

HELENILSON SANTOS BISPO

**O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES
PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE A
PARTIR DA SITUAÇÃO DE OITO MUNICÍPIOS BAIANOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a Dr^a Elizabeth Matos Ribeiro

Salvador
2004

TERMO DE APROVAÇÃO

HELENILSON SANTOS BISPO

O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA SITUAÇÃO DE OITO MUNICÍPIOS BAIANOS

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Eli Iôla Gurgel Andrade _____
Doutora em Demografia, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Universidade Federal de Minas Gerais

Elizabeth Matos Ribeiro – Orientadora _____
Doutora em Ciência Política e Administração, Universidade de Santiago de Compostela, ES
Universidade Federal da Bahia

Reginaldo Souza Santos _____
Doutor em Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
Universidade Federal da Bahia

A

Meus saudosos pais, Jorge e Luíza, responsáveis pela minha formação moral.
Nadja, esposa amada, sempre compreensiva e dedicada.
Felipe, filho querido, nossa fonte de alegria.

AGRADECIMENTOS

A Deus, energia eterna e imutável, por ter me concedido a graça de viver e de ser capaz de realizar a obra aqui consubstanciada.

A todos os meus irmãos, pela amizade e pela confiança no meu sucesso.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da UFBA, pelo apoio, pela estrutura disponibilizada e pela importante colaboração dos seus Funcionários, Pesquisadores e Professores, especialmente o Professor Reginaldo Souza Santos, por ter acreditado na viabilidade deste trabalho desde o início.

Aos meus queridos colegas de turma, pela convivência agradável e solidária.

À Professora Elizabeth Matos, pela orientação dedicada e pela disposição em contribuir para a qualidade e o bom andamento da minha pesquisa.

À Professora Eli Lôla, pela competente e gentil participação na banca examinadora.

Aos representantes dos Institutos de Previdência dos municípios incluídos na pesquisa, pela colaboração à causa científica.

Aos colegas de trabalho, Auditores Fiscais da Previdência Social, pelo apoio e pelas colaborações técnicas. Em especial a Paulo Roberto Andrade, que me estimulou a concorrer a uma vaga no mestrado.

Enfim, a todos os amigos e incentivadores que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a concretização desta importante etapa da minha vida.

Mas, senhores, os que madrugam no ler, convém madrugarem também no pensar. Vulgar é o ler, raro o refletir. O saber não está na ciência alheia, que se absorve, mas, principalmente, nas idéias próprias, que se geram dos conhecimentos absorvidos, mediante a transmutação, por que passam, no espírito que os assimila. Um sabedor não é armário de sabedoria armazenada, mas transformador reflexivo de aquisições digeridas.

Rui Barbosa. Oração aos moços.

RESUMO

Esta dissertação constitui-se numa análise das perspectivas de sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) que fazem parte do sistema previdenciário brasileiro, particularmente aqueles mantidos pelos municípios. Situando o tema no contexto atual, marcado por profundas limitações econômicas e legais, tomou-se como objeto de análise os Institutos de Previdência de alguns municípios da Bahia, localizados na Região Metropolitana de Salvador – Camaçari, Salvador e Vera Cruz – e na região Paraguaçu – Capela do Alto Alegre, Feira de Santana, Ipecaetá, Itaberaba e Macajuba. Através da coleta de dados disponíveis na Internet e da aplicação de formulário de pesquisa de campo, sob a forma de questionário, buscou-se obter um diagnóstico da situação financeira e atuarial experimentada pelos citados Institutos, além de avaliar aspectos como a visão dos gestores públicos diante da questão previdenciária em seu município. A partir dos perfis traçados, que invariavelmente apontaram situações deficitárias, concluiu-se que a possibilidade de manutenção dos RPPS municipais encontra-se comprometida e constitui-se em sério entrave ao alcance do equilíbrio das contas públicas dos municípios. A situação constatada tende a se agravar, caso sejam mantidos os parâmetros legais, as formas de gestão e o cenário de crise econômica atualmente verificados.

Palavras-chave: Previdência Social; Regimes Próprios de Previdência Social; Seguridade Social.

ABSTRACT

This dissertation work intends to analyse sustentation perspectives of social security pensions patronized by Brazilian municipal districts. Into the current context, marked by economic and legal limitations, considered as analysis objects eight municipal Social Security Institutes from Bahia state, situated in two specific regions: Metropolitana de Salvador – Camaçari, Salvador and Vera Cruz – and Paraguaçu – Capela do Alto Alegre, Feira de Santana, Ipecaetá, Itaberaba and Macajuba. Through search on the Internet, and proper questionnaire, sought obtain a diagnostic concerning the financial and actuarial situation of Institutes in focus, allowed also to perceive the opinion of the public municipal managers about social security. In front of delineated diagnostics, that denote deficit situations, inferred that the sustentation of the social security pensions patronized by Brazilian municipal districts is very difficult, besides it is a serious obstacle for the public accountancy balance. If maintained the current legal and management parameters, the pointed situation tends to suffer an aggravation in future.

Keywords: Social Security; Social Security Pensions; Social Welfare.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Resultados dos regimes de previdência – INSS e previdência dos servidores públicos (União, Estados e Municípios) – 2001	79
Figura 2 - Quantidade de servidores ativos, inativos e pensionistas da União – 1991-2000	115
Figura 3 - Esquema demonstrativo das origens e aplicações dos recursos dos RPPS municipais	120
Figura 4 - Modelo de análise	126
Figura 5 - Distribuição dos municípios das Regiões Paraguaçu e Metropolitana de Salvador de acordo com o regime de previdência aplicado aos servidores públicos municipais	128
Figura 6 - Composição das receitas dos RPPS pesquisados – 2003	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cobertura legal dos sistemas de previdência argentino, chileno e peruano	50
Quadro 2 - Benefícios oferecidos pelos IAPs nos anos 40	65
Quadro 3 - Provisão dos sistemas de aposentadorias do servidor público, no mundo	102
Quadro 4 - Taxa de reposição, exigibilidade e regras de reajuste dos sistemas de aposentadorias dos servidores, em países selecionados	103
Quadro 5 - Número de municípios brasileiros que possuem RPPS, por Estado e por região geográfica	123
Quadro 6 - Indicadores econômicos e sociais dos municípios pesquisados	129
Quadro 7 - Identificação dos Institutos Municipais de Previdência pesquisados	132
Quadro 8 - Benefícios oferecidos pelos Institutos de Previdência pesquisados	136
Quadro 9 - Características dos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial examinados	145
Quadro 10 - Camaçari: perfil da população coberta pelo RPPS	146
Quadro 11 - Capela do Alto Alegre: perfil da população coberta pelo RPPS	146
Quadro 12 - Feira de Santana: perfil da população coberta pelo RPPS	146
Quadro 13 - Ipecaetá: perfil da população coberta pelo RPPS	146
Quadro 14 - Itaberaba: perfil da população coberta pelo RPPS	147
Quadro 15 – Macajuba: perfil da população coberta pelo RPPS	147
Quadro 16 - Salvador: perfil da população coberta pelo RPPS	147
Quadro 17 - Vera Cruz: perfil da população coberta pelo RPPS	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nível de proteção social dos trabalhadores ocupados no setor privado – 2001	76
Tabela 2 - Benefícios por espécie, quantidade e valor médio – 2003	78
Tabela 3 - Receitas e despesas da Seguridade Social – 2003	80
Tabela 4 - Emprego total e emprego público, em países selecionados	113
Tabela 5 - Quantidade de servidores públicos vinculados a RPPS no Brasil, por ente federativo	116
Tabela 6 - Relação ativos / inativos e pensionistas, por capital – 2000	119
Tabela 7 - Brasil: municípios com RPPS, por tamanho da população	122
Tabela 8 - Bahia: municípios com RPPS, por tamanho da população	127
Tabela 9 – Composição das receitas correntes dos municípios pesquisados – 2002	130
Tabela 10 - Municípios pesquisados: nível de comprometimento da Receita Corrente Líquida com pessoal – 2000-2002	131
Tabela 11 - Parcela da população total assistida pelos Institutos de Previdência pesquisados	133
Tabela 12 - Composição da população assistida pelos RPPS pesquisados	134
Tabela 13 - Utilização de assessoria externa pelos Institutos de Previdência pesquisados	137
Tabela 14 - Receitas previdenciárias dos RPPS pesquisados – 2003	140
Tabela 15 - Despesas previdenciárias dos RPPS pesquisados – 2003	142
Tabela 16 - Resultado previdenciário dos RPPS pesquisados – 2003	142
Tabela 17 - Saldo financeiro dos RPPS pesquisados – 2003	144
Tabela 18 - Projeções atuariais para os RPPS pesquisados – exercícios selecionados	149
Tabela 19 - Municípios pesquisados: ciência quanto às responsabilidades previdenciárias do Município	156

Tabela 20 - Municípios pesquisados: nível de conhecimento acerca da legislação previdenciária	156
Tabela 21 - Municípios pesquisados: nível de conhecimento acerca da LRF	156
Tabela 22 - Municípios pesquisados: grau de importância atribuído à questão previdenciária para o equilíbrio fiscal do município	156
Tabela 23 - Municípios pesquisados: fatores que justificam a implantação e a manutenção do RPPS municipal	157
Tabela 24 - Municípios pesquisados: dificuldades na obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária junto ao MPS	158
Tabela 25 - Nível de conhecimento do gestor do RPPS acerca da EC 41/2003	158
Tabela 26 – Efeitos esperados da EC 41/2003 sobre o equilíbrio financeiro dos RPPS pesquisados	159

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CAPELA PREV	Capela do Alto Alegre Previdência
CASEM	Caixa de Previdência dos Servidores Municipais de Macajuba
CEME	Central de Medicamentos
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DL	Decreto-Lei
EC	Emenda Constitucional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPE	Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva
IAPETC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas

IAPFESP	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IBA	Instituto Brasileiro de Atuária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPFS	Instituto de Previdência de Feira de Santana
IPMVC	Instituto de Previdência Municipal de Vera Cruz
IPS	Instituto de Previdência do Salvador
IPSI	Instituto de Previdência dos Servidores de Ipecaetá
ISSM	Instituto de Seguridade dos Servidores Municipais de Camaçari
ITAPREV	Itaberaba Previdência
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LC	Lei Complementar
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS	Ministério da Previdência Social

OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMS	Região Metropolitana de Salvador
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SPS	Secretaria de Previdência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE QUADROS	9
LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	12
1 INTRODUÇÃO	18
1.1 OBJETO DE ANÁLISE, PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETIVOS	23
1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	25
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	27
2 PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONCEITO E EVOLUÇÃO	30
2.1 ACEPTÃO DO TERMO	30
2.2 ORIGENS	32
2.3 BISMARCK E A FORMAÇÃO DO ESTADO SOCIAL NA ALEMANHA	35
2.4 O PLANO BEVERIDGE DE 1942: O ADVENTO DO WELFARE STATE E A DIFUSÃO DO TERMO SEGURIDADE SOCIAL	40
2.5 EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS	44
2.6 ASPECTOS DO DEBATE ATUAL	52
3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	61
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	61
3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: O ANÚNCIO DE UMA NOVA ORDEM SOCIAL	71
3.3 EMENDAS CONSTITUCIONAIS DE 1998 E 2003: DUAS REFORMAS EM CINCO ANOS	82
4 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	94
4.1 GÊNESE E SÍNTESE EVOLUTIVA	94

4.2 A SITUAÇÃO BRASILEIRA COMPARADA AO CENÁRIO INTERNACIONAL	100
4.3 OS RPPS E OS IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE	104
4.4 BREVE INTERPRETAÇÃO DA ATUAL SITUAÇÃO	110
4.5 OS RPPS MUNICIPAIS	117
4.5.1 Aspectos Principais	117
4.5.2 O Panorama Atual	121
5 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA EMPÍRICA	125
5.1 MODELO DE ANÁLISE	125
5.2 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	126
5.3 PERFIL DOS RPPS PESQUISADOS	132
5.3.1 Informações Gerais	132
5.3.2 População Assistida	133
5.3.3 Benefícios Oferecidos	135
5.3.4 Gestão Contábil e Econômico-Financeira	137
5.3.5 Situação Financeira	139
5.3.6 Situação Atuarial	145
5.3.6.1 Características das Populações Cobertas	145
5.3.6.2 Projeções Atuariais	149
5.3.6.3 Pareceres Atuariais	150
5.4 OUTROS ASPECTOS OBSERVADOS	155
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
REFERÊNCIAS	166
GLOSSÁRIO	173
APÊNDICES	177
APÊNDICE A – Formulário de Pesquisa de Campo	178
APÊNDICE B – Resumo do histórico da previdência social no Brasil, 1988-2004	183
APÊNDICE C – Comparativo entre as regras aplicáveis aos Regimes Próprios	

	17
de Previdência Social, antes e depois da Emenda Constitucional Nº 41/2003	191
ANEXOS	193
ANEXO A – Relação dos municípios baianos que possuem Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), por ordem alfabética	194
ANEXO B – Mapa representativo da divisão do Estado da Bahia em 15 regiões econômicas	197
ANEXO C – Mapa geopolítico da Região Paraguaçu	198
ANEXO D – Mapa geopolítico da Região Metropolitana de Salvador	199

1 INTRODUÇÃO

A previdência social, fundamental instrumento para a consecução do Estado do bem-estar, é a síntese de históricas lutas sociais objetivando a proteção do trabalhador e de seus dependentes nos momentos em que advêm as dificuldades de sustento próprio. Não se deve concebê-la e analisá-la somente a partir da valorização dos aspectos orçamentários e atuariais, pois isto significaria relegar a segundo plano a sua importante dimensão social. Dimensão esta que em países como o Brasil assume especial importância, haja vista a marcante precariedade na execução das políticas de proteção social.

O surgimento desse instrumento, enquanto seguro social, dá-se na Alemanha no final do século XIX, num cenário em que se buscava a afirmação de um Estado Social, capaz de conter o avanço da social-democracia e de aplacar os anseios dos trabalhadores. Assim, através da aprovação de uma série de atos normativos que asseguravam a proteção social do trabalhador, parte mais vulnerável dentro da relação capital-trabalho, o governo alemão lança as bases de uma política pública destinada a amparar a população economicamente ativa em situações (riscos ou contingências) previstas em lei, essencialmente com benefícios (em dinheiro) ou com serviços (em natureza), mediante custeio a cargo dos próprios trabalhadores segurados, das empresas e do Estado. Esse modelo irá ser seguido pela grande

maioria dos países, diferindo apenas em aspectos menos relevantes, e servirá de base para o desenvolvimento do Estado do bem-estar social, a partir de 1942.

No Brasil, o sistema previdenciário desenvolveu-se substancialmente a partir de 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves. Ao longo dos anos esse sistema vem sofrendo significativas modificações, estando atualmente subdividido em três diferentes regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos; e o Regime de Previdência Complementar. Cada um deles conta com regras específicas, definidas por meio da Constituição Federal e de atos legais próprios.

Os RPPS, mais especificamente aqueles mantidos pelos municípios brasileiros, constituem-se no foco desta dissertação. Para analisá-los, torna-se imprescindível contextualizar a discussão atual. Afinal, o tema, além de estar ligado à questão social, como já mencionado, reveste-se de importância dentro dos aspectos econômicos e atuariais, principalmente no momento presente, quando a tônica da administração pública tem sido o equilíbrio fiscal, calcado em uma política austera de contenção dos gastos públicos e de maximização da arrecadação tributária.

A consecução dessa política, no entanto, configura-se comprometida diante de um cenário de crise, como a que se verifica há cerca de 30 anos na economia capitalista. Em muitos países, a exemplo do Brasil, o impasse financeiro do Estado acentua-se na medida em que o ritmo de crescimento das despesas públicas ligadas às políticas sociais e aos mecanismos de redistribuição torna-se muito mais rápido que o da produção nacional. Disso resulta um crescimento dos descontos obrigatórios (impostos e contribuições sociais), que a cada ano têm maior peso em relação ao produto nacional. Esse distanciamento entre crescimento econômico e

crescimento social é diretamente provocado pela crise econômica experimentada a partir de 1974, quando a produção sofreu brusca redução enquanto as despesas sociais continuaram seu crescimento natural, isto é, ao ritmo anterior. Cumpre salientar que diante da crise as despesas sociais tendem a se avolumar, sobretudo no que diz respeito ao seguro-desemprego e aos programas de renda mínima, ou seja, a crise simplesmente realimenta a própria crise.

Eis o contexto em que se dará a análise da sustentabilidade dos RPPS municipais. Afinal, diante de um cenário de crise, marcado pela perda do poder aquisitivo dos salários e pelo controle dos gastos públicos, seria possível manter o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, conforme preconizado nas normas legais brasileiras?

No Brasil, vale esclarecer, os servidores públicos federais, estaduais (incluindo-se os do Distrito Federal) e municipais não estão vinculados ao mesmo regime de previdência, ou seja, o regime dos servidores da União é distinto dos RPPS estaduais e municipais que, por sua vez, são diferentes entre si, dependendo do estado e do município considerado. Esta situação configurou-se ao longo da história do sistema previdenciário brasileiro, vindo a ser legitimada pela Constituição Federal de 1988.

Essa mesma Constituição, por outro lado, estabelece algumas regras austeras, como por exemplo, a contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria na administração pública e na atividade privada, que passou a ter previsão de compensação financeira entre os regimes de previdência social. Este dispositivo pode ser considerado um grande avanço para a consolidação dos regimes previdenciários, pois antes da promulgação da Carta de 1988, como não havia a previsão de compensação financeira, cada regime previdenciário assumia

integralmente o custo dos benefícios previdenciários concedidos, independentemente da contagem recíproca de tempo de serviço.

Isso quer dizer que mesmo que o município venha a extinguir o seu RPPS, terá de arcar com as despesas previdenciárias proporcionais ao tempo de contribuição do segurado ao regime extinto. O que certamente se configura em sério comprometimento das contas municipais, sem falar do risco oferecido à própria estabilidade social do município.

Não bastasse essa possibilidade, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece um conjunto de disposições no campo das finanças públicas que deve merecer especial atenção dos gestores públicos municipais. Se por um lado, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um estímulo para que o Prefeito busque aprimorar a gestão dos recursos públicos mediante o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos governamentais, por outro, o seu descumprimento pode ensejar a aplicação de diversas penalidades não apenas para o ente público, mas também para a autoridade local responsável pela prática. Está previsto na LRF, dentre outras diretrizes, que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir RPPS para seus servidores deverá conferir-lhe caráter contributivo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Neste sentido, reafirma a determinação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Além disso, a LRF estabelece que a contribuição do município não deverá ultrapassar o dobro do total das contribuições dos segurados do regime próprio, bem como que a despesa líquida com pessoal inativo e pensionista não poderá ultrapassar 12% da Receita Corrente Líquida (RCL) municipal.

Estudos apontam que os benefícios previdenciários representam importante fonte de renda nos municípios brasileiros, sobretudo naqueles de pequeno porte, ou seja, a incerteza do recebimento de benefícios futuros pode vir a afetar significativamente a economia e a estabilidade social de muitos municípios.

Os gestores públicos já vêm se manifestando quanto ao tema. Exemplo disso verificou-se após o encontro ocorrido em Brasília nos dias 21 e 22 de fevereiro de 2003, entre o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o seu vice, José Alencar, Ministros de Estado e líderes do governo no Congresso, e os Governadores dos vinte e seis Estados da Federação e do Distrito Federal, quando foi elaborada a “Carta de Brasília”, documento que define, entre outros, os seguintes pontos de convergência: 1- existe uma urgente necessidade de reorganizar a previdência social de forma a garantir os direitos das atuais e futuras gerações e preservar o papel distributivo e contributivo do sistema; 2- é grave a situação previdenciária do país, em seus sistemas diferenciados; 3- o Regime Geral da Previdência Social, administrado pelo INSS, é auto-sustentável em mais de 80%, pelo fluxo contributivo, e que a parte urbana do sistema chega a 97% de auto-sustentação, já os regimes próprios dos servidores tem um elevado grau de desequilíbrio na União, nos Estados e nos Municípios, comprometendo a gestão orçamentária de políticas sociais e investimentos no curto, médio e longo prazos; 4- os regimes próprios têm auto-sustentação inferior a 50% na União, nos Estados e na maioria dos Municípios brasileiros; 5- a tendência é de deterioração dessa situação nos próximos dez anos, se não forem tomadas medidas, e que, em vários Estados, esse quadro já é crítico.

Descortina-se, assim, um verdadeiro desafio ao gestor público: atender a legislação vigente no que concerne ao equilíbrio fiscal do orçamento e,

concomitantemente, não descuidar da política de proteção social, garantindo o gozo dos benefícios previdenciários a que têm direitos os seus administrados.

Como se vê, a magnitude do assunto é inquestionável, pois envolve, além do aspecto econômico, a própria coesão social. No momento em que se enfatiza a busca pelo equilíbrio fiscal do orçamento municipal, faz-se necessária uma análise enfocando também a importância da manutenção de políticas de proteção social, voltadas, no caso específico, aos servidores públicos municipais. Neste particular, o trabalho aqui desenvolvido procura preencher uma lacuna detectada a partir da análise de outros estudos acerca do tema, como aqueles desenvolvidos por Petrassi (2001), Silva (2002) e Vallejo Brunelli (2003), nos quais o contexto de crise econômica e a questão social foram praticamente desprezados. Assim, com o presente trabalho espera-se contribuir para o enriquecimento da discussão, introduzindo aspectos marginalizados no âmbito dos estudos citados.

1.1 OBJETO DE ANÁLISE, PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETIVOS DO ESTUDO

Na tentativa de estudar o fenômeno identificado, foi tomado como objeto de análise os Regimes Próprios de Previdência Social administrados por Institutos Municipais de Previdência situados em duas regiões econômicas do Estado da Bahia: a Região Metropolitana de Salvador (RMS) e a região Paraguaçu. A pesquisa incluiu os municípios de Camaçari, Salvador e Vera Cruz, na RMS, além de Capela do Alto Alegre, Feira de Santana, Ipecaetá, Itaberaba e Macajuba, municípios da região Paraguaçu.

Considerando o cenário descrito acima e buscando alcançar os objetivos propostos neste trabalho, definiu-se a seguinte questão de partida:

Os Regimes Próprios de Previdência Social municipais são capazes de contribuir para o equilíbrio fiscal e a estabilidade social dos Municípios?

Importa esclarecer que o equilíbrio fiscal mencionado diz respeito ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto que a estabilidade social implica na garantia de concessão e de manutenção dos benefícios previdenciários previstos na legislação municipal.

A partir da questão de partida, vislumbra-se um segundo questionamento: afinal, diante de um cenário de crise, marcado pela perda do poder aquisitivo dos salários e pelo rígido controle dos gastos públicos, seria possível manter o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social, conforme preconizado na legislação vigente?

Levando-se em conta a crise econômica já mencionada, a legislação vigente e o tipo de gestão atualmente implementado pelos Institutos que administram os RPPS municipais, parte-se do pressuposto que os mesmos são inviáveis, não sendo capazes de oferecer garantia à concessão e à manutenção dos benefícios previdenciários previstos, sem que haja sério comprometimento do equilíbrio fiscal e financeiro dos municípios que os mantêm.

O objetivo geral deste trabalho consiste em efetuar um diagnóstico dos RPPS de municípios baianos localizados nas duas regiões citadas, com vistas a analisar as perspectivas de promoção do equilíbrio fiscal e da estabilidade social dos municípios pesquisados.

No que tange aos objetivos específicos deste trabalho, pretende-se:

- Levantar dados financeiros e atuariais referentes aos RPPS estudados;
- Identificar possíveis causas e conseqüências do diagnóstico traçado;

- Avaliar a forma como os gestores públicos encaram a questão previdenciária em seus municípios.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com a finalidade de atingir os objetivos propostos neste trabalho, desenvolveu-se uma pesquisa caracterizada como estudo aplicado, porque possui aplicação prática prevista; exploratório, porque não se verificou a existência de outras pesquisas que possuíssem o mesmo objeto de análise; de natureza descritiva, posto que descreve o perfil dos RPPS pesquisados. O problema pesquisado é abordado de forma qualitativa e quantitativa, pois o estudo apresenta variáveis que podem ou não ser traduzidas em números, todas interpretadas dentro das três dimensões apontadas no modelo de análise proposto.

Segundo Yin (2001, *apud* Gil, 2002, p. 54), o estudo de caso é a modalidade de pesquisa mais adequada para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real, onde os limites entre aquele e este não são claramente percebidos. Uma vez que um dos objetivos do presente trabalho é situar a problemática pesquisada dentro do contexto em que se insere, optou-se por delineá-lo como um estudo de caso, nos moldes de um estudo de campo restrito a determinadas áreas geográficas, definidas pelas regiões econômicas do Paraguaçu e RMS, cujos mapas geopolíticos são apresentados nos ANEXOS C e D deste trabalho.

De acordo com dados da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, existem no Estado da Bahia 112 municípios que mantêm RPPS

para os seus servidores¹, ou seja, quase 27% dos 417 municípios baianos. Deste total, 12 estão situados na Região Paraguaçu e cinco na RMS. As duas regiões somadas, portanto, abrangem 17 RPPS municipais, o que equivale a cerca de 15% do total existente na Bahia.

Para a coleta dos dados foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa:

I – Formulário de pesquisa de campo, conforme modelo apresentado no APÊNDICE A², através do qual se tornou possível a avaliação de aspectos objetivos e subjetivos atinentes à administração dos RPPS pesquisados.

II – Internet, mediante pesquisa na página institucional do Ministério da Previdência Social: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Onde foram coletados dados constantes dos seguintes relatórios:

- a) Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio de Previdência Social ☒ dados consolidados do exercício 2003;
- b) Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial ☒ último exercício disponível.

Dos 17 RPPS existentes nas duas regiões consideradas, aqueles que não possuíam relatórios publicados na página da Previdência Social foram descartados da amostra, restando apenas oito municípios: Capela do Alto Alegre, Feira de Santana, Ipecaetá, Itaberaba e Macajuba, pertencentes à Região Paraguaçu, além de Camaçari, Salvador e Vera Cruz, pertencentes à RMS. Esses oito municípios, portanto, constituem-se no objeto de análise do presente estudo, conforme já citado.

¹ O Anexo A apresenta a relação completa dos 112 municípios baianos que mantinham RPPS para os seus servidores efetivos, em 01 de junho de 2004.

² Desenvolvido a partir do modelo sugerido por Vallejo Brunelli (2003).

No que se refere às dificuldades encontradas no desenvolvimento da pesquisa de campo, vale mencionar que se notou, por parte de alguns dirigentes dos Institutos de Previdência estudados, certa apreensão em fornecer informações que, apesar de públicas, costumam ser tratadas sigilosamente. Tal comportamento provavelmente restou potencializado pelo fato de a aplicação do formulário de pesquisa ter ocorrido entre os meses de julho e setembro de 2004, ou seja, às vésperas das eleições municipais de outubro. Em geral houve retardo na devolução dos formulários preenchidos e algumas questões subjetivas foram respondidas de forma evasiva, ou seja, parte dos respondentes procurou não se comprometer com a emissão de opiniões pessoais acerca da real situação do fundo previdenciário municipal.

Os dados coletados e a análise desenvolvida neste trabalho certamente não são capazes de oferecer um diagnóstico preciso do problema como um todo. Há que se considerar, no entanto, que o propósito do estudo de caso não é o de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim o de oferecer uma visão global do problema, identificando suas possíveis causas e consequências.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Além deste primeiro capítulo introdutório, onde se oferece uma panorâmica do estudo desenvolvido, incluindo a contextualização e as definições do objeto de análise e dos procedimentos metodológicos adotados, o presente trabalho estrutura-se em outros cinco capítulos, sendo os três primeiros dedicados à fundamentação teórica.

O capítulo 2, apresenta uma revisão da literatura acerca da previdência social, oferecendo elementos para o delineamento do quadro teórico de referência. Remonta-se a síntese evolutiva da previdência social no mundo, dos primórdios à influência da chamada crise do Estado do bem-estar sobre o debate atual, passando pelas experiências latino-americanas, com enfoque especial no modelo chileno de previdência.

O terceiro capítulo trata da institucionalização do sistema previdenciário brasileiro. A partir da apresentação da evolução histórica, que culmina com a Constituição de 1988 e as reformas de 1998 e 2003, procura-se resgatar as abordagens teóricas acerca das transformações experimentadas pela previdência social brasileira ao longo dos anos.

No quarto capítulo são apresentadas as peculiaridades dos Regimes Próprios de Previdência Social, as modificações introduzidas pelas duas recentes reformas constitucionais e o verdadeiro dilema vivido por esses regimes para a obtenção do equilíbrio. A situação brasileira dentro do cenário internacional também é abordada no capítulo. Em seguida, são enfocados os RPPS municipais, objeto específico deste trabalho, comentando-se os efeitos das exigências legais vigentes e a evolução dos números.

O capítulo quinto, destinado à análise dos dados coletados na pesquisa empírica, inicia-se com a apresentação do modelo de análise utilizado. Em seguida, parte-se para a caracterização dos RPPS pesquisados, enfocando diversos aspectos que servirão de base à construção dos diagnósticos e conseqüentemente às conclusões do trabalho.

Por fim, no sexto capítulo, faz-se uma retrospectiva do trabalho, desde a fundamentação teórica até as conclusões obtidas a partir do estudo empírico. Além

disso, são apresentadas sugestões para pesquisas futuras e apontadas as limitações e as contribuições do trabalho.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONCEITO E EVOLUÇÃO

2.1 ACEPÇÃO DO TERMO

Segundo Martinez (1985), a solidariedade social constitui-se no princípio fundamental da previdência social, pois no seguro social a solidariedade é básica, distinguindo-se dos princípios básicos e dos técnicos, afluindo como diretriz superior. Assim, diz-se que ausente a solidariedade será impossível organizar a previdência social. Martins (2002), por sua vez, esclarece que previdência vem do latim *pre videre*, ver com antecipação as contingências sociais e procurar compô-las.

Para Martinez (1992, *apud* MARTINS, 2002, p. 302), a previdência social é a técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana, mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes. O indivíduo beneficiar-se-á desses meios de subsistência quando não puder obtê-los – ou quando não é socialmente desejável que os afaça pessoalmente – através do trabalho, seja por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte.

Leite (1983) define a previdência social como um serviço público, sob a forma de seguro social, destinado a amparar a população economicamente ativa em situações (riscos ou contingências³) previstas em lei, essencialmente com benefícios em dinheiro e mediante custeio a cargo dos próprios trabalhadores (segurados), das empresas e, na grande maioria dos países, do Estado. Assim sendo, a previdência social se destina a substituir ou reforçar a remuneração, nos casos em que esta deixa de ser recebida ou é insuficiente para atender a determinados gastos especiais.

Segundo o mesmo autor, um aspecto que se destaca no conceito de previdência social é o seu caráter de seguro obrigatório, posto que a obrigatoriedade é essencial ao seu funcionamento nas bases financeiras e atuariais que lhe são próprias, ou seja, é sobretudo pelo caráter compulsório que o seguro social difere do privado.

No Brasil costumava existir uma certa imprecisão conceitual do termo “previdência social”. A respeito disto, Leite (1983) esclarece:

Até recentemente, ‘previdência social’ tinha entre nós acepção mais ampla, abrangendo também a assistência social e outros serviços. Em 1974, porém, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, ‘previdência’ voltou ao seu significado básico de seguro, pelo menos nos documentos oficiais e trabalhos técnicos (LEITE, 1983, p.15).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 veio dirimir definitivamente a controvérsia quando define, em seu artigo 194, a previdência social como uma das ações do poder público que compõem, juntamente com a saúde e a assistência social, uma ação maior que chamou de Seguridade Social. Já no artigo 201, a Carta Magna

³ O autor observa que o termo “contingências sociais” seria mais adequado, já que o termo “riscos”, apesar do seu cunho técnico, não se aplica a todas as situações cobertas pela previdência social.

estabelece claramente que a política previdenciária atenderá tão somente: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Portanto, sempre que aparecer o termo “previdência social” neste trabalho, deve-se entendê-lo no sentido aqui explicitado, ou seja, uma política pública destinada a assegurar ao trabalhador ou àqueles que dele dependem economicamente, benefícios ou serviços quando da ocorrência de uma contingência social.

2.2 ORIGENS

Segundo Sussekind (1955), até o século XVIII o homem era assistido em caso de infortúnio e em suas necessidades: a) pela família; b) pelos vizinhos, por intermédio das instituições religiosas ou do município; c) pelos companheiros de trabalho, através de associações profissionais; d) pelo empregador ou proprietário das terras, principalmente em se tratando de servidores públicos, de marítimos e de vassalos. Portanto, durante esse período da história, a assistência não decorria, em regra, de lei ou ato governamental; resultava dos deveres da solidariedade familiar, da caridade cristã, dos estatutos das corporações de ofício ou do interesse patronal na conservação do elemento humano produtor de suas riquezas.

Na Roma antiga, por exemplo, os *sodalitia* e os *collegia* prestavam ajuda na enfermidade e na morte dos seus co-participantes. Já na Idade Média, as corporações de ofício obrigavam os seus integrantes ao auxílio mútuo em casos de enfermidade. Surgiram também as Confrarias medievais, que eram instituições associativas destinadas ao culto religioso (cristão), a auxiliar os confrades enfermos e a realizar os seus funerais. Dessas Confrarias, surgiram posteriormente as Irmandades de Socorros Mútuos, entidades mais desenvolvidas do ponto de vista técnico-organizacional e que já possuíam um sistema de cotização bem estruturado, regulado por um regime de prestações preestabelecidas. Tais entidades, segundo Sussekind (1955), eram verdadeiras sociedades de seguro mútuo, constituindo-se em “embrião” do seguro social obrigatório.

De acordo com Rosanvallon (1997), a Grã-Bretanha foi o primeiro país no qual a assistência organizou-se de modo sistemático. Desde o início do século XVII, uma série de *poor laws* (leis dos pobres) regulamentou e organizou essa assistência. O estatuto de 1601 (*old poor law*), implantado no reinado de Elizabeth, fixou os seus primeiros parâmetros. Visava a três classes de indigentes: os válidos, os inválidos e as crianças. Os auxílios deviam ser organizados numa base paroquial e eram alimentados por uma taxa especial. As crianças e os inválidos necessitados recebiam subsídios monetários. Quanto aos pobres válidos, como sua situação de indigência estava quase sempre ligada à inatividade, as paróquias ficavam na obrigação de socorrê-los fornecendo-lhes trabalho. Direito à assistência e ao trabalho eram, portanto, afirmados paralelamente.

No final do século XVIII, a Declaração dos Direitos do Homem, proclamada pela Revolução Francesa, define, em seu artigo 21, que “os socorros públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, seja

lhes fornecendo trabalho, seja assegurando os meios de existência àqueles que não estão em condições de trabalho” (SUSSEKIND, 1955, p. 19). Porém, a filosofia liberal-individualista da Revolução, que num primeiro momento permitira a inclusão de tal dispositivo, encarregou-se de transformá-lo em “letra morta”, conforme assevera Sussekind.

Passada a primeira fase, que como já foi dito estendeu-se até o século XVIII, as medidas assistenciais tomam um novo rumo, delineado pelo clima de insegurança, miséria e insatisfação em que vivia o proletariado. Essa situação acabou levando os países mais industrializados a desenvolverem os seguros concernentes aos riscos que afetavam o trabalhador. Neste desiderato, a partir do final do século XIX dois caminhos básicos foram seguidos: enquanto a Grã-Bretanha procurava estimular o seguro social livre, mediante auxílio à iniciativa privada relativa aos seguros de mútuo, a Alemanha e alguns países da Europa Central estabeleceram a obrigação legal de serem os operários segurados contra as conseqüências danosas dos riscos a que estavam sujeitos.

Antes da implantação do seguro social de caráter geral, ocorrida na Alemanha em 1883, algumas leis pertinentes a categorias especiais foram consagrando a obrigatoriedade dessa técnica de proteção social. Assim, de acordo com Sussekind (1955), coube à Bélgica a primazia na instituição de um regime de aposentadoria por invalidez ou por velhice, referente aos marítimos, em 1844, exemplo seguido pela Itália em 1861. Já na Áustria, em 1854, foi implantado o primeiro sistema genérico de seguro social obrigatório, que cobria as contingências sociais advindas de enfermidade, invalidez, acidentes de trabalho, velhice e morte. Tal sistema abrangia apenas os trabalhadores em minas de subsolo, os quais

contribuíam, juntamente com seus empregadores, para o respectivo seguro e o administravam por meio de comitês mistos.

2.3 BISMARCK E A FORMAÇÃO DO ESTADO SOCIAL NA ALEMANHA

Conforme já foi dito acima, o primeiro plano previdenciário de caráter mais geral surge na Alemanha, em 1883, quando é aprovado pelo parlamento o projeto de seguro doença, de autoria do chanceler Otto Von Bismarck. A partir daí, inaugura-se a proteção garantida pelo Estado, funcionando este como agente arrecadador de contribuições cobradas compulsoriamente dos participantes do sistema securitário. Despontam então duas das principais características dos regimes previdenciários modernos: organização estatal e compulsoriedade.

Vale dizer que, apesar de alguns poucos autores situarem o ponto de partida da previdência social em épocas mais recuadas que a da legislação alemã de 1883, Leite (1983) enfatiza que já vai se tornando pacífico que as formas embrionárias aí encontráveis não devem ser consideradas como origem, propriamente, e sim como antecedentes da previdência social.

Sobre a experiência alemã, Zacher (1983) resume que em 17 de janeiro de 1881, Bismarck apresentou ao Parlamento a Mensagem Imperial do Cáiser⁴, que apresentava as linhas gerais do seguro social de acidentes do trabalho, doença, invalidez e velhice. A Lei do Seguro-Doença foi aprovada em 1883, a Lei do Seguro de Acidentes, em 1884 e a Lei do Seguro de Invalidez e Velhice, em 1889. O

⁴ O autor esclarece que entre 1871 e 1945 a Alemanha estava organizada como Império, sendo de 1871 a 1918, como Império de um Cáiser; de 1918 a 1933, como República de Weimar; e de 1933 a 1945, no regime nazista, como Terceiro Império.

seguro-doença e o de invalidez e velhice eram custeados por contribuições das empresas e dos empregados; o seguro de acidentes do trabalho, apenas por contribuições das empresas.

Oferecendo um maior detalhamento dos atos e fatos que caracterizaram essa importante medida no campo da proteção social, Ribeiro (2000) descreve que em 1883 o governo alemão promulgou uma lei criando o seguro-doença obrigatório para os trabalhadores da indústria que auferissem renda anual superior a 200 marcos. O modelo de financiamento definia que o custeio seria dividido entre trabalhadores (dois terços) e empresários (um terço). As seguradoras que mantinham os benefícios, apesar de serem privadas, eram controladas pelo Estado. Os benefícios eram definidos de acordo com o valor das despesas médicas, as contribuições e as regras definidas pelas seguradoras, porém, geralmente, eram garantidas as despesas com medicamentos durante três meses e uma renda mensal equivalente à metade da remuneração do segurado.

Um ano depois, em 1884, foi aprovada a lei de acidentes do trabalho. Através dela os empresários ficaram obrigados a depositar mensalmente o custeio total do sistema em uma caixa específica. Caso ficasse confirmada a incapacidade total do trabalhador, este passava a receber uma renda mensal vitalícia correspondente a 66,6% de sua remuneração. Em caso de morte do trabalhador, a viúva e os filhos menores de 15 anos receberiam o equivalente a 20% e a 15%, respectivamente.

Completando o primeiro conjunto de medidas, foi instituído em 1889 um sistema obrigatório de aposentadoria custeado igualmente por empresários e trabalhadores, além de contar com uma contribuição do Estado correspondente a 50 marcos por pensionista. A obrigatoriedade desse sistema aplicava-se apenas para os trabalhadores com renda superior a 200 marcos anuais e o direito à

aposentadoria ocorria quando o segurado alcançasse os 70 anos de idade. Assim como no seguro de saúde, os benefícios eram proporcionais ao montante das contribuições de cada segurado.

Dando continuidade a sua análise, Ribeiro (2000) indica que em 1891 é ampliada a proteção social já existente através da aprovação de outras normas legais importantes. A principal delas é a que estabelecia a limitação da jornada diária de trabalho – em 11 horas para homens e 10 horas para mulheres e crianças – e a que restringiu o trabalho noturno. Além disso, foram instituídos o descanso dominical obrigatório e o primeiro imposto progressivo sobre a renda, entre os anos de 1891 e 1895.

A despeito das restrições quanto ao grau de cobertura dos seguros implantados, pode-se dizer que Bismarck implementou um conjunto de medidas sociais significativamente modernas para o contexto da segunda metade do século XIX. Naquela época a quase totalidade dos países, inclusive os mais industrializados, possuíam apenas esboços muito tímidos de políticas compulsórias de proteção social.

Ritter (1991 *apud* Ribeiro, 2000, f.124-125), estabelece uma comparação entre o modelo alemão e as demais propostas de seguro social, dentro e fora da Europa, destacando que o modelo bismarckiano se distancia destes pelo desejo implícito de reduzir o peso do tradicional sistema assistencial. Nesse sentido, Bismarck busca inicialmente comprometer o Estado com o custeio das aposentadorias por idade e por invalidez. Além disso, o autor considera que o modelo alemão difere dos demais ao romper com o vínculo de pagamento de quotas como fator determinante para que as pessoas maiores de 70 anos – que haviam trabalhado nos últimos três anos – tivessem direito ao recebimento de benefícios, ou

seja, havia neste caso uma total independência entre as quotas pagas pelo segurado e o valor das prestações mensais a que teria direito.

No que diz respeito às causas que levaram ao aparecimento dessa legislação tão avançada para os padrões da época, Ribeiro (2000) comenta que tem predominado o entendimento de que por trás dos projetos sociais implantados pelo chanceler Otto Von Bismarck, encontrava-se um forte interesse em reprimir o avanço político da social-democracia alemã. Leite (1983), por exemplo, entende que os motivos que levaram Bismarck a elaborar e encaminhar os projetos de lei ao parlamento alemão em 1881 eram muito mais políticos do que sociais ou econômicos. Teria sido uma forma de defesa ante a investida dos social-democratas contra o Partido Conservador do Imperador Guilherme I, que reivindicavam medidas de cunho social voltadas para a proteção dos trabalhadores urbanos, cada vez mais numerosos, dada a rapidez com que se processava a industrialização da Alemanha. O chanceler teria procurado então se antecipar a essas reivindicações, capitalizando para o governo a favorável repercussão das medidas que viriam a ser aprovadas.

Por outro lado, Rosanvallon (1997) considera que a iniciativa de Bismarck não deve ser explicada apenas por motivos de tática social ou política, pois foi igualmente influenciada por uma corrente intelectual e social, representada, principalmente, por Ferdinand Lassalle, pai do socialismo alemão, Wagner, Schaeffle e Schmoller.

Em análise semelhante, Ritter (1991, *apud* RIBEIRO, 2000, f.113), considera que não se pode negar a contribuição e a influência que a tradição intelectual alemã ofereceu ao movimento político (governo) quando da concepção da legislação dos seguros sociais na Alemanha do final do século XIX. Em primeiro lugar destaca a existência, desde o século XVIII, de uma visão intelectual do Estado como

instrumento de provisão do bem-estar individual e social. Ritter (1991, *apud* RIBEIRO, 2000, f.114), destaca, ainda, que se verificava igual tendência nas idéias defendidas pela emergente burguesia alemã de então. Isto se confirma através dos principais discursos emitidos pela Associação Central para o Bem das Classes Trabalhadoras, em 1844, tendo como principal defensor o economista Adolph Wagner⁵, e, já em 1872, pela Associação de Política Social. Pode-se dizer, assim, que, aliado às motivações políticas e sociais já comentadas, havia um clima intelectual favorável à emergência do conjunto de leis de proteção social idealizado por Bismarck na Alemanha do final do século XIX.

Seja como for, a partir do modelo bismarckiano implantado na Alemanha, a prática da proteção social obrigatória espalhou-se pelo mundo. A Áustria e a Hungria, por exemplo, instituíram legislações de seguro-doença baseadas nesse modelo, em 1888 e 1907, respectivamente. Suécia, Noruega e Dinamarca criaram igualmente sistemas desse tipo por volta de 1910.

Já no período compreendido entre as duas Grandes Guerras, e até mesmo durante a Segunda, o contexto social e econômico levou o seguro social a estender a sua cobertura a um número cada vez maior de trabalhadores. A visão do que vinha a ser seguro social foi sendo ampliada gradativamente, a ponto de surgir a expressão seguridade social, cujo conceito contempla um maior grau de proteção social, conforme se verá a seguir.

⁵ Wagner é considerado o maior representante da Nova Escola Histórica Alemã, fundada por Gustav Schmoller e que exerceu forte influência sobre o pensamento alemão entre 1835 e 1917. Foi também um crítico ferrenho do liberalismo econômico ao defender a intervenção do Estado como medida necessária para assegurar o bem-estar social da classe trabalhadora. Sua principal contribuição na área econômica se encontra nas finanças públicas, ao defender, a partir da chamada “Teoria Geral da Economia”, o potencial redistributivo dos impostos. No campo social sua influência se configura principalmente na defesa de um “Estado social”. (RIBEIRO, 2000).

2.4 O PLANO BEVERIDGE DE 1942: O ADVENTO DO *WELFARE STATE* E A DIFUSÃO DO TERMO SEGURIDADE SOCIAL

De acordo com Ribeiro (2000), os efeitos da grande crise de 1929 se fizeram sentir muito mais fortemente na Europa do que nos Estados Unidos, devido ao agravante de aquela ter sido palco dos conflitos da primeira guerra. No campo social, a tendência que se confirmava na Europa, particularmente na Alemanha, era de um sério retrocesso das políticas de proteção social já existentes. Um claro exemplo disso foi o surgimento de um decreto-lei, em 1931, que submetia as políticas assistenciais praticadas pelos municípios alemães a um extremo controle por parte do governo central (Reich) e federal (Estados), fato que ocasionou sérias limitações orçamentárias para as políticas locais. Constata-se, a partir de então, um relativo retorno ao assistencialismo puro, que de certa forma já se considerava superado, ou seja, os avanços experimentados até aquele momento ficaram ameaçados diante do ressurgimento da tradição assistencialista.

Por outro lado, os efeitos da crise de 1929 sobre os sistemas de seguros sociais não foram apenas danosos como os ocorridos na Alemanha. Nos Estados Unidos e nos países escandinavos, por exemplo, verificou-se uma ampliação dos programas de cobertura social por conta da crise. Tal tendência viria a ocorrer também, num segundo momento, na Grã-Bretanha e em outros países europeus.

No caso dos Estados Unidos, Ribeiro (2000) salienta que a crise de 1929, marcada pela situação de caos econômico, veio a estimular o surgimento de medidas de intervenção pública, através do *New Deal*, que visavam a socorrer o setor privado, mas que possuíam também forte conotação social. Prova disso foi a

edição do *Social Security Act*, em 1935, que tem o mérito de ter sido o primeiro ato legal a citar o termo seguridade social⁶.

Ainda sentindo os efeitos da crise de 1929, que, como se viu, afetara fortemente a concepção das políticas sociais, os países centrais passam a enfrentar um novo desafio: a Segunda Guerra Mundial, que irá se estender de 1939 a 1945. Os efeitos desse tenebroso conflito serão decisivos para o desenvolvimento da prenunciada mudança nos rumos das políticas de proteção social.

A respeito desses efeitos, Oliveira & Fleury Teixeira (1986) observam que no período seguinte à Segunda Guerra passou a existir um esforço dos países capitalistas centrais no sentido de repensar a questão da política social e das atribuições do Estado nesta área. Esse movimento insere-se em um amplo processo de enfrentamento ideológico aos projetos fascista e socialista de organização da sociedade, simultaneamente. Isso se dava porque o fascismo, apesar de derrotado militarmente, demonstrara ter encontrado aceitação em diversos países; enquanto o socialismo estava em plena ascensão ao final do conflito.

Dentre os sinais que atestam a existência desse esforço dos países capitalistas centrais destacam-se: a inclusão de temas “sociais” na “Carta do Atlântico”, assinada pelos países aliados; o papel atribuído ao Bureau Internacional do Trabalho (depois rebatizado como Organização Internacional do Trabalho – OIT) ; e a “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, aprovada em dezembro de 1948 pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que estabelece em seu artigo 22:

⁶ Teixeira (1990 *apud* WERNECK VIANNA, 2000, p. 78), esclarece que em português, o termo seguridade social, consagrado no Brasil pela Constituição Federal de 1988, trata-se na verdade de um neologismo, pois a tradução literal dos vocábulos análogos em inglês (*security*), em francês (*sécurité*) e em espanhol (*seguridad*) seria “segurança”. Ibrahim (2002), por sua vez, observa que o *Social Security Act* não tratava da criação da seguridade social, tal qual definida na Constituição Brasileira, mas sim da previdência social como se conhece hoje, isto é, uma forma evoluída de seguro social que oferece maior cobertura aos riscos sociais enfrentados pelo trabalhador.

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à seguridade social e a obter, mediante o esforço nacional e a cooperação internacional, levados em conta a organização e os recursos de cada Estado, a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade. (SUSSEKIND, 1955, p. 46-47).

O expoente máximo da nova tendência, no entanto, foi o “Plano Beveridge”, derivado de um relatório elaborado por William Beveridge e apresentado ao Parlamento inglês em 1942. Tal proposta, que propunha uma reforma do sistema inglês de proteção social, viria a ser aprovada em 1946, tendo se constituído na principal fonte de inspiração das políticas de proteção social desenvolvidas no mundo a partir de então.

Rosanvallon (1997) esclarece que o autor da proposta, Sir William Beveridge, tinha sido, no começo do século XX, um dos secretários de Beatrice e Sydney Webb na comissão de estudo para a reforma do sistema de assistência pública inglês⁷. Eleito mais tarde deputado, Beveridge foi encarregado, em 1941, de elaborar um relatório sobre a organização de um sistema britânico de previdência social. Assim, em 1942, publicou o relatório intitulado *Social Insurance and Allied Services*, que acabaria servindo de base à organização do sistema britânico e que viria a inspirar praticamente todas as reformas realizadas nos principais países depois da Segunda Guerra mundial. Apesar de ter sido utilizada pela primeira vez nos Estados Unidos, em 1935, por ocasião do *Social Security Act*, é com Beveridge que a expressão “seguridade social” ganha o sentido que possui atualmente.

O sistema previdenciário preconizado por Beveridge em seu relatório marca uma ruptura com o conceito tradicional e restritivo dos “seguros sociais”, já tão difundido nos Estados Unidos e na Europa. A previdência social passa a ter por

⁷ Em 1905 foi formada na Inglaterra uma comissão real para estudar a reforma da assistência pública. Essa comissão, que tinha como principais coordenadores Beatrice e Sidney Webb, viria a publicar as suas concepções em 1909, através do documento intitulado *Minority Report*, onde é pregada a necessidade de uma política pública de prevenção, exprimindo a doutrina de “obrigação mútua entre o indivíduo e a comunidade” (ROSANVALLON, 1997).

objetivo “livrar o homem da necessidade”, garantindo uma segurança do rendimento através da cobertura dos riscos sociais. Considera-se como risco social tudo o que ameaça o rendimento regular dos indivíduos: doença, acidentes de trabalho, morte, idade avançada, maternidade, invalidez, desemprego.

Rosanvallon (1997) considera que os princípios propostos por Beveridge podem ser resumidos em quatro características básicas: I – é um sistema generalizado, que cobre o conjunto da população, qualquer que seja o tipo de ocupação e o nível de rendimento do indivíduo; II – é um sistema unificado e simples, onde uma única cotização cobre o conjunto dos riscos que podem gerar privação do rendimento; III – é um sistema uniforme, isto é, seja qual for o ganho dos interessados, as prestações são uniformes; e IV – é um sistema centralizado, que requer uma reforma administrativa e a criação de um serviço público único.

Vale ressaltar que, assim como o Social Security Act americano, o significado do termo seguridade social utilizado por Beveridge difere daquele que foi consagrado no Brasil pela Constituição Federal de 1988, o qual engloba as políticas públicas relativas às áreas de saúde, assistência e previdência social. Conforme se pode perceber na transcrição abaixo, a proposta de Beveridge trata de uma cobertura previdenciária mais ampla, tal como se pratica hoje em boa parte dos países, incluindo o Brasil.

A expressão seguridade social é aqui usada para designar a garantia de um rendimento que substitua os salários, quando se interromperem estes pelo desemprego, por doença ou acidente, que assegure a aposentadoria na velhice, que socorra os que perderam o sustento em virtude da morte de outrem e que atenda a certas despesas extraordinárias, tais como as decorrentes do nascimento, da morte e do casamento. Antes de tudo seguridade social significa seguridade de um rendimento mínimo; mas esse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar, tão cedo quanto possível, a interrupção dos salários. (BEVERIDGE, 1942 *apud* MORAES FILHO, 1983, p. 91).

Como se vê, em comparação aos modelos até então existentes nos principais países capitalistas, o sistema de seguridade social proposto por Beveridge apresentava-se muito mais amplo, posto que houve uma tendência de ampliação e aprofundamento dos princípios tradicionalmente utilizados, sobretudo no que diz respeito à introdução de novas técnicas e à ampliação da cobertura oferecida, tanto em termos do número de segurados, quanto em termos dos riscos ou contingências cobertos. O modelo proposto por Beveridge, que como já se disse serviu de inspiração a muitos outros países, previa a ampliação das prestações sociais e tinha como desafio a tentativa de estabelecer uma nova relação entre interesses econômicos e demandas sociais, de tal forma que fosse possível preservar os interesses do Estado nos países capitalistas e, ao mesmo tempo, flexibilizar o novo modelo de relação econômica e social através da ampliação da intervenção estatal.

A grande contribuição de Beveridge à evolução das políticas sociais, portanto, reside na possibilidade de que o Estado passasse a assumir uma postura mais ativa com relação aos problemas sociais. A partir de então o Estado passaria a contemplar os problemas sociais de forma estrutural e não mais isolada. Era, enfim, a concretização do *Welfare State*, ou Estado do bem-estar social⁸.

2.5 EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS

De acordo com Beltrão e outros (1998), os mecanismos para assegurar níveis mínimos de rendimento para os idosos na América Latina basearam-se, ao longo da

⁸ Segundo Flora e Heidenheimer (1981, *apud* WERNECK VIANNA, 2000, p. 37), o termo *Welfare State* começou a ser usado na Inglaterra em 1941, quando o arcebispo Temple, no intuito de estimular o patriotismo britânico, teria cunhado a expressão que enfatizava o contraste com o *Welfare State* nazista. Somente depois da publicação do Relatório Beveridge, em 1942, é que o termo viria a se difundir associado aos benefícios sociais.

história, na estrutura familiar. Assim, a principal fonte de renda de subsistência dos idosos provinha dos filhos e de outros familiares, organizados em um esquema de produção coletiva onde os meios de produção, os bens e os serviços eram compartilhados. Apenas na primeira metade do século passado é que começaram a surgir os primeiros sistemas de previdência social na região.

Esses primeiros sistemas previdenciários latino-americanos, implantados em países como Uruguai, Brasil, Chile, Argentina e Cuba, nesta ordem, surgiram nos anos 20 e 30 do século passado, sob a forma de fundos de pensão ocupacionais diferenciados, que reuniam membros ligados ao mesmo sindicato e ao mesmo segmento industrial. Em um segundo grupo de países latino-americanos, entre os quais Peru, México, Colômbia e Bolívia a introdução dos sistemas previdenciários ocorreu mais tarde, por volta do final dos anos 30 e 40. Mais tarde ainda, por volta dos anos 50 e 60, surgem os primeiros sistemas de previdência de um terceiro grupo de países latino-americanos, como El Salvador e outros países da América Central e do Caribe. Segundo Beltrão e outros (1998), de um modo geral, todos esses sistemas organizaram-se a partir do Estado, sob uma administração centralizada e concebidos pelo regime de repartição.

Moles (1983) cita um estudo desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) que divide o histórico da seguridade social na América Latina em quatro etapas. A primeira caracteriza-se pela pluralidade de instituições de previdência social, destinadas principalmente à cobertura da velhice, invalidez e morte, que na maioria das vezes amparavam os servidores públicos. Em alguns casos, esse tipo de proteção prendia-se à tradição de montepios ou caixas de aposentadoria para determinados setores profissionais. A segunda etapa corresponde ao desenvolvimento dos seguros sociais clássicos, de acordo com o

modelo técnico dos sistemas europeus e baseados em normas, declarações e princípios internacionais. Em geral deram prioridade às prestações por doença e maternidade e se aplicaram a trabalhadores do setor privado. A terceira etapa mostra uma expansão acelerada dos seguros sociais, após a Segunda Guerra, seguida do processo de extensão e reforma dos sistemas já implantados. A quarta e última etapa considerada, corresponde à década de 1960, em que, além da política de ampliação do grau de cobertura da população e das contingências amparadas, ocorreram novos enfoques de reajustamento das prestações pecuniárias e racionalização administrativa dos sistemas.

Dentro da agenda de reforma do Estado, intensificada a partir dos anos 90, uma nova fase se configura: a necessidade de reformas dos sistemas previdenciários, inclusive no que diz respeito ao modo de financiamento, às condições para concessão de benefícios e à administração dos fundos. Os novos sistemas apontados como solução, principalmente por organismos internacionais como o Banco Mundial, deveriam introduzir componentes privados e serem concebidos pelo regime de capitalização. Assim, de acordo com esse entendimento, poder-se-ia viabilizar o gerenciamento dos recursos, criar incentivos de maior apelo para aumentar a participação dos trabalhadores e promover o cumprimento das obrigações previdenciárias, além, é claro, de incrementar e alimentar o mercado de capitais.

As recentes reformas por que passaram os sistemas previdenciários latino-americanos atestam que o entendimento acima tem sido adotado pelos governos de diversos países da região. Foi assim que, na década de 90, sete países latino-americanos implementaram reformas, mais ou menos profundas, de seus sistemas previdenciários: Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996),

Bolívia (1997), El Salvador (1997) e México (1997). Em todos esses países ocorreu uma substituição, total ou parcial, de um sistema público de previdência social, financiado por repartição, por sistemas de capitalização individual⁹, administrados pelo setor privado.

Em 1981, portanto antes das reformas dos anos 90, o Chile, sob a ditadura do general Pinochet, foi na verdade o primeiro país latino-americano a reformar o seu sistema de previdência social. Através da reforma introduzida, o sistema previdenciário público (financiado pelo método da repartição) foi substituído por um sistema compulsório de capitalização, gerenciado por administradores de fundos de pensão privados.

Tendo em vista o seu caráter inovador, o caso chileno merece especial destaque. Defendida por alguns autores e condenada por outros, como Leite (1983) que a considera como um retrocesso na história da previdência social no mundo, a inédita experiência chilena alterou profundamente a previdência social do Chile, a qual, ainda conservando o seu caráter obrigatório, passou a ser gerida pelas chamadas Administradoras de Fondos de Pensão (AFP), entidades privadas que concorrem entre si pela preferência dos trabalhadores. Essas entidades operam no regime de capitalização, com os depósitos individuais substituindo as contribuições dos empregados e das empresas. A aplicação das reservas é regulada pelo Estado, que, no caso de falência da administradora, garante um benefício mínimo ao segurado.

Hujo (1999) esclarece que o sistema previdenciário chileno trata-se do único modelo totalmente privado e com financiamento via capitalização individual. Destaca

⁹ Os conceitos e as características dos dois modelos de financiamento – repartição e capitalização – encontram-se definidos no item seguinte deste trabalho, onde são abordados alguns aspectos do debate atual acerca da previdência social.

que a reforma implementada em 1981 decorreu da adoção da ideologia de mercado e dos poderes de exceção de que dispunha o regime militar perante a sociedade civil. Assim, em maio de 1981, contando com relativa facilidade, o governo militar deu início à radical reforma, culminando com a adoção de um novo sistema previdenciário, compulsório para os novos trabalhadores com vínculo empregatício e funcionários públicos, e facultativo para os afiliados do sistema antigo e para os trabalhadores autônomos. Pelo fato de ser obrigatório para aqueles que ingressam no mercado, o novo sistema (privado) substitui o antigo (público) no médio prazo.

Em defesa do modelo adotado no Chile, Faro (1996) considera que uma solução duradoura para os problemas vividos pela previdência social somente será alcançada no momento em que mudanças radicais sejam implementadas, incluindo a substituição do modelo de repartição pelo de capitalização, com contas individuais, inspirado na experiência chilena. Segundo o autor, um sistema de repartição só pode funcionar a contento em um cenário onde o número de beneficiários, representados por aposentados e pensionistas, seja substancialmente inferior ao número de contribuintes, proporção esta que deve ser mantida ao longo do tempo.

Beltrão e outros (1998) consideram que o modelo chileno apresenta aspectos positivos e negativos. Além de considerar que o novo sistema contribui para o incremento da taxa de poupança doméstica, os autores destacam entre os pontos positivos: I – a engenhosidade e as inúmeras salvaguardas apresentadas pelo modelo; II – a relação direta entre contribuições e benefícios nos casos de aposentadoria por idade; III – a visibilidade das contribuições pagas somente pelo empregado, que ocasiona um nível de evasão fiscal praticamente desprezível; e IV – as elevadas taxas de rentabilidade apresentadas pelos recursos aplicados. Por outro lado, entre os pontos negativos, destacam que o modelo implantado promoveu uma

grande concentração de capitais em poucas administradoras, a ponto de cerca de 80% do patrimônio dos fundos ficar concentrado em apenas três AFP. Além disso, apontam a necessidade de um enorme esforço fiscal para fazer frente ao financiamento do processo de transição entre o modelo antigo e o atual. Apontam, ainda, que há problemas com a acumulação de trabalhadores de baixa renda, que, freqüentemente, oscilam no triângulo emprego-desemprego-subemprego, não conseguindo, ao final do período contributivo, capitalizar o suficiente para garantir uma aposentadoria mínima. Por fim, os autores destacam o elevado custo administrativo do sistema, equivalente a cerca de 10% do total das contribuições aportadas nos fundos.

Experiências semelhantes à chilena, ainda que menos radicais, foram implementadas no Peru, em 1993, e na Argentina, em 1994. No caso peruano, instituiu-se o Sistema Privado de Administração de Fundos de Pensão (SPP), composto pelas Administradoras Privadas de Fundos de Pensão (AFPs) e que opera sob a forma de capitalização individual. A incorporação ao SPP se dá através da filiação voluntária do trabalhador a uma das AFPs existentes. O sistema argentino, por sua vez, consiste basicamente em um sistema misto público-privado, onde o cidadão, inclusive aquele que ingressar no mercado de trabalho já sob a vigência do novo sistema, pode optar entre o regime de capitalização e o regime de repartição. A instituição desse novo sistema se deu a partir da criação do Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões, representado pela sigla derivada do espanhol SIJP.

O quadro abaixo apresenta um breve comparativo entre os modelos implantados nos três países.

Quadro 1 – Cobertura legal dos sistemas de previdência argentino, chileno e peruano

Condição:	ARGENTINA	CHILE	PERU
Coexistência dos novos regimes com os antigos	Não	Não	Sim
Regime único de capitalização no novo sistema	Não. Trata-se de regime misto (repartição e capitalização).	Sim	Sim
Ingresso de novos trabalhadores empregados no mercado	Filiação obrigatória ao SIJP, com opção entre regime de repartição e de capitalização.	Filiação obrigatória ao sistema das AFPs.	Opção entre o sistema antigo (SNP) e o sistema novo (SPP).
Ingresso de trabalhadores autônomos	Filiação obrigatória ao SIJP, com opção entre regime de repartição e de capitalização	Filiação voluntária	Filiação voluntária
Exceções quanto ao ingresso	- Militares ligados às forças armadas, à segurança pública e policiais; - Funcionários, empregados e agentes civis com vínculo empregatício e trabalhando para os governos; - Profissionais, pesquisadores, cientistas e técnicos contratados no exterior para prestar serviços no país por um prazo de até dois anos.	Não há	Não há
Possibilidade de retorno ao sistema antigo	Até 15.07.1996, os filiados do SIJP podiam transferir-se do regime de capitalização para o sistema previdenciário público.	Configura-se somente em caso de o trabalhador não ter direito a nenhum bônus de reconhecimento ¹⁰ .	Era admitida somente até 01.06.1996, por motivo de idade (55 anos para os homens e 50 para as mulheres, no mínimo) ou pela ausência de direito a bônus de reconhecimento.
Possibilidade de transferência de uma administradora para outra	Sim, limitada a uma frequência não superior a duas vezes por ano, desde que o número de contribuições à administradora de origem tenha chegado um mínimo de quatro.	Sim, limitada a uma frequência não superior a duas vezes por ano, por motivos administrativos.	Sim, desde que somando seis meses de cotização junto à administradora de origem.

Fonte: BELTRÃO e outros (1998, p. 91-92).

¹⁰ O bônus de reconhecimento corresponde a um mecanismo de compensação que tem o objetivo de incentivar a adesão dos trabalhadores aos regimes de capitalização implementados no Chile e no Peru. Através desse mecanismo, emite-se um título de dívida a favor dos trabalhadores, que vence e é pago ao fundo de pensão no momento em que seus segurados se aposentam, convertendo-se assim em uma espécie de “reconhecimento” dos aportes realizados.

De acordo com Bertín (2004), com o agravamento da crise fiscal argentina, ocorrido entre os anos de 2001 e 2002, o modelo implantado naquele país vem sendo repensado. Assim, em março de 2001, a partir de recurso interposto por alguns deputados federais, o Poder Judiciário argentino suspendeu a aplicação do decreto que regulamentava a previdência social desde 1994. Em 2002, o governo nacional propôs a reabertura do diálogo sobre a necessidade de uma reforma do sistema previdenciário com o objetivo de ampliar o grau cobertura da população. Tal iniciativa redundou no chamado “*Libro Blanco de la Previsión Social*”, um documento que orienta a unificação do regime público com o regime privado de capitalização em um único modelo apoiado em quatro pilares: o primeiro assistencial, financiado com recursos fiscais, para aqueles cidadãos que não consigam realizar os aportes necessários durante o período de atividade; o segundo pilar obrigatório e baseado na solidariedade intergeracional, mas com a inclusão de um fator proporcional aos anos de aportes registrados; o terceiro pilar obrigatório e de capitalização individual; e o quarto pilar voluntário de capitalização individual.

Segundo matéria publicada recentemente no Jornal Valor Econômico¹¹, um novo estudo do Banco Mundial, intitulado *Keeping the promise of Social Security in Latin America*, conclui que o modelo previdenciário de três pilares, proposto pela própria entidade na década de 90, não vem funcionando bem. A razão disto é que, a despeito de alguns resultados positivos no que diz respeito à dinamização do mercado de capitais, a maioria dos países latino-americanos que “privatizaram” os seus sistemas previdenciários a taxa de cobertura da população tem se situado muito aquém das expectativas, algo em torno de 20%. Além disso, as taxas de administração e as contribuições obrigatórias cobradas dos segurados costumam

¹¹ “Previdência privada não fez milagre na AL, diz Bird”.

ser elevadas, a ponto de inibir a adesão de novos participantes e a permanência dos atuais.

As experiências de reformas estruturais dos sistemas de previdência social latino-americanos, aqui retratadas, demonstram que os aspectos econômicos foram priorizados em detrimento dos objetivos sociais. Quando se introduz o modelo de capitalização individual das contribuições, é preciso se levar em conta que os benefícios futuros dependem da rentabilidade e da estabilidade do setor financeiro, ou seja, ao menor sinal de crise, a segurança social oferecida pelo sistema fica comprometida e surge a necessidade de se repensar o modelo adotado, a exemplo do que ocorre na Argentina. Além disso, o Estado, responsável pela garantia de um valor básico de benefício e pelo financiamento dos custos de transição, precisa contar com um enorme volume de recursos, normalmente indisponíveis em momentos de crise.

Portanto, os reais efeitos das reformas implementadas nos sistemas previdenciários da América Latina são ainda desconhecidos e somente poderão ser melhor avaliados no futuro. Até lá, faz-se necessária a ampliação do debate, com a participação ativa de cidadãos bem informados, tanto acerca da real situação financeira e atuarial do sistema, quanto acerca dos riscos sociais envolvidos.

2.6 ASPECTOS DO DEBATE ATUAL

O debate atual, travado em meio às restrições econômicas vividas no mundo, tem ocasionado significativas reduções do nível de proteção social em muitos países. Ao mesmo tempo, novas contingências sociais estão surgindo e algumas

das já existentes estão ganhando relevância. Os crescentes índices de desemprego e o aumento do número de trabalhadores eventuais ou subempregados fazem parte desse quadro, despertando preocupação nos governos nacionais.

Outra fonte de especial preocupação tem sido o aumento da longevidade da população, aliado à redução dos índices de natalidade, principalmente nos países mais desenvolvidos, ou seja, vem ocorrendo uma inversão da pirâmide etária. Este ponto, em particular, acabou sendo decisivo para que deixasse de existir o consenso anterior que aprovava a previdência social em regime de repartição.

Leite (1983) divide as dificuldades enfrentadas pela previdência social no mundo em três diferentes categorias: extrínsecas, intrínsecas e mistas. Dentro da primeira categoria, destaca a precária situação econômica experimentada pela grande maioria dos países capitalistas, que tem como corolário principal altas taxas de desemprego, muitas vezes comparáveis àquelas verificadas por ocasião da crise de 1929, comprometendo seriamente o equilíbrio financeiro e a sustentabilidade da previdência social. Ainda nas dificuldades extrínsecas, destaca a evolução demográfica, principalmente no tocante à composição etária da população, caracterizada pela crescente proporção de idosos dentro da população e pela elevação da idade média de vida das pessoas. Dentro da segunda categoria – dificuldades intrínsecas – o autor aponta que alguns países costumam sobrecarregar a previdência social com “benefícios não-essenciais”, aproximando-a do conceito de assistência ou serviço social. Outros países, por vezes os mesmos, fixam o valor dos benefícios em níveis tão próximos dos da remuneração que o segurado auferia enquanto trabalhava, que reduzem ou eliminam o incentivo de o mesmo manter-se em atividade, influenciando na redução do tempo de contribuição financeira do segurado ao sistema. Nas dificuldades mistas, última categoria citada pelo autor,

aparece a “excessiva e indevida” interferência política, manifestada através de leis oportunistas, originadas no poder executivo ou no poder legislativo, que visam invariavelmente à concessão de privilégios e que quase sempre comprometem o equilíbrio financeiro do sistema.

Parece óbvio que o questionamento acerca do nível de segurança oferecido pelos sistemas de previdência social esteja diretamente ligado à reavaliação do papel do próprio Estado enquanto guardião do bem-estar dos seus cidadãos e, mais especificamente, enquanto administrador eficiente dos fundos previdenciários. Assim sendo, diversas formas de organizar a previdência social como política pública têm sido experimentadas nos diversos países.

Basicamente os sistemas previdenciários atuais subdividem-se entre dois arranjos: a repartição simples e a capitalização. Naturalmente se observam diferentes combinações de modelos, a depender do país, indo desde regimes baseados unicamente na repartição simples, até as recentes experiências latino-americanas, que, conforme visto neste trabalho, apóiam-se principalmente em esquemas de capitalização individual administrados por instituições privadas.

Apresentam-se abaixo algumas considerações importantes para a adequada compreensão do ponto aqui tratado:

- Quanto às formas de financiamento, os sistemas previdenciários classificam-se em dois tipos básicos:
 - a) Regimes de Repartição, onde os segurados contribuem para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. Dentro deste regime há o chamado “pacto intergeracional”, isto é, os

trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício financeiro; e

- b) Regimes de Capitalização, onde os recursos arrecadados são investidos pelos administradores do fundo, tendo em vista o atendimento das prestações devidas aos segurados no futuro. Com isso, os valores pagos no futuro variarão de acordo com a rentabilidade obtida no mercado, a partir das opções de investimento dos administradores.
- Quanto às regras de concessão dos benefícios, esses sistemas também se classificam em dois tipos básicos¹²:
 - a) Regimes de Benefício Definido (BD), onde o valor a ser pago ao beneficiário é previamente estabelecido, independente das reservas formadas e da variação de rentabilidade do capital. A quase totalidade dos benefícios da previdência social brasileira operam nesta modalidade, com as regras de cálculo do valor dos benefícios sendo preestabelecidas em lei; e
 - b) Regimes de Contribuição Definida (CD), neles os benefícios são pagos de acordo com as contribuições individuais de cada segurado, as quais são segregadas em contas nominais, semelhante a uma poupança. O valor a ser pago futuramente ao segurado irá depender das cotizações realizadas e da rentabilidade obtida ao longo do tempo, ou seja, não existe qualquer fixação prévia do valor benefício.
- Existe uma terceira variante de financiamento de sistemas previdenciários. É a Capitalização Virtual, onde não há a capitalização individualizada dos

¹² Ibrahim (2002) observa que apesar de não existir similitude direta, o mais comum tem sido a vinculação do sistema de benefícios definidos com o regime de repartição simples, e do sistema de contribuições definidas com o regime de capitalização.

pagamentos efetuados pelo segurado, mas sim a aplicação de uma relação atuarial no cálculo do benefício a ser pago. Dessa forma, o valor final do benefício variará de acordo com o tempo de contribuição do segurado e da sua expectativa de sobrevida no momento da concessão do benefício. Diz-se, então, que se constitui num regime híbrido de financiamento, que concilia contribuição definida com benefício definido.

Na literatura, são diversas as opiniões a respeito do modelo de previdência mais adequado. Autores como Faro (1996), por exemplo, sugerem um modelo em que cada indivíduo tenha as suas próprias contribuições depositadas em uma conta específica, cujo saldo seja capitalizado através de aplicações no mercado financeiro. Autores como Medici e Silva (1994), no entanto, sugerem um regime misto, concebido a partir da manutenção de um regime geral baseado no modelo de repartição simples e na gestão pública dos fundos, aliado a um regime complementar apoiado no esquema de capitalização. Giambiagi e Além (1997) alertam que alguns dos participantes do debate atual entendem que problemas como o equilíbrio financeiro da previdência social é de ordem mais conjuntural do que estrutural, podendo ser solucionado com o crescimento da economia, simultaneamente a um combate eficiente às fraudes e à sonegação fiscal.

Quiroga (1994), por sua vez, refuta veementemente qualquer possibilidade de afastamento do Estado da organização e da gestão de políticas de proteção social, incluindo a previdenciária. Diante do ressurgimento de um discurso (neo)liberal no campo da seguridade social, o autor formula os seguintes questionamentos: “Quem se encarregará da seguridade coletiva? O mercado? A proteção social pode depender exclusivamente das forças espontâneas do mercado?” (QUIROGA, 1994, p. 107).

Em se tratando da ingerência do Estado no setor previdenciário, Thompson (2000) aponta que o principal argumento daqueles que a defendem em maior grau é o de que a maioria das pessoas capazes de trabalhar e, portanto, de contribuir, são “míopes”, ou seja, não tem idéia da real necessidade de investirem na constituição de provisões a serem utilizadas em casos fortuitos ou na velhice. Assim, caso o Estado não os obrigue a filiar-se a um regime de previdência, eles não terão a visão, ou a disciplina, de poupar o suficiente para a aposentadoria.

A respeito do parcial sucesso das novas experiências no campo previdenciário, Thompson (2000) adverte que é demasiado cedo para se saber até que ponto os novos sistemas baseados no modelo de contribuições definidas podem ser isolados de procedimentos irresponsáveis na administração dos fundos previdenciários, visto que esse modelo requer supervisão e regulação sofisticadas, para garantia de que uma série de problemas resultantes da dinâmica do setor político não será trocada simplesmente por uma série diferente de problemas derivados das dinâmicas próprias das operações do setor privado. Opinião semelhante, apesar de ampliada porque contempla também os aspectos macroeconômico e macropolítico, é expressa por Medici e Silva (1994), quando afirmam:

O desenvolvimento econômico, acoplado à geração de novos empregos e melhor distribuição da renda e à formalização do mercado de trabalho, é o pilar fundamental para viabilizar qualquer tipo de estrutura de proteção social. No entanto, a permanência de regras e procedimentos de organização da representação de interesses, no nível político-partidário e eleitoral, bem como no nível político-empresarial, impede qualquer tentativa de modernização do aparelho do Estado e sua adequação aos desafios do novo século. [...] Sem mudanças que viabilizem reformas dessa natureza, no nível macroeconômico e macropolítico, proposições de cunho técnico-gerencial não passarão de um mero exercício de lógica e criatividade e conhecimento técnico específico. (MEDICI E SILVA, 1994, p. 125).

Dentro desse debate, vale citar a opinião de Demo (1983) que, em uma abordagem socioeconômica da previdência social, considera que quando se trata de política social, faz-se necessário considerar a interdisciplinaridade, a fim de superar a visão meramente setorial. A partir de tal assertiva, o autor alerta que a crise da previdência pode, sem dúvida, ser vista sob a ótica financeira, mas que sua dimensão principal dificilmente seria a da gestão financeira, embora esta exista. Salaria que a crise maior é a do mercado de trabalho, quer seja nos países avançados, onde a crise passa pela queda da taxa de atividade, acompanhada pelo aumento da longevidade da população aposentada, quer seja nos países em desenvolvimento, onde ela passa pelo subemprego e pelos baixos salários.

O autor conclui que, a despeito dos desmandos verificados nos sistemas previdenciários – tais como preenchimento oportunista de cargos administrativos, desvios de recursos até mesmo por apropriação indébita, dificuldades de arrecadação e de controle dos devedores, inclusão de novos segurados e de novos benefícios sem a correspondente base de custeio – a crise do mercado de trabalho por si só já bastaria para situar a grande maioria dos sistemas previdenciários em permanente crise financeira.

De fato, a dimensão socioeconômica da previdência social é de fundamental importância. Afinal de contas, conforme atesta Andrade (1999), a construção de sistemas de provisão social resultam de uma interface positiva entre desenvolvimento econômico, dinâmica demográfica e condições político-institucionais.

Já que o caixa da previdência é alimentado, na grande maioria dos países, por contribuições incidentes sobre a massa salarial, onde predomina o salário mínimo, como no caso do Brasil, será mínima a contribuição e a disponibilidade de

recursos restará seriamente comprometida. Analisando do lado da demanda pelos benefícios previdenciários, a predominância do salário mínimo também agrava a situação, pois a conseqüente precariedade da qualidade de vida da população acarreta uma natural sobrecarga do sistema, principalmente com relação aos benefícios auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Considerando o lado oposto, ou seja, quando predominam salários mais elevados, embora a disponibilidade de recursos seja maior, constata-se normalmente uma expectativa de vida crescente, aliada a uma reduzida taxa de natalidade. Eleva-se, assim, o número de aposentados e o período de tempo em que eles permanecem como tal e, ao mesmo tempo, ocorre um desequilíbrio na relação entre o número de contribuintes (trabalhadores em atividade) e beneficiários (aposentados e pensionistas).

Para concluir a análise do debate atual sobre a questão previdenciária, é importante citar que ultimamente crescem as discussões, inclusive no Brasil, em torno da possível conveniência de substituir o salário como principal base de incidência das contribuições para a previdência social. Tem-se apontado como principais alternativas o valor agregado aos produtos ou simplesmente o faturamento das empresas. As alternativas apontadas, no entanto, ainda carecem de estudos mais aprofundados, capazes de medir os seus verdadeiros impactos.

Apesar do possível incentivo à geração de empregos formais, a desoneração da folha de salários, designação genérica que essa proposta recebeu no Brasil, tem sido alvo de intenso debate nos círculos empresarial, trabalhista e parlamentar. Essa desoneração ocorreria mediante a flexibilização ou a extinção da cota patronal previdenciária. A pergunta que normalmente se faz é a seguinte: até que ponto essa medida possibilitaria o crescimento do mercado formal e, conseqüentemente, a recuperação da receita previdenciária com expansão da cobertura do sistema?

Sabe-se de antemão que num cenário de crise econômica os efeitos positivos de medidas como essa certamente não são alcançados facilmente, ou seja, responder ao questionamento formulado não parece tarefa simples.

A partir dos comentários aqui expostos, nota-se que o debate atual acerca da previdência social tem sido intenso, a ponto de se questionar até o próprio princípio da solidariedade, marca registrada dessa política de proteção social. Sobretudo a partir dos anos 80, aspectos financeiros e atuariais vêm ganhando notoriedade e, neste sentido, a busca pelo equilíbrio dos sistemas previdenciários tem sido a tônica da discussão dos últimos anos¹³. Um novo paradigma é introduzido: é preciso proteger o trabalhador, mantendo-se, no entanto, os sistemas previdenciários equilibrados em termos financeiros e atuariais¹⁴.

Conforme se verá a seguir, no Brasil esse novo paradigma vem sendo implantado gradativamente, por meio de importantes alterações legais e constitucionais aprovadas nos últimos anos.

¹³ Há que se observar que esse marco temporal (início dos anos 80) coincide justamente com o agravamento da crise das economias capitalistas, ou seja, a discussão que se trava é, na verdade, permeada pela busca de novos espaços para a realização do capital. Afinal de contas, através da capitalização dos fundos de previdência, vislumbra-se a oportunidade de incremento das atividades financeiras em um cenário global de grave estagnação econômica.

¹⁴ Assumem-se aqui, como em todo o desenvolvimento deste trabalho, os conceitos apresentados por Moraes (2001), que define um sistema de previdência equilibrado do ponto de vista financeiro como aquele em que as contribuições (receitas) são suficientes para cobrir os compromissos (despesas) em cada exercício, e como sistema equilibrado do ponto de vista atuarial aquele em que os totais de seus recursos, contribuições e reservas são capazes de honrar todos os compromissos assumidos a médio e longo prazos.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Focando o caso brasileiro, objeto maior deste trabalho, pode-se dizer que a evolução da proteção social seguiu a mesma lógica do plano internacional: origem privada e voluntária, formação dos primeiros planos mutualistas e intervenção crescente do Estado. Verifica-se, no entanto, uma defasagem temporal na deflagração dessa política, pois com uma economia baseada na agricultura, que contava inclusive com a utilização de mão-de-obra escrava até 1888, o Brasil não chegou a desenvolver no século XIX uma legislação sobre seguro social, tal como ocorrera em outros países, principalmente os europeus.

Na análise dos primórdios da proteção social brasileira, destacam-se as santas casas (1543), assistencialistas por natureza, e o montepio para a guarda pessoal do imperador D. João VI (1808). Ainda no período que alguns autores denominam mutualista, anterior à lei alemã de 1883, vale mencionar a criação do Montepio do Exército, em 1827, e do MONGERAL, Montepio Geral dos Servidores do Estado, em 1835.

Com a República, entre 1889 e 1892, surgiram planos previdenciários para os funcionários do Ministério da Fazenda, funcionários civis do Ministério da Guerra e operários efetivos do Arsenal da Marinha da Capital Federal, além do Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional. Em 1890 foi promulgado

um decreto sobre aposentadoria para os funcionários das Estradas de Ferro Central do Brasil, logo mais estendido a todos os empregados de estradas de ferro.

Em 1919, através do Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro, foi instituída a regulação das obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Através desse ato, o acidente decorrente do trabalho obrigava o empregador a pagar uma indenização ao operário ou à sua família, excetuados apenas os casos de força maior ou dolo da própria vítima ou de estranhos. Faziam jus à indenização, todos os trabalhadores, independente de sexo ou idade, empregados nos serviços de construções, reparações e demolições de qualquer natureza; no transporte de carga; nos estabelecimentos industriais; e nos trabalhos agrícolas em que fossem utilizados motores.

Até então, porém, a política previdenciária brasileira era apenas rudimentar. Somente com o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, mais conhecido como Lei Eloy Chaves, é que foi dado o passo fundamental no sentido da regulamentação da previdência social no Brasil, sendo considerado este o marco inicial do sistema previdenciário brasileiro¹⁵.

Através da Lei Eloy Chaves ficou definida a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os empregados de cada uma das empresas de estradas de ferro então existentes no país¹⁶. Cada empresa se encarregava de constituir, organizar e administrar a sua própria CAP, através de um colegiado, composto, em partes iguais, por representantes dos empregados e dos empregadores, sem a participação do Estado. O advento da Lei Eloy Chaves inaugura a fase de vinculação por empresa, caracterizado pelo número reduzido de

¹⁵ Leite (1983) observa que tal entendimento tornou-se pacífico com a instituição do “Dia da Previdência Social” no Brasil, comemorado a 24 de janeiro, data de aprovação da Lei Eloy Chaves.

¹⁶ A primeira empresa a criar a sua Caixa de Aposentadoria e Pensões foi a Great Western do Brazil, mais tarde rebatizada de Estrada de Ferro Santos-Jundiaí e depois FEPASA.

segurados e pela multiplicidade de instituições. O mecanismo da contribuição tríplice, do empregado, da empresa e do Estado, em partes não necessariamente iguais, marcou o desenvolvimento das CAPs, que se apoiavam em um regime financeiro de capitalização.

O seguro social obrigatório preconizado na Lei Eloy Chaves garantia ao trabalhador segurado duas modalidades básicas de prestações e dois tipos de benefícios. As prestações eram assim definidas: “socorros médicos em caso de doença em sua pessoa ou em pessoa de sua família, que habite sob o mesmo teto e sob a mesma economia”; e “medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração”. Já os benefícios previstos eram: a “aposentadoria”; e a “pensão para seus herdeiros em caso de morte”.

A partir da sua implantação em 1923, o sistema das CAPs foi sendo estendido a empresas de diversas categorias profissionais, abrigando um número de trabalhadores cada vez maior. De acordo com Sussekind (1955), ao final do ano de 1932, funcionavam 140 Caixas de Aposentadoria e Pensões, com 184 482 segurados ativos, 10 279 aposentados e 8 820 beneficiários pensionistas.

No início da Era Vargas, através do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, foi criada uma Secretaria de Estado, com a denominação de Ministério dos Negócios do Trabalho, Indústria e Comércio, com atribuições referentes à proteção do trabalho e à previdência social. Inicia-se aí a efetiva ingerência estatal na previdência social brasileira, sendo o advento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) o seu marco principal. Os IAPs – pessoas jurídicas dirigidas por colegiados compostos por representantes dos empregadores, dos empregados e técnicos do governo federal – distinguiram os trabalhadores por categoria profissional

e não mais por empresa, como ocorria nas CAPs. Os dirigentes máximos dessas novas instituições, ocupantes do cargo de presidente de Instituto, eram escolhidos e nomeados pelo governo federal.

O primeiro IAP a ser organizado foi o dos marítimos, o IAPM, em 1933, que abrangia os trabalhadores de todas as empresas que exerciam atividades de marinha mercante no Brasil. Em 1934, foram criados o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais (IAPC), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores¹⁷. Em 1936 foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), que viria a ser instalado somente a 03 de janeiro de 1938. Também em 1938, a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café passou a se chamar Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC) e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores foi transformada em Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE), incorporado em 1945 ao IAPETC.

Segundo a Fundação Getúlio Vargas (1950, *apud* SUSSEKIND, 1955, p. 65), ao final do ano de 1948, existiam cinco IAPs e 30 CAPs, que ofereciam cobertura previdenciária a cerca de três milhões de segurados ativos, 158 855 aposentados e 171 076 pensionistas.

Embora os Institutos proporcionassem cobertura a uma grande parcela dos trabalhadores urbanos, existiam grandes disparidades entre os planos de benefícios

¹⁷ Apesar da denominação, a “Caixa” de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e a “Caixa” de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores eram também instituições de caráter nacional, congregando trabalhadores das respectivas categorias em todo o Brasil, a exemplo dos IAPs.

oferecidos por cada um deles, motivadas principalmente pela diferença na capacidade financeira de cada instituição. Com relação à assistência médica, por exemplo, alguns dos institutos davam-lhe ênfase, enquanto outros lhe atribuíam pouca prioridade. Sobre essa particularidade, Leite (1983) comenta que o IAPI, instituto que agregava o maior número de segurados, somente após vários anos de funcionamento é que veio a iniciar um modesto programa de serviços médicos, ao contrário dos outros IAPs. O quadro abaixo apresenta um resumo dos benefícios oferecidos pelos IAPs e pelo Ipase, este último agregava servidores públicos federais e será tratado em item próprio deste trabalho.

Quadro 2 – Benefícios oferecidos pelos IAPs nos anos 40

	IAPM (1933)	IAPB (1934)	IAPI (1938)	IAPETC (1938)	IAPC (1940)*	Ipase (1938)
Aposentadoria por Idade		X		X	X	X
Aposentadoria por Invalidez	X	X	X	X	X	X
Pensão	X	X	X	X	X	X
Assist. Méd. Hospitalar	X	X			X	X
Assist. Farmacêutica	X	X				
Auxílio Funeral		X		X	X	
Pecúlio					X	X
Auxílio Doença		X	X		X	
Auxílio Maternidade		X			X	
Auxílio Detenção		X				
Alíquota Contribuição Segurado	3%	4-7%	3-8%	3-8%	3-8%	4-7%

* Os dados do IAPC são da reforma promovida em 1940; os demais são dos decretos de constituição dos Institutos.

Fonte: WERNECK VIANNA (2000, p. 279).

De acordo com Werneck Vianna (2000), o desenvolvimento dos IAPs trouxe também uma certa competição entre as diversas categorias profissionais, a qual era estimulada pelo próprio Estado que efetivamente distribuíam benefícios diferenciados, estratificando a clientela previdenciária. Tal comportamento acabou resultando em um conjunto confuso de normas operando padrões desiguais de proteção e em uma

hierarquização da clientela do sistema, que se via prisioneira das mediações corporativas próprias da barganha política.

Outro ponto de desajuste que merece destaque, conforme citado por Lopes (1983), é o fato de que as contribuições da União, que deviam provir do orçamento federal, não se realizaram como previsto legalmente, prevalecendo o ponto de vista de que tais recursos seriam mais bem aplicados pela própria União, garantidora do sistema. A principal consequência disso foi o acúmulo de dívidas gigantescas do Estado brasileiro junto ao sistema previdenciário gerido pelos IAPs. Por outro lado, as contribuições arrecadadas, de início muito superiores aos benefícios que tinham de ser pagos, permitiram a formação de vultosos saldos positivos, que acabaram sendo utilizados fora dos objetivos puramente previdenciários, como na construção de moradias para os segurados dos Institutos.

A respeito da má gestão dos fundos previdenciários, Oliveira e Fleury Teixeira (1986) apontam-na como uma das causas que contribuiu para o agravamento da crise financeira do sistema, tendo em vista a dilapidação dos fundos de reserva. Afinal, a prática de destinar recursos previdenciários para implementação de grandes projetos em áreas de interesse político ou econômico do Estado, adotada por muitos governos, acaba por desvirtuar o verdadeiro papel da previdência social. Foi assim que, nos anos 30 e 40, recursos financeiros da previdência social foram aplicados na criação de empresas estatais ou mistas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Nacional de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores e a Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco, dentre outras. Outros exemplos da utilização dos recursos previdenciários para fins distintos dos que lhe são próprios, teriam sido a construção de Brasília, nos anos 50, e as

construções da Ponte Rio-Niterói e da Transamazônica, nos anos 70. Na opinião dos autores, tal prática ocasionou a descapitalização dos superávits apresentados pela previdência social brasileira nos anos iniciais e deixou patente o caráter político da gestão dos recursos previdenciários.

No sentido de uniformizar o sistema previdenciário brasileiro, o governo federal editou o Decreto nº 35.448, de 01 de maio de 1954, que aprovava o "Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões", estabelecendo o plano único de benefícios e uniformizando as normas pertinentes ao custeio e à administração dos Institutos. Após a morte de Vargas, porém, o referido decreto foi revogado através do Decreto nº 36.132, de 03 de setembro de 1954. (SUSSEKIND, 1955).

Assim, a medida efetiva para a redução da disparidade existente no sistema previdenciário brasileiro somente se daria com a promulgação da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que tramitou durante 14 anos no Congresso Nacional. Esse ato legal, denominado Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), significou a uniformização dos planos de benefícios e das contribuições cobradas pelos diversos Institutos. A estrutura fragmentada do sistema, porém, permanecia intacta.

Em 21 de novembro de 1966, através do Decreto-Lei nº 72, a unificação institucional foi finalmente efetivada. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões foram unificados sob a denominação de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A nova autarquia federal, instalada no início do ano seguinte, englobou os seis institutos então existentes: IAPM, IAPB, IAPC, IAPI, IAPTEC e IAPFESP¹⁸.

¹⁸ O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP) surgiu na década de 1950 e englobou todas as CAP do setor ferroviário remanescentes.

Desde a sua criação, o INPS foi gradativamente se agigantando, tanto em termos do número de segurados, quanto em termos de recursos financeiros administrados. Em 1967, por exemplo, foram colocados sob sua jurisdição o controle, a administração e a alocação dos recursos provenientes dos seguros relativos a acidentes de trabalho. Ibrahim (2002) afirma que até hoje é comum alegar-se que a previdência social brasileira foi prejudicada com a unificação, exatamente porque teria ocorrido uma falha na estratégia de consolidação das entidades, tendo sido criado um Instituto (INPS) grande demais para os mecanismos de controle da época.

Em 1971 criou-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), administrado pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), que estendia benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais¹⁹. É bom que se diga que a LOPS, em 1960, já instituía a cobertura previdenciária ao trabalhador do campo, sem estabelecer, no entanto, os mecanismos para o seu financiamento, o que ocasionou a não concretização do direito legalmente previsto. Fato semelhante ocorreu com os trabalhadores autônomos, que somente foram amparados pelo sistema previdenciário brasileiro, de fato, em 1973, com o advento da Lei nº 5.890. Os empregados domésticos, por sua vez, foram inseridos no sistema em 1972, através da Lei nº 5.859. Estava configurada, assim, a ampla cobertura da previdência social brasileira, pelo menos formalmente. Segundo Monteiro (2002), o indicador estatístico de cobertura da população economicamente ativa saltou de 27%, em 1970, para 87% em 1980.

¹⁹ O trabalhador do campo passou a ter direito aos benefícios de aposentadoria por idade avançada (65 anos), aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-funeral, todos no valor de 50% do maior salário mínimo vigente à época, além de assistência à saúde e serviço social.

Em 1974 surge o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a partir do desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social. O MPAS fica com a responsabilidade de elaborar e executar as políticas de previdência e de assistência médica e social.

Em 1977 institui-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), ficando as diversas funções do sistema previdenciário a cargo de entidades específicas, novas ou reformuladas. Assim, ao já existente INPS foi atribuída exclusivamente a parte referente à concessão e à manutenção de benefícios previdenciários. A prestação de assistência médica ficou a cargo de uma nova autarquia, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Outra autarquia, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), surgiu com a finalidade de promover a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema. A assistência social às populações carentes ficou a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que teve as suas atribuições reformuladas. Além dessas entidades, integravam o Sinpas a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (Funabem), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev)²⁰ e a Central de Medicamentos (Ceme).

Leite (1983) destaca que o Sinpas caracterizava-se pela organização sistêmica, ou seja, uma entidade para cada função, e pela coordenação financeira e patrimonial. O autor aponta, no entanto, que, na prática, três fatores negativos decorreram da criação do Sinpas, foram eles: o porte excessivo dado ao INPS, as

²⁰ Atualmente denominada Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social.

funções múltiplas das entidades e a inexistência de unidade orçamentária e patrimonial.

A partir de 1981, a ocorrência de déficits crescentes nas contas da previdência no Brasil foi a principal característica da chamada crise financeira da Previdência Social. Oliveira e Fleury Teixeira (1986) chamam a atenção que a partir de 1977, a tendência de déficit já se configurava, sobretudo devido à desaceleração do ritmo de crescimento do emprego, que acarretava queda da receita previdenciária. Ainda assim, essa queda conseguia ser compensada pela contenção da despesa, mantendo o sistema em equilíbrio até 1980.

A recessão verificada a partir de 1981 acabou provocando, além da queda real das contribuições previdenciárias dos autônomos e assalariados, um significativo aumento da sonegação por parte dos empregadores, inclusive das empresas públicas, conforme afirmam Braga e Silva (1981 *apud* OLIVEIRA & FLEURY TEIXEIRA, 1986, p.277). Por sua vez, a União, que já vinha diminuindo suas transferências para o sistema, reduziu-as significativamente em 1980, ao nível de apenas 3,4%, contrastando com os níveis de 1970-1973, quando essa participação chegava a quase 10%.

Nota-se, a partir de então, uma crescente preocupação do governo brasileiro com o equilíbrio fiscal, via equilíbrio das contas da previdência. Os números divulgados, no entanto, sempre foram objeto de forte controvérsia. Normalmente há certa confusão entre o orçamento geral da União e o orçamento da previdência social, ou da seguridade social, como se verá a seguir. Neste sentido, Leite (1983) demonstra certo temor, quando afirma:

Outra (preocupação) refere-se à perspectiva de que o lapas venha a ser incorporado pelo Ministério da Fazenda, onde sua posição estrutural seria

mais lógica, pelos mesmos princípios organizacionais que levaram à sua criação; e a dúvida aqui é quanto a possíveis inconvenientes da incorporação da receita das contribuições à receita global da União, com o pagamento dos benefícios ligado à execução orçamentária federal. (LEITE, 1983, p. 43).

3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: O ANÚNCIO DE UMA NOVA ORDEM SOCIAL

Considera-se que o grande momento de estruturação da proteção social brasileira ocorreu em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal. Conforme já frisado neste trabalho, a Carta Magna veio consagrar o termo seguridade social no Brasil, definindo-o como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, CFRB/88), três direitos sociais básicos, previstos no artigo 6º da Constituição.

A Seguridade Social passou a ser um sistema de direitos sob responsabilidade do Estado, com o objetivo de garantir o bem-estar e a justiça social. Foi criado o Orçamento da Seguridade Social, distinto do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimentos das Estatais.

A assistência social é um plano de proteção gratuita a pessoas necessitadas (arts. 203 e 204 da CRFB/88), enquanto a previdência social configura-se no texto constitucional como um seguro institucional público, contributivo e de filiação obrigatória.

Conforme comentado por Ibrahim (2002), os princípios constitucionais definidos para a seguridade social são os seguintes:

- a) Universalidade de cobertura e atendimento (art. 194, § único, I, CFRB/88) ☒ implica dizer que qualquer pessoa pode participar da

proteção social patrocinada pelo Estado, independente de contribuição, particularmente com relação aos serviços de saúde e à assistência social.

- b) Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (art. 194, § único, II, CFRB/88) ☒ a partir da Constituição de 1988 não são mais permitidas distinções entre trabalhadores urbanos e rurais em termos de prestações previdenciárias;
- c) Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços (art. 194, § único, III, CFRB/88) ☒ determinadas prestações são extensíveis somente a algumas parcelas da população. O salário-família, por exemplo, beneficia somente os assalariados de baixa renda, implicando numa seletividade dentro do universo de segurados do sistema. A distributividade, por sua vez, significa que a prestação de benefícios e serviços deve favorecer uma melhor distribuição de renda no País. Sabe-se, por exemplo, que muitos municípios brasileiros, principalmente os localizados nas regiões mais pobres, têm a sua viabilidade econômica garantida a partir dos benefícios previdenciários recebidos pelos seus habitantes²¹.
- d) Irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, § único, IV, CFRB/88) ☒ fica impedida a redução do valor do benefício, além disso, o mesmo deve ter o seu valor atualizado periodicamente, de forma a manter o seu poder de compra.

²¹ Para maior detalhamento, ver França (1999); Favoni (2000); e Varjão & Levyski (2000).

- e) Equidade da participação no custeio (art. 194, § único, V, CFRB/88) ☒
implica dizer que as contribuições para custeio do sistema devem ser instituídas de acordo com a capacidade econômica do respectivo contribuinte. Assim, por exemplo, as alíquotas de contribuição aplicadas sobre os salários dos trabalhadores empregados são progressivas, ou seja, aquele que ganha menos sofre um menor desconto sobre o seu salário.
- f) Diversidade da base do financiamento (art. 194, § único, VI, CFRB/88)
☒ através desse princípio, previne-se que oscilações circunstanciais venham a comprometer o equilíbrio financeiro do sistema, posto que a possibilidade de contar com diversas fontes propicia uma maior segurança à obtenção de receitas.
- g) Gestão democrática e descentralizada (art. 194, § único, VII, CFRB/88)
☒ mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.
- h) Tríplice forma de custeio (art. 195, CFRB/88) ☒ seguindo o modelo de custeio preconizado desde a Constituição de 1934, a atual Carta estabelece a forma tríplice de custeio, ou seja, o sistema deve ser financiado com recursos dos trabalhadores (segurados), dos empregadores e do próprio Estado. Segue-se, assim, a proposta já desenhada por Beveridge, em 1942.
- i) Preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço (art. 195, § 5º, CFRB/88) ☒ este princípio visa ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema ao definir que nenhum benefício ou serviço da seguridade

social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Em 1990, já sob a égide da atual Constituição Federal, outras alterações institucionais no sistema previdenciário brasileiro foram levadas a efeito. Dentre estas se destaca a extinção do Sinpas, que ocasionou duas medidas importantes:

- I. A extinção do Inamps, com a transferência das suas atribuições para o âmbito do Ministério da Saúde, o qual passou a gerir o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constituindo o Sistema Único de Saúde (SUS). Além do Inamps, foram extintas a LBA, a Funabem e a Ceme.
- II. A criação de uma nova autarquia federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mediante a fusão do INPS – que era responsável pela área de benefícios – com o IAPAS – que se encarregava do custeio do sistema. A Dataprev, empresa pública vinculada ao atual Ministério da Previdência Social, foi mantida como responsável pelos serviços de processamento de dados da previdência, sendo detentora de um dos mais amplos bancos de dados do Brasil na atualidade.

Com a nova feição definida pela Constituição de 1988, nota-se um crescimento no nível de cobertura do sistema previdenciário brasileiro. Desde 1991, por exemplo, obedecendo ao princípio da universalidade do sistema, ficou facultada a inscrição de qualquer cidadão com pelo menos 14 anos de idade,

independentemente do exercício de atividade remunerada²². Dessa forma, estudantes, bolsistas e estagiários que prestam serviços a empresa, donas de casa e desempregados, dentre outros, passaram a ter o direito de cadastrar-se, facultativamente, como segurados do INSS, passando à condição de contribuintes do sistema e a fazerem jus aos benefícios legalmente previstos. Já aqueles que exerçam atividade remunerada, inclusive como trabalhador rural, autônomo e empresário, incluem-se no rol dos segurados obrigatórios do sistema.

O texto constitucional vigente também garante proteção previdenciária a uma nova categoria de trabalhador: o segurado especial. Trata-se do pequeno produtor rural e do pescador artesanal, que não possuam empregados e que atuem em regime de economia familiar. Permite-se o auxílio eventual de terceiros, desde quando em condições de mútua colaboração, não existindo subordinação nem remuneração.

Apesar da relativa ampliação do número de segurados observada nos últimos anos, o nível de proteção social dos trabalhadores brasileiros ainda pode ser considerado insuficiente, sobretudo com relação aos não-empregados. Como se pode verificar na tabela seguinte, o grau de proteção verificado em 2001 correspondia a pouco mais de 42% dos trabalhadores ocupados no setor privado.

²² O inciso XXXIII do art. 7º da CFRB, na redação dada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, estabelece 16 anos como a idade mínima para o trabalho do menor, por isso a partir de 1999 apenas os maiores de 16 anos podem filiar-se ao RGPS na condição de segurado facultativo. O § 5º do art. 201 da CFRB, na redação dada pelo art. 1º da Emenda Constitucional citada, veda a vinculação, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de Regime Próprio de Previdência.

Tabela 1 – Nível de proteção social dos trabalhadores ocupados do setor privado em 2001

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	Contribuintes (A)	Não-Contribuintes (B)	Total (C)	% De Cobertura (A/C)
Empregados	23.732.676	12.326.750	36.059.426	65,8
Com Carteira	22.179.676	-	22.179.855	100,0
Sem Carteira	1.552.821	12.326.750	13.879.571	11,2
Trabalhador Doméstico	1.671.427	4.219.800	5.891.227	28,4
Com Carteira	1.535.046	-	1.535.046	100,0
Sem Carteira	136.381	4.219.800	4.356.181	3,1
Por Conta Própria	2.503.678	14.328.335	16.832.013	14,9
Empregadores	1.850.389	1.333.357	3.183.746	58,1
Segurados Especiais	13.821	3.015.682	3.029.503	0,5
Não remunerados	111.449	5.472.779	5.584.228	2,0
TOTAL	29.883.440	40.696.703	70.580.143	42,3

Fonte: PNAD/IBGE, 2001 *apud* FUNDAÇÃO ANFIP (2003b, p. 29).

Para uma melhor compreensão do atual estágio do sistema previdenciário brasileiro, cumpre destacar que, de acordo com os preceitos constitucionais vigentes, existem no Brasil três tipos básicos de regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos efetivos, civis²³, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações; e o Regime de Previdência Complementar, de caráter privado e facultativo, regulamentado pelas Leis Complementares n^{os} 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001.

²³ Tavares, Ibrahim e Vieira (2004) esclarecem que os militares não possuem um sistema propriamente previdenciário, pois não se aposentam: a reserva remunerada e a reforma do militar são totalmente custeadas pelo Estado. Assim, a pensão dos militares (Forças Armadas) e dos milicianos (policiais e bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal) recebem apenas rápidas menções no texto da Constituição Federal.

A esses três tipos básicos de regimes, pode-se somar um quarto: o Regime de Previdência Complementar Pública, previsto na Emenda Constitucional nº 41/2003. Uma vez instituído pelo ente federativo, esse regime servirá para complementar o valor dos benefícios recebidos pelos servidores públicos vinculados ao respectivo RPPS. Em item destinado aos comentários específicos da citada Emenda, são oferecidos mais detalhes acerca das regras constitucionais necessárias à implementação dessa nova modalidade.

O RGPS é administrado pelo INSS, com base nas Leis nºs 8.212 (custeio) e 8.213 (benefícios), ambas de 24 de julho de 1991, regulamentadas atualmente pelo Decreto nº 3.048, de 05 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social. A LOPS de 1960 foi revogada a partir da vigência das duas leis citadas.

De acordo com dados do Ministério da Previdência Social, o Regime Geral mantém atualmente quase 22 milhões de benefícios, entre urbanos e rurais. Estes benefícios pecuniários são pagos mensalmente e, conforme já foi dito, constituem-se na principal fonte de renda de muitos municípios brasileiros. A tabela abaixo apresenta um resumo do quantitativo e dos valores médios dos diversos tipos de benefícios mantidos pelo RGPS, em 2003.

Tabela 2 – Benefícios por espécie, quantidade e valor médio - Ano: 2003

GRUPOS DE ESPÉCIES	QUANTIDADE	VALOR MÉDIO (R\$)
TOTAL	21.851.685	415,71
PREVIDENCIÁRIOS	18.785.324	437,99
Aposentadorias	12.142.701	462,37
Idade	6.169.878	280,72
Invalidez	2.417.308	357,22
Tempo de Contribuição	3.555.515	849,06
Pensões por Morte	5.471.227	366,59
Auxílio-Doença	1.089.059	539,39
Salário-Maternidade	59.508	208,95
Outros	22.829	341,35
ACIDENTÁRIOS	735.942	393,35
Aposentadorias	129.584	535,91
Pensão por Morte	130.216	514,92
Auxílio-Doença	117.047	668,49
Auxílio-Acidente	265.322	252,24
Auxílio-Suplementar	93.773	83,37
ASSISTENCIAIS	2.330.419	243,22
Amparos Assistenciais (LOAS)	1.701.240	241,56
Idoso	664.875	241,01
Portador de Deficiência	1.036.365	241,91
Pensões Mensais Vitalícias	17.708	488,90
Rendas Mensais Vitalícias	611.471	240,73
Idade	208.297	240,92
Invalidez	403.174	240,64

Fonte: Ministério da Previdência Social – MPS, apud Fundação ANFIP (2004, p. 19).

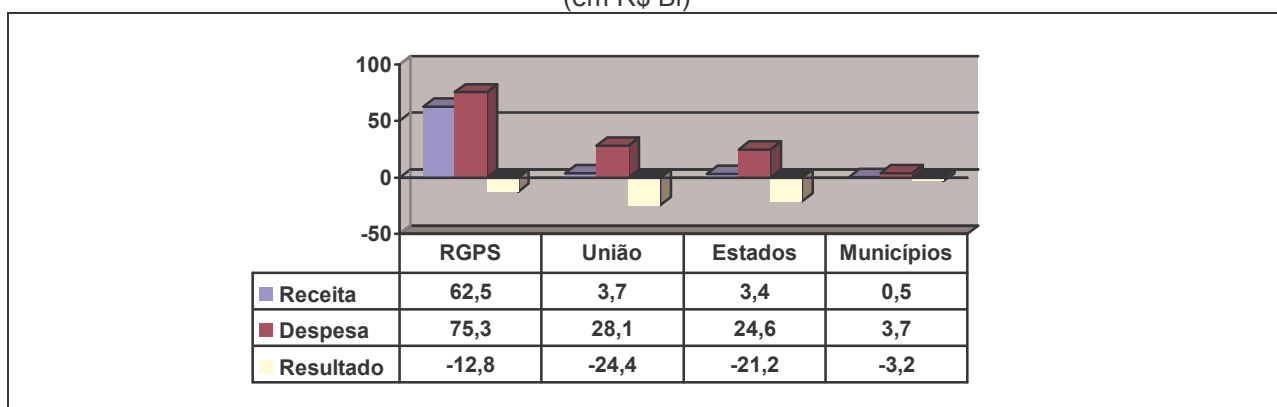
A União, os 26 estados da Federação, o Distrito Federal e pouco mais de dois mil municípios brasileiros possuem Regimes Próprios de Previdência Social²⁴. Cada um desses RPPS apresenta legislação própria, observados os preceitos básicos definidos na Constituição Federal e na legislação da União, especialmente nas Leis

²⁴ De acordo com a Secretaria de Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS), em 01 de junho de 2004, havia 2 149 municípios brasileiros com RPPS.

n^{os} 9.717, de 27 de novembro de 1998, e 10.887, de 18 de junho de 2004. As peculiaridades dos Regimes Próprios serão abordadas com maior aprofundamento em item específico deste trabalho.

Vale comentar que de acordo com números divulgados pelo governo federal, existe um enorme déficit nas contas do sistema previdenciário brasileiro, sendo este o principal argumento apontado como justificativa à constante necessidade de reformas. Para o ano 2001, por exemplo, foi divulgado que os regimes públicos de previdência existentes no Brasil apresentaram os resultados financeiros demonstrados no gráfico abaixo.

Figura 1 – Resultados dos regimes de previdência – INSS e previdência dos servidores públicos (União, Estados e Municípios). Ano: 2001
(em R\$ Bi)



Fonte: Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS
apud Silva (2002, p. 6).

Entretanto, os números apontados pelo governo tem sido alvo de ampla controvérsia, inclusive no meio acadêmico, principalmente no que diz respeito aos critérios adotados para os cálculos e à não distinção entre benefícios de natureza previdenciária e assistencial, sem falar na questão da confusão entre os conceitos de Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social. Trabalhos como os de Ribeiro, E. e Ribeiro, M. (2001) e da Fundação ANFIP (2004), por exemplo, questionam os números oficiais divulgados e apontam os equívocos cometidos pelo

governo na apuração dos resultados. Ambos os trabalhos acabam por concluir que, na verdade, há um superávit no Orçamento da Seguridade Social. A segunda pesquisa aponta, inclusive, que mesmo com a inclusão dos números dos RPPS dos servidores públicos civis e militares federais nos cálculos, o saldo superavitário continua a existir, conforme pode ser visto na tabela apresentada a seguir:

Tabela 3 – Receitas e Despesas da Seguridade Social em 2003
Saldo Agregado (RGPS + RPPS União) (*)

I – RECEITAS 2003	(R\$ Bilhões)
Receita Previdenciária Líquida (1)	80,73
Outras Receitas do INSS (2)	0,60
COFINS	57,78
CSLL	16,14
Concursos de Prognósticos	1,27
Contribuição dos Servidores Civis	2,09
Contribuição para Pensões dos Militares	0,76
Contribuição da União (3)	4,18
CPMF	22,99
Receitas Próprias do Ministério da Saúde	0,76
Contribuições Sociais (4)	0,17
TOTAL DAS RECEITAS	187,47
II – DESPESAS 2003	
Pagamento Total de Benefícios (5)	112,20
1. Benefícios Previdenciários	105,36
☒ Urbanos	84,45
☒ Rurais	20,91
2. Benefícios Assistenciais	6,22
☒ RMV	1,77
☒ LOAS	4,45
3. EPU – Legislação Especial (6)	0,62
Saúde (7)	26,71
EPU – Servidores Inativos/Pensionistas (8)	34,21
☒ Civis	21,94
☒ Militares	12,27
Assistência Social Geral	0,48
Custeio e Pessoal do INSS (9)	2,92
Outras Ações da Seguridade (10)	2,23
Ações do Fundo de Combate à Pobreza (11)	4,17

TOTAL DAS DESPESAS	182,92
RESULTADO (Receitas – Despesas) 2003	4,55

Legenda: (*) Exclui receitas da contribuição do PIS/PASEP, contribuição social para correção do FGTS e as respectivas despesas vinculadas, bem como juros e amortização da dívida; nas receitas das contribuições sociais estão incluídas as de dívida ativa.

(1) Receita Líquida = Arrecadação bancária + SIMPLES + REFIS + arrecadação CDP + arrecadação FIES + depósitos judiciais – restituições de arrecadações – transferências a outras entidades (terceiros). (2) Corresponde a rendimentos financeiros e outros, segundo o Fluxo de Caixa do INSS. (3) Contribuição devida e parte não recolhida pela União (recolhimento de R\$ 2,23 bi), como contrapartida da contribuição do servidor civil, correspondente à contribuição patronal [2 por 1], conforme Lei 9.717/98 e MP 167/04. (4) Referem-se às contribuições sobre o DPVAT (parcela do Fundo Nacional de Saúde), contribuições sobre concursos de prognósticos e prêmios prescritos, bens apreendidos (parcela da assistência social). (5) Referem-se aos benefícios mantidos (previdenciários + assistenciais + legislação especial). (6) Encargos Previdenciários da União = benefícios concedidos através de leis especiais, pagos pelo INSS, com recursos da Seguridade Social, e repassados pelo Tesouro. (7) Inclui ações de saúde do SUS, saneamento, pessoal ativo e custeio do Ministério da Saúde. (8) Exclui transferências a DF e ex-territórios. (9) Engloba pagamentos a ativos do INSS, bem como despesas operacionais consignadas. (10) Referem-se a ações prestadas a outros ministérios. (11) Despesas realizadas com parcelas da CPMF (0,08%) e outras receitas (recursos da COFINS e recursos ordinários).

Fonte: SIAFI e Fluxo de Caixa do INSS, apud Fundação ANFIP (2004, p. 23).

Cumpre lembrar que a abordagem mais aprofundada da controvérsia aqui apontada não se constitui em objetivo do presente trabalho. Há que se observar, no entanto, que, conforme já salientado, a Constituição de 1988 introduziu o conceito de Seguridade Social na ordem jurídica nacional, incluindo sob sua responsabilidade as políticas de Saúde, Assistência e Previdência Social, e lhe atribuiu um orçamento específico – Orçamento da Seguridade Social – distinto do Orçamento Fiscal, com fontes vinculadas de financiamento.

As receitas de contribuições sociais dos empregados e das empresas sobre os salários são arrecadadas diretamente pelo INSS. Já as transferências da União são recursos adicionais do Orçamento Fiscal, destinados ao pagamento do Encargo Previdenciário da União (EPU) e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios. As contribuições sociais das empresas, incidentes sobre o faturamento e sobre o lucro (Cofins e CSLL), e ainda as que incidem sobre a receita de concursos de prognósticos e sobre as movimentações financeiras (CPMF), são arrecadadas pela União, devendo ser transferidas para o Orçamento da Seguridade Social.

Assim sendo, qualquer análise que se pretenda fazer sobre o financiamento do sistema previdenciário brasileiro requer um detalhamento sistêmico, sem perder de vista a totalidade das contribuições e transferências, bem como todos os pagamentos e despesas incorridos. O diagnóstico preciso da situação deve se situar longe do debate ideológico ou financista. Afinal, acima das conveniências particulares ou circunstanciais dos grupos de interesse ou dos governos há que se destacar a condição de importante política de proteção social ostentada pela previdência social no Brasil, em todos os seus diferentes regimes.

3.3 EMENDAS CONSTITUCIONAIS DE 1998 E 2003: DUAS REFORMAS EM CINCO ANOS

O sistema previdenciário brasileiro tem sofrido nos últimos anos diversas e significativas alterações. Algumas delas serão comentadas neste item, destinado a oferecer uma visão panorâmica do quadro atual que, como se sabe, ainda não está totalmente definido, tendo em vista as discussões correntes no âmbito legislativo e judiciário. As duas últimas reformas constitucionais na área previdenciária, finalizadas em 1998 e em 2003 serão aqui analisadas, com destaque para os principais pontos aprovados.

De acordo com observação de Tavares, Ibrahim e Vieira (2004), as modificações na estrutura previdenciária brasileira de um modo geral, vêm sendo realizadas mediante um processo de reforma constitucional e legislativa no qual se destacam dois princípios inspiradores: a universalidade e a uniformidade. O primeiro diz respeito ao objetivo de abranger o maior número possível de brasileiros na proteção previdenciária, enquanto o segundo destina-se a fixar um sistema de seguro social básico e com regras bastante aproximadas para todo o universo de

segurados. Da universalidade resulta o aumento dos filiados à previdência, enquanto da uniformidade, a aproximação dos regimes, inicialmente entre trabalhadores urbanos e rurais, e depois entre servidores públicos e demais trabalhadores.

Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Palácio do Planalto encaminhou ao Legislativo, em 1995, a Proposta de Emenda Constitucional da Previdência Social (PEC) nº 33-C, que tramitou no Congresso Nacional até ser aprovada em 15 de dezembro de 1998 como Emenda Constitucional (EC) nº 20, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 1998.

A tramitação da PEC nº 33-C, segundo Monteiro (2002), trouxe à tona aspectos importantes da relação entre o Executivo e o Legislativo, tais como o papel dos partidos políticos, a questão da coesão e disciplina partidárias, o papel dos líderes partidários na condução da votação das matérias em plenário e na formação e funcionamento das comissões legislativas, além das dificuldades mais gerais do processo de reforma constitucional.

Conforme enfatiza Monteiro (2002), a proposta de reforma previdenciária de 1995 apresentou muito mais visibilidade que as reformas administrativa e tributária, e impôs perdas significativas, de forma polêmica, não apenas às categorias profissionais do setor público, mas também aos empregados do setor privado, retirando os benefícios e “privilégios” que os constituintes haviam consagrado na Constituição de 1988, atingindo diretamente milhões de trabalhadores a curto, médio e longo prazos.

Embora não tenha contemplado todos os objetivos do Poder Executivo, uma vez que a PEC nº 33-C sofreu diversas emendas durante a tramitação, a EC nº 20

trouxe algumas alterações significativas para o sistema previdenciário brasileiro. Os principais pontos aprovados foram os seguintes:

- a) Estabeleceu como teto dos benefícios o valor de dez salários mínimos da época, ou R\$ 1.200,00;
- b) definiu, tanto para os RPPS quanto para o RGPS, que os regimes serão de caráter contributivo e deverão observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial;
- c) estabeleceu, para ambos os regimes, que a concessão de aposentadorias especiais deverá ocorrer apenas para os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física ou para as atividades desenvolvidas, em sala de aula, pelo professor do ensino fundamental;
- d) determinou que o servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, é segurado obrigatório do RGPS, não podendo estar vinculado a Regimes Próprios instituídos e mantidos pelos entes da Federação;
- e) União, Estados, Distrito Federal e Municípios passaram a contar com a possibilidade de fixarem um teto para aposentadorias e pensões concedidas pelos seus respectivos RPPS. Esse teto seria idêntico ao que ficou definido para o RGPS, ou seja, R\$ 1.200,00. Para isso, porém, era necessário que a entidade federativa institísse regime de

previdência complementar para os seus servidores, nos termos de lei complementar²⁵.

Um ponto merece especial destaque: o “fator previdenciário”, introduzido por um dispositivo infraconstitucional posterior à aprovação da Emenda 20, a Lei Ordinária nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Trata-se de uma fórmula complexa que inclui variáveis como: idade, expectativa de sobrevida (dada pelo IBGE), tempo de contribuição do segurado ao se aposentar e alíquota de contribuição. Esse fator é utilizado pelo INSS no cálculo do valor das aposentadorias por idade (facultativamente) e por tempo de contribuição (obrigatoriamente), sendo aplicado sobre a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição.

O fator previdenciário é dado pela fórmula:

$$f = \frac{TC \times a}{ES} \times \left\{ 1 + \frac{ID + (TC \times a)}{100} \right\}$$

onde:

f = fator previdenciário;

ES = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

TC = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

ID = idade no momento da aposentadoria; e

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

²⁵ As Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001, regulamentam as disposições contidas na Emenda 20 com relação à organização do Regime de Previdência Complementar por parte dos entes federados.

Através da instituição do citado fator, conseguiu-se desestimular os pedidos de aposentadorias precoces, que passaram a ter os seus valores reduzidos a partir da aplicação da fórmula. Resgataram-se, assim, os efeitos que o Governo Federal esperava com o requisito da idade mínima para aposentadoria, presente na PEC nº 33-C, mas que acabou não sendo aprovado pelo Legislativo na Emenda Constitucional nº 20/98.

Ibrahim (2002) explica que a aposentadoria por tempo de contribuição, em virtude da aplicação obrigatória do fator previdenciário no cálculo do valor do benefício, ficou submetida ao regime de capitalização virtual, diferindo, assim, da maioria dos benefícios previdenciários brasileiros que é financiada conforme o regime de repartição simples.

O segundo processo de reforma constitucional do sistema previdenciário brasileiro teve início em 29 de abril de 2003, quando o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 40. Há que se observar o curto espaço de tempo decorrido entre o início do mandato do presidente (01 de janeiro de 2003) e a data de envio do projeto para o Legislativo, o que denota que a discussão prévia com a sociedade, prometida pelo Governo, restou prejudicada. Prova disto é o fato de os encontros promovidos pelo Ministério da Previdência Social junto a sindicatos, associações e órgãos da imprensa terem servido basicamente para que o Governo expusesse o seu ponto de vista, ressaltando os aspectos fiscais e orçamentários envolvidos.

Os governadores estaduais, pressionados pelas limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), participaram ativamente da elaboração da versão original da PEC, além de terem sido consultados sempre que surgiam propostas de

alteração do texto durante a tramitação no Congresso. Esses agentes políticos, portanto, constituíram-se em um dos principais atores sociais envolvidos no processo de reforma da previdência deflagrado em 2003.

Decorridos pouco menos de oito meses do seu envio ao Legislativo, um prazo exíguo se comparado ao que foi dispensado à discussão da PEC 33-C, a PEC 40 foi aprovada pelo Congresso Nacional em 19 de dezembro de 2003, na forma da Emenda Constitucional nº 41, publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro do mesmo ano.

No texto aprovado, o RGPS praticamente não foi afetado, sendo referido apenas na definição de dois pontos básicos:

- I. Determinação de que lei ordinária, a ser aprovada, disporá sobre “sistema especial de inclusão previdenciária” para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios equivalentes a um salário mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição;
- II. elevação do limite máximo do valor dos benefícios, dos anteriores R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00²⁶. Como as regras de cálculo e os percentuais de contribuição permaneceram inalterados, tal medida significa o simples aumento imediato da arrecadação, pois a contribuição dos segurados passará a incidir sobre um novo teto

²⁶ Por ocasião da aprovação da Emenda 20/98, o limite máximo (teto) dos benefícios do RGPS era de R\$ 1.200,00, o que equivalia a dez salários mínimos da época. De 01 de junho de 2003 a 30 de dezembro de 2003, esse teto já estava em R\$ 1.869,34, o equivalente a menos de oito salários mínimos da época. Permanecia, portanto, a tendência histórica de desvalorização do teto dos benefícios previdenciários em relação ao valor do salário mínimo. A Emenda 41/2003 fixou o novo teto em R\$ 2.400,00, correspondente a dez vezes o salário mínimo vigente na data de sua aprovação (31/12/2003). Apesar de aparentemente corrigir o problema, a nova Emenda não garantiu a manutenção do poder aquisitivo dos benefícios, pois definiu que o novo limite não será reajustado de acordo com o salário mínimo, mas sim com base em atos normativos emanados do Poder Executivo, ou seja, na prática a medida adotada assemelha-se àquela utilizada na Emenda 20/1998. Prova disto é que, a partir de 01 de maio de 2004, o citado limite máximo foi atualizado para R\$ 2.508,72, por força da Portaria MPS nº 479, ou seja, cerca de 9,6 vezes o valor do salário mínimo atual, que é de R\$ 260,00.

remuneratório. Já o aumento das despesas com a concessão de benefícios mais elevados somente será sentido no longo prazo, dentro de mais ou menos 20 anos.

Por outro lado, em relação aos RPPS, o texto aprovado introduziu diversas e importantes medidas²⁷, dentre elas:

- a) União, Estados, DF e Municípios poderão instituir, mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para os seus servidores. Os fundos de pensão deverão ser públicos, fechados (restritos aos servidores públicos) e de contribuição definida;
- b) cobrança de 11% de contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões. Para os servidores inativos e os pensionistas em gozo de benefícios em 31 de dezembro de 2003, a contribuição incide sobre a parcela que exceder a 60% do limite máximo dos benefícios do RGPS (R\$ 1.505,23), na União, e sobre a parcela que exceder a 50% desse limite (R\$ 1.254,36), nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Para os benefícios concedidos após a referida data, a contribuição, em todos os entes da Federação, incide sobre a parcela que supere o limite máximo dos benefícios do RGPS (R\$ 2.508,72)²⁸;

²⁷ No APÊNDICE C é apresentado um quadro comparativo entre as principais regras válidas para os RPPS, antes e depois do advento da Emenda Constitucional N° 41/2003.

²⁸ Em votação concluída no dia 18 de agosto de 2004, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a referida contribuição somente incidirá sobre a parcela que exceder o limite máximo dos benefícios do RGPS, ou seja, R\$ 2.508,72. Essa medida abrange os benefícios atuais e futuros e vale indistintamente para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O placar final do julgamento quanto à constitucionalidade da cobrança foi de sete votos a favor e quatro contrários à taxação. Já em relação à elevação do teto de isenção, a decisão foi unânime.

- c) as pensões por morte, antes integrais, terão valor igual ao limite máximo dos benefícios do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite. Tal dispositivo é válido para todos os entes da Federação, nos termos da lei²⁹;
- d) fim da paridade entre as aposentadorias e pensões do serviço público em relação às revisões remuneratórias e às gratificações concedidas para os servidores ativos das respectivas categorias funcionais, ou seja, os reajustes e gratificações concedidos ao pessoal em atividade deixam de ser repassados automaticamente aos aposentados e pensionistas. Ficam garantidos, apenas, reajustes periódicos para os benefícios, conforme critérios a serem definidos em lei;
- e) fixação de alíquota mínima cobrada dos servidores para os RPPS dos Estados, do DF e dos Municípios idêntica à cobrada pela União, que é de 11% sobre a remuneração total do servidor;
- f) para ter direito à aposentadoria integral, exige-se que o servidor tenha alcançado 60 anos de idade e 35 de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 de contribuição, se mulher. Além disso, exigem-se 20 anos no serviço público, 10 anos na carreira e cinco no cargo em que se der a aposentadoria;
- g) a base de cálculo das aposentadorias e pensões dos servidores deixa de ser o valor da última remuneração e passa a ser a média das remunerações percebidas no serviço público e em eventual atividade privada. Esta medida significa a quebra do princípio da integralidade, que até então regia a concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão no serviço público.

²⁹ A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, trata da matéria, e define que o dispositivo previsto na Emenda 41/2003 será aplicado às pensões por morte concedidas aos dependentes dos servidores públicos, ativos ou inativos, falecidos a partir da data de publicação da lei (21 de junho de 2004).

A despeito das pressões exercidas por servidores públicos que se sentiam prejudicados frente às mudanças anunciadas, o Governo Federal pouco cedeu em relação às medidas constantes da versão original da PEC 40, tendo conseguido expressiva vitória no Congresso Nacional. Para obtê-la, no entanto, o Palácio do Planalto e os partidos que compunham a sua base de apoio experimentaram momentos de forte tensão, que redundaram em um natural desgaste político. A utilização da força policial durante as manifestações dos servidores em Brasília e a expulsão de parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT) que se declararam contrários a diversos pontos da PEC 40, atestam esse desgaste.

Por outro lado, a maioria da população demonstrou expressivo apoio às propostas de reforma do sistema previdenciário brasileiro. Em certa medida, o apoio demonstrado foi fomentado pela intensa campanha publicitária deflagrada pelo Governo e por alguns setores da imprensa. Notou-se, também, certa apatia por parte dos servidores públicos municipais e estaduais, os quais, ao contrário dos federais, colocaram-se passivamente frente às mudanças anunciadas, talvez porque julgassem que não seriam atingidos por elas.

Com o intuito de amenizar as pressões exercidas pelos servidores públicos e, assim, garantir a pronta aprovação da Emenda 41, o Palácio do Planalto acabou prometendo apoio à Proposta de Emenda à Constituição nº 77/2003, de autoria do Senado Federal, onde já foi votada e aprovada em dois turnos. A chamada “PEC paralela”³⁰ encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, sob o nº 227-A/2004. Em seu texto, prevê-se a flexibilização de alguns pontos da Emenda 41, sobretudo no que diz respeito às regras de transição aplicáveis aos servidores

³⁰ Paralela porque teve seu processo legislativo correndo simultaneamente ao da PEC 40/2003.

que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998, data de publicação da Emenda 20.

Analisando as reformas previdenciárias ocorridas nos últimos anos no Brasil, do ponto de vista social, nota-se que as mesmas significaram, no dizer de Melo (1997), a “desconstrução da agenda estruturada durante a Constituinte de 1988”, ou seja, a nova ordem social instituída com o advento da Constituição de 1988 acabou saindo enfraquecida, tanto numa como noutra reforma, apenas diferindo quanto ao foco principal, posto que a primeira atingiu mais o RGPS e a segunda mais os RPPS. Pode-se dizer, portanto, que analogamente aos processos de reformas ocorridos em outros países latino-americanos no final do século passado, as reformas brasileiras seguiram uma lógica peculiar: busca incondicional do equilíbrio financeiro e atuarial, a despeito do custo social incorrido.

Cumprе esclarecer, por fim, que os recentes processos de reforma da Previdência brasileira inserem-se no contexto da Reforma do Estado, delineada desde o início da década de 90 no Brasil. Diversos autores apontam essa correlação. Bresser Pereira (1998), um dos principais idealizadores da Reforma do Estado no Brasil, por exemplo, enfatiza a necessidade de mudança das regras vigentes no sistema previdenciário nacional, porque considera que o Brasil conta com “provavelmente o mais generoso sistema previdenciário do mundo”, sobretudo no que concerne à idade média de aposentadoria e ao valor médio dos benefícios em relação ao último salário do trabalhador em atividade. Como pode ser visto no trecho transcrito abaixo, o autor elege como principal alvo de reformas a previdência social do servidor público, justamente por classificá-la como uma das principais causas da “crise fiscal do Estado”:

A reforma do sistema de previdência do servidor público, por sua vez, é fundamental, na medida em que é a condição para a definitiva crise fiscal do Estado. A crise do sistema previdenciário brasileiro deriva, em última análise, de uma concepção equivocada do que seja aposentadoria. Um sistema de pensões existe para garantir uma aposentadoria digna a quem chegou à velhice e não pode mais trabalhar; não existe para garantir um segundo trabalho a indivíduos ainda com grande capacidade de trabalho, não existe para aposentar pessoas, particularmente funcionários públicos, aos 50 anos de idade. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 29).

Andrews & Kouzmin (1998) destacam que a reforma administrativa brasileira não concebe a atual crise como uma crise econômica do capitalismo, mas como uma “crise do Estado” composta de três componentes: I – uma crise fiscal; II – uma crise no modelo de intervenção do Estado; e III – uma crise do modelo burocrático na administração pública. Segundo os autores, na visão do Ministro Luís Carlos Bresser Pereira “reconstruir o Estado” significa diminuir o seu tamanho, desregular a economia, aumentando a governança (capacidade do Estado de tomar decisões efetivas) e a governabilidade (capacidade política do governo de intermediar interesses). Para aumentar a governança seria necessário realizar o ajuste fiscal, implantar a administração gerencial e separar a formulação da implementação de políticas públicas. Já o aumento da governabilidade seria alcançado pela melhoria da democracia representativa e pela introdução do controle social. A reforma da previdência estaria contemplada justamente no primeiro escopo, ou seja, o seu alvo principal seria o ajuste fiscal e não a promoção da tão propalada justiça social.

Monteiro (2002), por sua vez, considera que no processo de reforma findo em 1998 o Poder Executivo e o Poder Legislativo foram colocados diante do desafio de processar institucionalmente as transformações políticas necessárias às novas políticas de ajuste neoliberal, ou seja, a tramitação das emendas de reforma no Congresso Nacional, inclusive no que se refere ao comportamento dos parlamentares e do governo federal, não pode ser “substantivamente entendida”

desvinculada do contexto mais geral das políticas de Reforma do Estado voltadas para o ajuste ao mercado.

Werneck Vianna (2000), ao desenvolver uma análise da trajetória da seguridade social brasileira, denominou de “americanização (perversa)” o recente processo de reformas sofrido pelo sistema, onde interesses múltiplos e fragmentados competem para obter maior espaço nos processos decisórios. Para a autora o sistema securitário brasileiro está marcado por dois traços fundamentais: o “lobismo”, que se configura como um modelo de articulação de interesses que acentua a exclusão e a diferenciação social, de um lado; e, de outro, a residualidade da proteção social, isto é, os (maus) serviços prestados pelo sistema público vêm se restringindo aos pobres, por conta da própria desestruturação do Estado. Com isso, formam-se barreiras que impedem a efetiva construção do modelo universalista proposto na Constituição de 1988.

Seja como for, as transformações sofridas pelo sistema previdenciário brasileiro nos últimos anos, parece configurar a previsão feita por Quiroga (1994) ao considerar que o pensamento liberal defende que a proteção social deve funcionar da seguinte maneira: os menos favorecidos enfrentam os riscos da vida coletiva mediante a beneficência e o assistencialismo, enquanto que os demais membros da sociedade buscam no setor privado a cobertura complementar das contingências, conforme suas próprias rendas. Restam as perguntas: será mesmo este o modelo ideal? E se o mercado falhar, a coesão social estará garantida? Somente a partir da análise do acúmulo das experiências nacionais e internacionais será possível se encontrar respostas, ainda que parciais, a tais questionamentos.

4 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

4.1 GÊNESE E SÍNTESE EVOLUTIVA

Tavares, Ibrahim e Vieira (2004) resumem que a proteção social do servidor público contra infortúnios evoluiu na história constitucional brasileira a partir de um sistema de natureza assistencial, no qual não havia obrigatoriedade de contribuição social e cuja previsão normativa data da Constituição de 1891, até um regime tipicamente previdenciário, em que a fruição de benefícios decorre da filiação obrigatória baseada na investidura em cargo público efetivo e do pagamento de contribuição.

De fato, a Constituição de 1891, primeira da República brasileira, foi a pioneira na utilização da expressão aposentadoria, que era concedida “aos funcionários públicos, em caso de invalidez no serviço da Nação” (art. 75 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil / 1891).

Silva (2002) observa que a origem do regime previdenciário dos servidores públicos brasileiros está vinculada à relação *pro labore facto*, em que o direito à aposentadoria não decorre da contribuição aportada ao regime, mas sim à vinculação do servidor ao ente público. Dessa forma, o servidor recebe sua aposentadoria direto do Estado, ou seja, o aposentado continua como servidor, somente alterando sua condição de ativo para inativo. O que é diametralmente oposto ao RGPS, onde o trabalhador que implementa as condições para se

aposentar, tem seu vínculo com a empresa cessado, passando a receber os proventos de inatividade diretamente do INSS.

Com efeito, o sistema de aposentadorias e pensões do serviço público sempre esteve estruturado no Estatuto do Servidor Público Civil Federal, de 1952, que consolidou o princípio do *pro labore facto*, por meio do qual a aposentadoria é uma extensão da remuneração da atividade. O referido Estatuto, aliás, constitui-se na matriz histórica dos demais RPPS, nos Estados e nos Municípios. Trata-se, portanto, de um sistema contratual que historicamente não relacionava contribuições e benefícios.

Antes mesmo de 1952, com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase), em 1938, os servidores públicos federais já contribuía para o financiamento dos benefícios de pensões e pecúlio. O Tesouro Nacional financiava integralmente as aposentadorias e a assistência médica. As contribuições para financiamento dos benefícios estavam previstas no Decreto-Lei de criação do Ipase (DL nº 288/1938). Os contribuintes obrigatórios pagavam à Fazenda Nacional, mediante desconto em folha, uma contribuição que variava de 4% a 7% sobre a sua remuneração total. A contribuição total do Governo para os benefícios obrigatórios criados correspondia, no máximo, a 18% da dotação total, descontada a despesa efetiva do Tesouro Nacional com os inativos civis.

Eram contribuintes obrigatórios do Ipase: a) os funcionários civis efetivos, interinos, ou em comissão; b) outros executantes de serviços de natureza permanente; e c) os empregados do próprio Instituto. Podiam contribuir facultativamente os exercentes de função pública civil ou militar, federal, estadual, ou municipal, inclusive os membros do Poder Legislativo e do Executivo. Vale

menção que a criação do Ipase significou a unificação dos diversos montepios de categorias distintas de servidores públicos federais.

Dentre os benefícios oferecidos, estavam: a) a aposentadoria ordinária, paga aos 60 anos de idade e 30 anos de serviço; b) a pensão vitalícia, ao cônjuge sobrevivente, do sexo feminino ou do sexo masculino, se inválido, ou maior de 68 anos de idade, não estando em gozo de pensão ou aposentadoria; c) a pensão para cada filho ou enteado menor de 22 anos; e d) pecúlio em dinheiro, a pessoa designada pelo contribuinte. Além disso, eram oferecidas as seguintes modalidades de seguros facultativos: a) seguro de renda, conferindo ao contribuinte, ao atingir a idade prefixada, o direito de entrar em gozo de pensão vitalícia; e b) seguro de morte, dando à pessoa designada como beneficiário o direito de receber o pecúlio segurado, por falecimento do contribuinte. (DL nº 288, de 23 de fevereiro de 1938).

Previam-se, também, que as reservas e disponibilidades financeiras deveriam ser aplicadas em operações de crédito realizadas com seus contribuintes, em imóveis, títulos com garantia real e títulos garantidos pelo governo federal. As percentagens das reservas e disponibilidades, bem como as condições e taxas deveriam ser fixadas pelo órgão atuarial do próprio Ipase.

Sabe-se, no entanto, que a gestão dos fundos do Ipase não seguiu as normas prescritas. Boa parte dos saldos acumulados durante anos acabaram sendo utilizados no atendimento de outras despesas, estranhas àquelas definidas legalmente. Essa prática pode ter sido favorecida pelo fato de, conforme destacam Oliveira e Fleury Teixeira (1986), o Ipase ter representado o exemplo mais agudo da ingerência do Estado no sistema previdenciário brasileiro. Para a escolha dos dirigentes do Instituto, não era seguido sequer o ritual formal, existente em outras

instituições, de elaboração de listas de candidatos por parte de associações representativas dos empregados. O Estado – ao mesmo tempo empregador – simplesmente designava toda a direção do Ipase, do presidente aos diretores, passando pelo Conselho Fiscal.

Justamente pelo fato de não se constituir em um Instituto de Aposentadoria e Pensões propriamente dito – nos moldes dos IAPs – trazendo na sua própria denominação o termo “Assistência”, o Ipase sobreviveu à unificação dos IAPs em 1966, tendo sido extinto somente em 1977, quando da formação do Sinpas³¹. A partir daí os servidores públicos da União, com exceção daqueles que exerciam carreiras típicas de Estado, passaram a contribuir para o INPS e todo o patrimônio e os exigíveis atuariais do Ipase foram transferidos para o novo regime geral.

A partir da Lei nº 8.162, de 08 de janeiro de 1991, ficou estabelecida a contribuição do servidor público federal para o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS), criado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Isso porque o texto original da Constituição Federal vigente não previa, ainda, participação dos servidores civis no custeio de suas aposentadorias e das pensões devidas a seus dependentes (CASTRO e LAZZARI, 2002).

A respeito da criação do RJU, em 1990, estudo da Fundação ANFIP (2003a) aponta que a mesma teria sido motivada pela necessidade de redução dos

³¹ Em 1945, a tentativa de criar o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB) não previa a inclusão dos servidores públicos no novo sistema de previdência, segundo o texto do Decreto-Lei nº 7.526. Ou seja, mesmo no escopo da centralização promovida pelo governo Vargas, o tratamento dado aos servidores públicos continuava sendo diferenciado, tendo em vista as peculiaridades das atividades exercidas por essa categoria de trabalhadores. Já em 1977, com a Lei nº 6.439, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), os servidores vinculados ao Ipase foram equiparados aos demais trabalhadores, apenas os servidores regidos por estatutos próprios não foram atingidos pela mudança.

problemas financeiros da previdência social, pois o recolhimento das contribuições devidas pelo Estado “nunca foi regular”. A mudança de regime teria servido para que o INSS deixasse de ter a responsabilidade de pagar benefícios previdenciários aos segurados sem ter recebido as devidas contribuições do empregador, no caso o Estado.

Com a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, foi acrescentado o § 6º ao artigo 40 da CFRB/88, prevendo que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais passassem a ser custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 – que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal – veio ratificar o caráter contributivo dos regimes de previdência dos servidores já previsto na Constituição, além de estabelecer limitações quanto à cobertura desses regimes tanto com relação ao universo de segurados abrangidos, quanto com relação ao rol de benefícios previstos³².

Finalmente, com a EC nº 20/98, foram estabelecidos critérios bem definidos para a participação dos servidores públicos no custeio dos RPPS mantidos pelos entes federativos. Tais critérios foram preservados pela EC nº 41/2003, sendo acrescentadas novas regras para o custeio e a concessão de benefícios desses regimes.

³² Vale observar que a Lei nº 9.717 trata-se de lei ordinária federal, sendo por isso mesmo alvo de questionamento quanto a uma possível violação da autonomia legislativa de Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria previdenciária, prevista na atual Constituição Federal (ver ARRUDA, 1999, p. 67-68). Tavares, Ibrahim e Vieira (2004), no entanto, esclarecem que caberá à União a edição de normas gerais sobre previdência, bem como a produção de regras específicas de interesse dos servidores federais; e aos Estados, Distrito Federal e Municípios a edição de normas específicas para seus respectivos planos previdenciários, respeitadas as regras gerais da União.

Além das novidades já citadas neste trabalho, vale mencionar que a Emenda 41/2003 preconiza que os RPPS devem obedecer ao princípio da solidariedade, além de esclarecer que os entes públicos e os servidores, ativos e inativos, e seus pensionistas estão obrigados a verter contribuições em favor do sistema. Essas exigências constam no artigo 40 da Constituição que passou a ter a seguinte redação:

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Art. 40 da CFRB/88, com a redação dada pela EC 41/2003).

A respeito dessa nova redação, Tavares, Ibrahim e Vieira (2004) comentam que até a Reforma, tanto os valores arrecadados dos servidores ativos quanto os gastos com os benefícios previdenciários eram incluídos no orçamento fiscal das entidades da Federação, contrariando determinação constitucional que prevê a separação entre o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social (art. 165, § 5º da CFRB).

Com essas modificações introduzidas no texto constitucional, espera-se que seja inibida uma prática muito comum nos últimos anos: os entes públicos não incluem, quando da apresentação dos dados do orçamento, as suas próprias parcelas de contribuição aos respectivos RPPS. Tal prática acaba criando um saldo financeiro equivocado e tem servido de base às argumentações que defendem o aumento das contribuições de servidores e pensionistas visando ao equilíbrio financeiro do sistema. A introdução da necessidade de financiamento por parte do Estado constitui-se num ato de verdadeira moralização do orçamento dos regimes próprios, que, a partir da Emenda 41/2003, deverá ser destacado do orçamento

fiscal, para ser administrado somente em benefício do próprio regime, cabendo à Administração Pública a cobertura do sistema em caso de déficit.

4.2 A SITUAÇÃO BRASILEIRA COMPARADA AO CENÁRIO INTERNACIONAL

O papel estratégico do Estado no processo de desenvolvimento pode ser apontado como o motivo principal da adoção de regimes próprios de previdência para os seus servidores. Na maioria dos países, ao que tudo indica, essa concepção de Estado é o sustentáculo da distinção entre servidores públicos e demais trabalhadores do setor privado no que diz respeito ao sistema previdenciário adotado.

Segundo estudo da Fundação ANFIP (2003a), sempre prevaleceu, na maior parte dos países, a visão de que benefícios previdenciários concedidos pelos regimes próprios são uma extensão da remuneração dos servidores quando na ativa e um prolongamento de sua relação com o Estado. O Brasil, portanto, não se constitui em uma exceção ao manter um regime diferenciado para os servidores públicos.

A despeito de se mostrarem normalmente favoráveis à unificação progressiva dos sistemas de aposentadorias, organismos internacionais importantes, como a Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, não ignoram as peculiaridades do serviço público. A OCDE, por exemplo, afirma que:

O setor público constitui mais do que um caso à parte, e pode-se mesmo dizer que ele necessita de um sistema de aposentadorias complementar especial. As regras que regem a função pública diferem em tudo daquelas que regem as relações entre empregadores e empregados no setor privado. [...] A situação dos funcionários é diferente de outros empregados na medida em que eles exercem a autoridade pública com os sacrifícios e obrigações de lealdade que caracterizam esta função. (OCDE, “*Regimes de pension de la fonction publique*”, document SIGMA, nº 10, 1997, apud FUNDAÇÃO ANFIP, 2003a, p. 50).

Outro documento da OCDE³³ afirma que, com vistas ao bom desempenho de suas funções, devem ser oferecidos aos servidores públicos civis “suficientes proteção, estabilidade, e nível de pagamento em seus empregos, e clara definição de deveres e direitos”.

O Banco Mundial³⁴, por sua vez, ao comentar sobre a condição do servidor público considera que a “essência de seu status é que a base legal de seu emprego [...] é diferente de qualquer outra encontrada na economia, como as definidas pelas leis trabalhistas gerais”.

Nos dias atuais ainda prevalece no cenário internacional a adoção de regimes de aposentadorias separados para os servidores públicos e os trabalhadores do setor privado. O quadro abaixo demonstra que em um universo de 97 países: 23 apresentam regimes equivalentes para os trabalhadores do setor privado e do setor público; 68 adotam regimes totalmente separados; e seis possuem apenas regimes de aposentadorias para os servidores públicos.

³³ *European principles for public administration*, SIGMA papers, nº 27, 1999. Apud Fundação ANFIP (2003a, p. 51).

³⁴ Disponível em <<http://www.worldbank.org>>. *Governance & public sector reform sites*. Apud Fundação ANFIP (2003a, p. 51).

Quadro 3 – Provisão dos sistemas de aposentadorias dos servidores públicos, no mundo

Integração dos Sistemas do Setor Público e do Setor Privado	Sistemas Separados		Sistemas apenas para o Setor Público
Albânia Argentina Canadá Chile Chipre Colômbia Espanha EUA Ilhas Fiji Finlândia Holanda Hungria Irlanda Japão Libéria Nepal Noruega Peru Reino Unido Rússia Suécia Suíça Zimbábue (23 países)	África do Sul Alemanha Arábia Saudita Austrália Áustria Bahrein Bélgica Benin Brasil Burkina Fasso Burundi Cabo Verde Camarões Cingapura China Congo Coréia Costa do Marfim El Salvador Filipinas França Gabão Gâmbia Grécia Guatemala Haiti Honduras Ilhas Salomão Índia Indonésia Irã Iraque Itália Jordânia	Líbano Líbia Luxemburgo Madagascar Malásia Marrocos Maurício Mauritânia México Nigéria Panamá Paquistão Paraguai Quênia Rep. Dominicana Santa Lúcia Senegal Síria Sri-Lanka Suazilândia Sudão Suriname Tailândia Taiwan Tanzânia Togo Trinidad & Tobago Tunísia Turquia Uganda Venezuela Vietnã Zaire Zâmbia (68 países)	Bangladesh Botsuana Malawi Mianmar (Burma) Serra Leoa Somália (6 países)

Fonte: Banco Mundial *in: Administrative & civil service reform, pension arrangements* (1999, apud FUNDAÇÃO ANFIP, 2003a, p. 52).

Algumas diferenças entre os países da amostra chamam a atenção. A Alemanha e a Bélgica, por exemplo, financiam os regimes próprios dos servidores públicos exclusivamente com recursos orçamentários, abstendo-se da cobrança de qualquer contribuição dos segurados, segundo estudo da Fundação ANFIP (2003a). Na maioria dos países, no entanto, os regimes próprios são financiados a partir de contribuições descontadas dos segurados e de recursos do Estado, tal como ocorre no Brasil.

O estudo citado aponta que as maiores diferenças aparecem quando se analisam a taxa de reposição, o acesso aos benefícios e as regras de reajuste, como se pode ver no quadro abaixo:

Quadro 4 – Taxa de reposição, exigibilidade e regras de reajuste dos sistemas de aposentadorias dos servidores em Países selecionados

Países Selecionados	Taxa de Reposição Plena*	Idade Mínima	Tempo de Contribuição	Base de Cálculo para o Benefício	Regras de Indexação
Alemanha	75% (71,75%)	65	35 (40)	Último salário	Salário ativos
Argentina	44,2% - 87,6%	65 H – 60 M	35	Não aplicável	Índice preços
Áustria	80%	65	40	Último salário	Índice especial
Bélgica	75%	60	n.d.	Média 5 anos	Salário ativos
Brasil	100%	60 H – 55 M	35 H – 30 M	Último salário	Salário ativos
Colômbia	85%	60 H – 55 M	26	Média 10 anos	Índice preços
Espanha	Teto variável	60	n.d.	n.d.	Índice preços
EUA	66%	57 (62)	35	Média 3 anos	Índice preços
Finlândia	60% - 66%	65	30 – 39	Média 10 anos	Índices mistos
França	75%	60	37,5	Média 6 m.	Salário ativos
Irlanda	n.d.	n.d.	40	Média 3 anos	Salário ativos
Itália	80%	65 H – 60 H	40	Último salário	Índice preços
México	100%	55	30	Média 12 m.	Índice preços
Portugal	100%	60	36	Último salário	Salário ativos
Suécia	65%	65	30	Média 5 anos	Índices mistos

Obs.: a) *inclui Pilar 1 (regime básico) e Pilar 2 ou 3 (previdência complementar) em regime de repartição, quando existente; b) dados entre parênteses indicam regras recentemente adotadas; c) H (para homens); M (para mulheres); d) os dados do Brasil não contemplam as modificações introduzidas pela EC nº 41/2003.

Fonte: União Européia, MPS (2002) e Thompson (2003) *apud* FUNDAÇÃO ANFIP (2003a, p. 54).

Nota-se, portanto, que no cenário internacional a questão da proteção previdenciária dos servidores públicos costuma ser tratada com especial atenção. As recentes alterações, advindas normalmente de ampla discussão, apontam para a unificação ou, pelo menos, para uma aproximação entre os regimes próprios destinados aos servidores e os regimes que englobam os demais trabalhadores. Ao que tudo indica, no entanto, as peculiaridades do serviço público e o próprio papel do Estado – enquanto provedor do bem-estar comum e do desenvolvimento econômico e social – ainda justificam a adoção de regimes específicos para os servidores, pelo menos na maioria dos países.

4.3 OS RPPS E OS IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Serão tratados aqui alguns pontos estabelecidos por dois marcos legais importantes para o entendimento da atual situação dos RPPS brasileiros: a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A primeira dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Mesmo sendo anterior à Reforma de 1998, o citado diploma legal já menciona uma série de exigências que viriam a ser incluídas no texto constitucional através da Emenda nº 20/98 e, juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, representa uma verdadeira guinada no trato da questão previdenciária no Brasil.

De acordo com a Lei 9.717/98, os RPPS deverão se basear em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro a atuarial, observados os seguintes critérios, dentre outros:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como de auditoria, por entidades independentes legalmente habilitadas, de modo a possibilitar a organização e a revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes do ente público e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III - as contribuições do ente público e as contribuições dos segurados somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro;

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, sendo proibido o pagamento de benefícios mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais.

Além disso, fica estabelecido que a despesa líquida³⁵ com pessoal inativo e pensionistas dos RPPS de cada um dos entes estatais não poderá exceder a 12% de sua Receita Corrente Líquida³⁶, em cada exercício financeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, estabelece um conjunto de normas no campo das finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Se por um lado, a LRF serve de estímulo ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos, por outro, o seu descumprimento enseja a aplicação de

³⁵ Despesa líquida é a diferença entre a despesa total com pessoal inativo e pensionistas dos RPPS dos servidores e dos militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados (art. 2º, § 2º da Lei nº 9.717/98).

³⁶ De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se como Receita Corrente Líquida (RCL): o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências e outras receitas correntes, deduzidas, no caso dos Municípios, as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência, prevista na Constituição Federal.

diversas penalidades, podendo ocasionar sérios problemas não só aos dirigentes, mas também à Administração Pública e, conseqüentemente, aos próprios cidadãos.

A LRF define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A “despesa total com pessoal” é definida como: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente aos fundos de previdência. São mantidos os limites estabelecidos pela LC nº 96/1999, ou seja, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida: 50% para a União; 60% para os Estados e DF; e 60% para os Municípios.

Em matéria previdenciária, a LRF prevê, dentre outras disposições, que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio para seus servidores, deverá conferir-lhe caráter contributivo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Neste sentido, a LRF apenas reafirma a determinação já introduzida pela Emenda Constitucional nº 20/98.

O Anexo de Metas Fiscais, parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é uma das novidades instituídas pela LRF. No que se refere à

questão previdenciária, este anexo conterá as metas anuais e a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS e dos respectivos fundos. As metas anuais devem incluir dados relativos às receitas e despesas do RPPS, para cada exercício a que se referirem e para os dois exercícios seguintes. Deve-se incluir, ainda, a memória de cálculo e a metodologia utilizada, bem como a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o ano anterior e a comparação com as metas fixadas nos três exercícios anteriores (MORAES, 2001).

A LRF prevê que a criação, ampliação ou majoração de benefícios ou serviços relativos à seguridade social não podem ocorrer sem a criação ou a majoração de fonte de custeio correspondente.

Adicionalmente, a Lei nº 9.717/98 prevê que os RPPS não podem conceder benefícios distintos daqueles garantidos pelo RGPS, ou seja:

I – quanto aos segurados:

- a) Aposentadoria por Invalidez;
- b) Aposentadoria por Idade;
- c) Aposentadoria por Tempo de Contribuição;
- d) Auxílio-Doença;
- e) Salário-Família;
- f) Salário-Maternidade.

II – quanto aos dependentes:

- a) Pensão por Morte;
- b) Auxílio-Reclusão.

Não se permite, portanto, a utilização do fundo previdenciário para a concessão de benefícios outrora disponibilizados por diversos RPPS, tais como

serviços de saúde, empréstimos em dinheiro e financiamentos de imóveis para os segurados do regime.

Outro ponto importante é que tanto na Lei nº 9.717/98 quanto na LRF, os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do RPPS, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos, respondem diretamente em caso de descumprimento das disposições ali contidas.

O descumprimento do disposto nos dois atos legais aqui tratados, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Vale mencionar que, de acordo com a Lei nº 9.717/98, no caso de extinção do respectivo RPPS, União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão assumir integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do RPPS.

Antes de concluir os comentários acerca dos dois atos legais aqui tratados, há que se destacar que na literatura não são raras as críticas ao rigoroso controle orçamentário instituído nos últimos anos no Brasil. Fiori (2001), por exemplo, considera que a LRF nada mais é do que uma “lei importada do receituário do Banco Mundial/FMI” que acabou por restringir continuamente a capacidade de iniciativa de todos os níveis subnacionais do Estado, além de promover uma maior concentração

regional de riqueza e renda. No campo previdenciário, tal assertiva reveste-se de certo fundamento quando se observa que a LRF impôs sérias limitações aos RPPS estaduais e municipais, ou seja, uma lei federal estabeleceu regras e exigências que, em última análise, acabaram por restringir o considerável grau de liberdade de que dispunham as unidades subnacionais da Federação no que diz respeito à política previdenciária.

Santos (2002), por sua vez, considera que a edição da LRF visou, antes de tudo, ao alcance do equilíbrio fiscal dos Estados e Municípios (receita = despesa), de forma a integrá-los no esforço já desenvolvido pelo governo federal por exigência do Fundo Monetário Internacional (FMI). Dessa forma, a preocupação que teria movido a elaboração e a aprovação da LRF não era a de restaurar qualquer moralidade no processo de alocação de recursos por parte das autoridades públicas, conforme se costuma divulgar, era, na verdade, a consecução de uma política de ajuste fiscal muito mais abrangente.

Para concluir, é importante deixar claro que, sejam quais forem as origens e as motivações das duas leis aqui comentadas, os impactos destas sobre os RPPS são realmente dignos de especial atenção, uma vez que não somente se estabeleceram novos conceitos e regras, como também se institucionalizou um novo paradigma, uma nova lógica, para o sistema previdenciário brasileiro como um todo. O fato de a grande maioria dos RPPS estar totalmente inadequada ao novo modelo prescrito tem alimentado o recorrente discurso de reforma encampado pelo governo federal e por setores da imprensa. Resta saber até que ponto tais mudanças afetarão as perspectivas de sustentabilidade da previdência social do servidor público, enquanto regime apartado do geral. Até o momento parece estar havendo

uma desestruturação dos RPPS, principalmente os municipais que estão sendo extintos em grande medida, conforme se verá no decorrer deste trabalho.

4.4 BREVE INTERPRETAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Além das novidades já comentadas neste trabalho, a Constituição Federal de 1988 também inovou ao conferir aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) competência para adotar regime jurídico único para os seus servidores (redação original do artigo 39). Além disso, o parágrafo único do artigo 149 da CFRB prevê que: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social”.

Vislumbrando nesse dispositivo a possibilidade de garantir maior liquidez durante a sua gestão, uma vez que a adoção do regime estatutário possibilitaria a criação de um RPPS, boa parte dos administradores públicos não hesitou em lançar mão de tal prerrogativa. Somando-se a isso, o Plano de Custeio da Previdência Social – Lei nº 8.212/91 – estabeleceu uma retenção compulsória de até 10% nas quotas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como forma de saldar as dívidas dos entes públicos junto ao INSS, o que acarretou um sério comprometimento do equilíbrio financeiro de muitos estados e municípios.

Na análise da situação atual dos RPPS existentes no Brasil, há que se considerar um ponto básico: a criação e extinção de RPPS somente se darão mediante lei do respectivo ente da Federação, inclusive por Constituição Estadual ou Lei Orgânica distrital ou municipal.

Em caso de extinção do RPPS, os servidores públicos a ele vinculados ficam automaticamente ligados ao Regime Geral administrado pelo INSS. O período em que o segurado esteve vinculado ao RPPS, no entanto, será considerado no cálculo do valor da aposentadoria a ser concedida pelo INSS, devendo o ente público arcar com o benefício correspondente ao tempo de contribuição do segurado para o RPPS extinto.

Boa parte dos RPPS adotados por Estados e Municípios vem passando por dificuldades, justamente pela ausência de uma política adequada no campo previdenciário, carecendo de controle capaz de manter o necessário equilíbrio financeiro e atuarial. A transcrição abaixo aponta a problemática:

O aumento dos gastos com o pagamento do pessoal ativo e inativo aponta para a insolvência da maioria dos tesouros estaduais no curto prazo. Tais despesas reduzem o espaço para os investimentos necessários em infraestrutura, saneamento básico, educação, saúde habitação e segurança. E se os governos mantivessem a política de reajuste dos salários do funcionalismo, interrompida há mais de três anos, esse quadro poderia ter tomado proporções ainda mais recessivas. Assim, o ajuste dos regimes vem ocorrendo, mas de forma traumática para os contribuintes. (STEPHANES, 1998 *apud* CASTRO e LAZZARI, 2002, p. 100-101).

Arruda (1999), por sua vez, considera que a experiência dos fundos criados por Estados e Municípios após a Constituição de 1988, salvo raras exceções, não foi satisfatória, pois foram instituídas “verdadeiras bombas-relógio” que, além de estrangular a capacidade financeira dos municípios, vêm causando prejuízos gerais, especialmente para os segurados. Em outras palavras, o ente público cria o seu instituto de previdência, livra-se da obrigatoriedade de contribuir para o RGPS, mas não passa a verter recursos para o RPPS criado, além de não estabelecer critérios que viabilizem a fonte de custeio total para os benefícios previdenciários previstos. Institui-se, assim, o que o autor denomina “fundos de fachada”.

Outro ponto que merece especial atenção por parte de servidores, governantes e da própria sociedade – que pode vir a ser chamada a pagar a conta –

é a “compensação financeira” entre regimes de previdência, prevista no § 9º do artigo 201 da Constituição Federal³⁷ e regulamentada pela Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999, a chamada “Lei Haully”. Autores como Castro e Lazzari (2002) observam que em diversos casos essa compensação trará complicações ao Erário Público dos entes federativos envolvidos, pois o “efeito bomba-relógio” não se interromperá no tempo enquanto “a burocracia fizer as contas de quem deve o que para quem”, ficando os inativos e os pensionistas sujeitos à possibilidade de não contar com os benefícios a que têm direito.

Por fim, cabe abordar o verdadeiro dilema experimentado pelos RPPS brasileiros: redução da base de financiamento *versus* equilíbrio financeiro. Em outras palavras, torna-se difícil conceber a obtenção do equilíbrio diante da atual conjuntura, marcada pela gradativa redução do número de servidores públicos em atividade e pela profunda defasagem das remunerações pagas pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Segundo estudo da Fundação ANFIP (2003a), o Censo 2000 do IBGE apontou que, no Brasil, 64,4 milhões de pessoas estavam trabalhando, enquanto 12 milhões estavam em busca de emprego. Do total dos empregados, apenas 8,6% eram militares ou funcionários públicos estatutários. Isso demonstra que, ao contrário do que costuma ser divulgado, o emprego público possui uma dimensão muito modesta no Brasil, apesar de a maioria da população não possuir renda suficiente para custear a prestação de serviços, essenciais ou não, junto à iniciativa privada, ou seja, um enorme contingente de brasileiros depende exclusivamente do

³⁷ § 9º do artigo 201 da CFRB/88: “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 regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei”.

serviço público para o provimento de necessidades básicas como educação e saúde, sem falar em outras como crédito para financiamento de habitações e empréstimos pessoais. Tal situação, por si só, já seria suficiente para justificar a necessidade de o Brasil dispor de um aparato estatal efetivamente desenvolvido, isto é, aquilo que tem sido encarado como mera despesa com pessoal significa, na verdade, um investimento, em termos sociais e econômicos.

A tabela abaixo mostra dados da OIT para o emprego total e emprego público em diversos países, além da participação percentual do emprego público em relação ao emprego total e à população. Embora os números apresentados para o Brasil pela OIT sejam superiores aos do IBGE, por questões metodológicas, nota-se mais uma vez a pequena participação do emprego público no Brasil em comparação com a maioria dos países da amostra.

Tabela 4 – Emprego total e Emprego público, em Países selecionados

Países	Emprego Total (milhares de pessoas)	Emprego Público (milhares de pessoas)	Emp. Pub. como % do Emp. Total	Emp. Público como % da População
Japão (2)	67.781,3	5.198,2	7,7	4,1
Brasil (1)	68.040,2	7.839,9	11,5	4,7
Equador (2)	3.062,2	422,7	13,8	3,5
Turquia (3)	21.230,0	2.971,0	14,0	4,7
Costa Rica (2)	1.227,3	174,9	14,2	4,4
EUA (2)	122.690,0	19.570,0	16,0	7,2
México (2)	28.281,8	4.626,5	16,4	4,8
Espanha (2)	12.764,6	2.259,1	17,7	5,8
Nova Zelândia (2)	1.368,9	247,2	18,1	6,2
Reino Unido (2)	26.782,0	5.052,0	18,9	8,6
Alemanha (1)	33.962,0	6.517,0	19,2	7,9
Canadá (1)	13.940,6	2.797,8	20,1	9,0
Austrália (1)	6.800,4	1.433,7	21,1	7,5
Irlanda (1)	1.297,0	297,0	22,9	7,4
Dinamarca (2)	3.578,0	938,3	26,2	18,8
Finlândia (2)	2.170,0	618,0	28,5	12,4
Noruega (1)	2.105,5	791,8	37,6	19,8
Suécia (3)	3.529,0	1.338,0	37,9	14,9

Legenda: (1) 1996; (2) 1997; (3) 1998.

Fonte: Adaptado da OIT, 1999, dados de população do Banco Mundial, 1999, *apud* FUNDAÇÃO ANFIP, 2003a, p. 64.

De acordo com a tabela supra, o Brasil emprega um contingente pequeno de trabalhadores tanto em relação à população ocupada no setor privado quanto em relação à população total (11,5% e 4,7%, respectivamente). Dentre os países incluídos na amostra, apenas o Japão apresenta uma proporção menor entre servidores públicos e população ocupada (7,7%). Noruega e Suécia destacam-se por apresentarem percentuais bastante elevados em relação à população ocupada (37,6% e 37,9%, respectivamente), seguidos por Finlândia (28,5%) e Dinamarca (26,2%). Infere-se, portanto, que, quando comparada a boa parte dos países, a máquina administrativa no Brasil, representada pelas despesas com o funcionalismo público, não é tão pesada quanto se costuma divulgar nas recorrentes tentativas de reforma, previdenciárias ou administrativas.

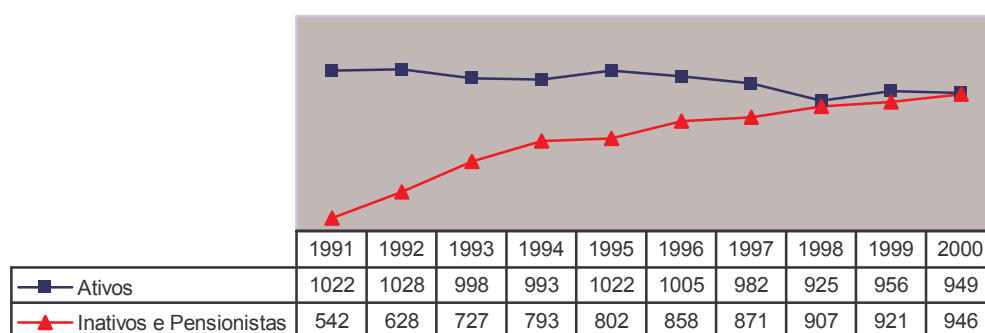
A importância do comparativo aqui comentado reside no fato de que maioria dos RPPS existentes no Brasil adota a repartição simples como forma de financiamento, sendo a concessão dos benefícios baseada no critério BD (benefício definido). Para que se alcance o necessário equilíbrio dessa modalidade de financiamento e de concessão, é imprescindível que haja, pelo menos, a manutenção da relação Ativos/Inativos, posto que os valores arrecadados dos atuais contribuintes, juntamente com as contribuições do empregador, servem para financiar os benefícios previdenciários correntes, os quais têm valores predeterminados³⁸.

O gráfico a seguir mostra a evolução do número de servidores públicos (ativos e inativos) e pensionistas da União, entre os anos de 1991 e 2000. Apesar de

³⁸ Não se deseja defender aqui a tese de que a simples implantação de modelos de capitalização com CD (Contribuição Definida) fosse a solução para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS existentes no Brasil, pois, como bem ressalta Thompson (2000, p. 111), as escolhas entre as diversas modalidades existentes “refletirá as tradições culturais e filosofias sociais peculiares a cada sociedade, seu estágio de desenvolvimento e necessidades econômicas”, ou seja, a decisão perpassa várias dimensões, dentre elas o grau de confiabilidade depositado nas instituições, os custos de transição envolvidos e a própria concepção das políticas públicas.

se referir apenas ao RPPS dos servidores públicos federais, o gráfico aponta uma tendência que se aplica à maioria dos Estados e Municípios brasileiros, sobretudo porque estes têm procurado obedecer aos limites determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. De um modo geral, a realização de concursos para o preenchimento de vagas no serviço público tornou-se restrita, não sendo capaz de fazer frente ao número crescente de aposentadorias e pensões concedidas nos últimos anos.

Figura 2 – Quantidade de servidores Ativos, Inativos e Pensionistas da União (1991-2000)
Em milhares de pessoas.



Fonte: Livro Branco da Previdência Social, MPAS (2002, p. 18).

O incremento gradativo do número de inativos e pensionistas deveu-se principalmente ao processo de reformas do sistema previdenciário brasileiro deflagrado nos anos 90. A queda do quantitativo de servidores ativos, por sua vez, pode ser explicada pelo aumento do número de inativos e pela escassez de concursos públicos de reposição de pessoal³⁹. A combinação das duas variações aponta para uma equivalência entre os dois contingentes, ou seja, no ano 2000 a

³⁹ Um fenômeno também merece destaque: a terceirização de serviços públicos; principalmente aqueles serviços ligados às atividades que não lograram o status de “típicas de governo”, conforme a definição dada pelos idealizadores da reforma. Assim, serviços de portaria, limpeza, segurança, digitação de dados, dentre outros, passaram a ser prestados por empresas privadas que, via de regra, oferecem remunerações e condições de trabalho muito inferiores às aquelas dispensadas pelo Estado aos seus servidores. A partir daí houve uma significativa contenção das contratações de servidores públicos concursados, pois a terceirização vem se constituindo numa forma especial de privatização onde a Administração Pública, muitas vezes se utilizando de critérios obscuros na contratação, desonera-se e transfere a terceiros a responsabilidade pela prestação de alguns de seus serviços, não importando muito a manutenção da qualidade do serviço ofertado à população ou o bem-estar e a segurança do cidadão.

proporção entre ativos e inativos, incluindo pensionistas, era aproximadamente igual a um.

Nota-se, portanto, que diante do quadro descrito fica difícil se falar em equilíbrio financeiro dos RPPS sem que sejam implementadas reformas que afetem as regras de custeio e de concessão de benefícios previdenciários. A aprovação da contribuição de inativos e pensionistas, por exemplo, nada mais é do que uma mera ferramenta de ajuste fiscal, principalmente porque os entes públicos, enquanto empregadores, normalmente não têm honrado com a sua contribuição ao sistema.

Há que se destacar, por fim, a grandiosidade dos RPPS no Brasil no que tange ao quantitativo de servidores públicos vinculados e ao volume financeiro dos fundos de previdência envolvidos. Fato que, por si só, constitui-se em importante justificativa para a manutenção do adequado funcionamento dos mesmos. A tabela abaixo mostra a quantidade de servidores da União, Estados e Municípios que os RPPS beneficiam no Brasil:

Tabela 5 – Quantidade de Servidores Públicos vinculados a RPPS no Brasil – por ente Federativo

ENTE	ATIVOS	INATIVOS	PENSIONISTAS
União (1)	883.192	538.537	405.237
Estados (2)	2.904.566	991.013	542.895
Municípios (3)	1.361.114	255.160	93.345
TOTAL	5.148.872	1.784.710	1.041.477

Legenda: (1) Posição em dez. 2002, excluindo-se os servidores de empresas públicas e sociedades de economia mista. (2) Dados de todos os estados, exceto Roraima. (3) Refere-se a 1 477 municípios que preencheram o Demonstrativo Previdenciário até 18 de junho de 2003.

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal jan. 2003 / MPOG; SPS/MPS. Elaboração SPS/MPS, *apud* Panorama da Previdência Social brasileira, MPS, mar. 2004, p. 40.

Pode-se notar que na União a relação Ativos/Inativos-Pensionistas já se tornou inferior à unidade, o que vem a confirmar a tendência apontada na figura 2. Neste particular, os Estados e, mais ainda, os Municípios situam-se numa condição

aparentemente mais confortável, cuja tendência, porém, tende a se agravar, afetando o tão pretendido equilíbrio financeiro e atuarial.

Feitas essas considerações, que objetivaram oferecer uma visão geral da condição dos regimes de previdência dos servidores públicos, serão abordadas a seguir algumas peculiaridades dos RPPS municipais, objeto específico do presente trabalho.

4.5 OS RPPS MUNICIPAIS

4.5.1 ASPECTOS PRINCIPAIS

Diante do contexto inaugurado pela Constituição Federal de 1988, um grande número de municípios brasileiros acabou adotando Regimes Jurídicos Únicos (RJU) com o objetivo principal de desvincular os seus servidores do RGPS administrado pelo INSS, vinculando-os a RPPS administrados pelos próprios municípios. É fato que as Leis Orgânicas dos municípios criaram uma série de vantagens e benefícios para os servidores, copiando e ampliando os contidos na Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o RJU dos servidores da União, onerando cada vez mais os recém criados regimes previdenciários.

Segundo Silva (2002), uma pesquisa realizada pela Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, desenvolvida em 1998, apontou que cerca de 80% dos municípios de São Paulo que constituíram seus RPPS, o fizeram sem a realização de estudos atuariais. Aproximadamente um terço dos que realizaram, declararam que não seguiram a orientação do profissional de atuária.

Ainda segundo Silva (2002), esta mesma pesquisa mostrou que a grande maioria dos regimes próprios municipais dos Estado de São Paulo surgiu a partir de 1992, tal como ocorreu nos demais Estados brasileiros.

Quando um município não conta com regime próprio de previdência, os seus servidores ficam vinculados ao RGPS, como se fossem empregados, e o município passa a ser considerado, para fins previdenciários, como empresa, com todas as obrigações decorrentes. Assim, o município terá a obrigatoriedade de contribuir para o INSS, com uma alíquota de 20%, incidente sobre o total dos salários-de-contribuição dos seus servidores, somada a uma alíquota de 1%, sobre a mesma base, para o financiamento dos benefícios decorrentes de acidentes do trabalho. Os servidores, por sua vez, contribuirão com uma alíquota entre 7,65% e 11%, variável de acordo com o valor do respectivo salário-de-contribuição, mediante desconto obrigatório efetuado pelo município.

A questão do desequilíbrio financeiro dos RPPS municipais pode ser analisada a partir das considerações apontadas no item anterior, ou seja, há uma tendência à igualdade entre o número de servidores ativos e de servidores inativos e pensionistas, o que afeta a sustentabilidade de regimes pautados no modelo de repartição simples com benefícios definidos (BD). A tabela abaixo apresenta a relação entre a quantidade de servidores ativos e servidores inativos e pensionistas, verificada no ano 2000, em algumas capitais brasileiras:

Tabela 6 – Relação ativos / inativos e pensionistas, por capital – 2000

Capital	Servidores Ativos	Servidores Inativos	Pensionistas	Relação Ativos / Inativos
Salvador	10.782	6.623	4.586	0,96
São Paulo	109.784	42.653	23.446	1,66
Porto Alegre	16.842	5.472	3.901	1,80
Recife	11.373	4.494	320	2,36
Belo Horizonte	21.359	6.234	2.262	2,51
Vitória	5.476	1.367	456	3,00
Belém	10.863	2.317	1.289	3,01
São Luís	10.053	2.421	805	3,12
Fortaleza	22.489	5.084	2.087	3,14
Aracaju	5.435	1.366	121	3,66
Curitiba	22.765	3.808	1.356	4,41

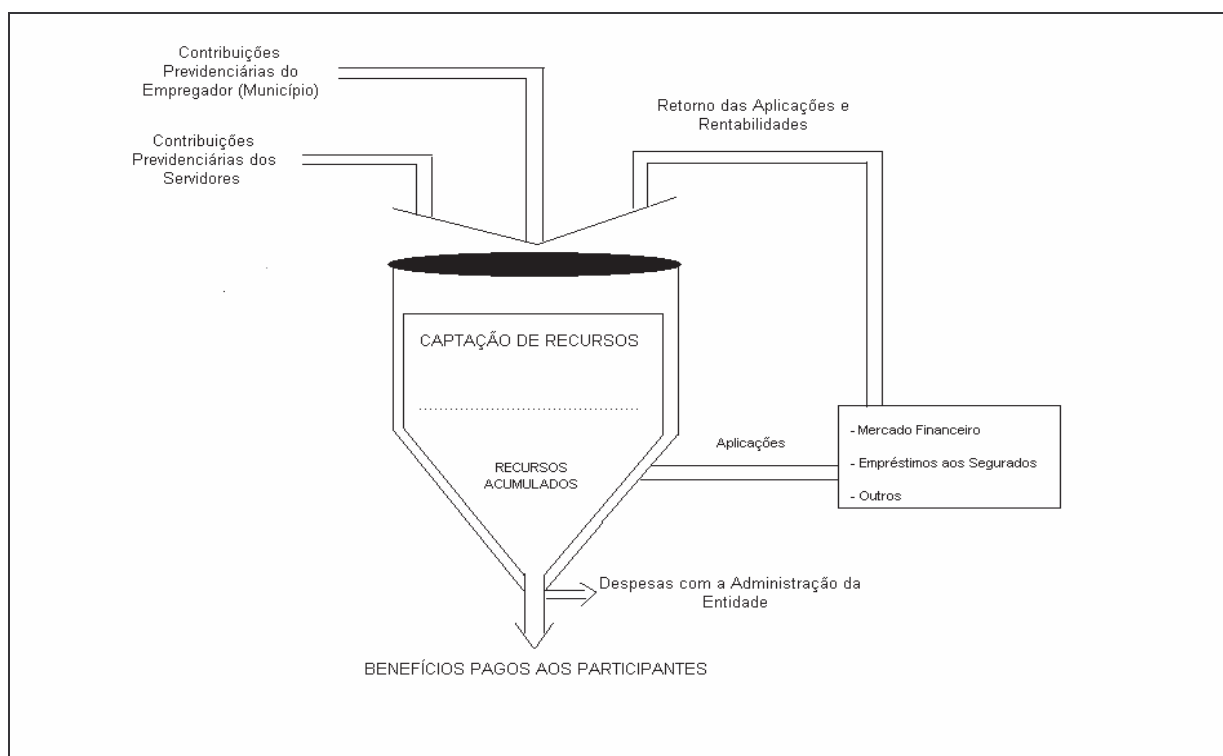
Fonte: Secretarias de Administração Municipais, *apud* SILVA, 2002, f. 57.

O município de Salvador é o que apresenta a relação ativo/inativo mais crítica, com valor inferior à unidade. Na análise de Silva (2002), a situação da capital baiana implica na urgência de reformulação previdenciária, sob risco de “inviabilizar a administração municipal”. Logo em seguida vêm São Paulo e Porto Alegre com relação ativo/inativo entre um e dois, situação um pouco menos crítica que a de Salvador. Silva (2002) considera que as demais capitais da amostra dispõem de melhores condições para reestruturação dos seus regimes previdenciários, com os ajustes podendo ser realizados sem demandar vultosos recursos da administração municipal e um excessivo aumento das contribuições dos servidores públicos.

Há que se salientar que a avaliação atuarial apresenta importância fundamental em se tratando da sustentabilidade dos RPPS, não só os municipais. Extraídos os dados necessários – dentre eles o número de servidores ativos, inativos, pensionistas, idade e tempo de contribuição dos participantes, idade e número de dependentes por segurado – têm-se os primeiros requisitos para a elaboração do estudo atuarial, cuja exigibilidade passou a existir, como já citado, a partir de 1998, com a Lei nº 9.717 e com a EC nº 20. De acordo com Arruda (1999),

a fórmula para a condução e a manutenção dos regimes de previdência municipais não é complexa, pelo contrário, há que se ter em mente a formação de uma espécie de “reservatório”, que absorverá os recursos advindos das contribuições (do patrocinador e dos segurados) e das rentabilidades das aplicações dos recursos acumulados. No lado das aplicações dos recursos, aparecem as despesas administrativas, calculadas a partir da avaliação atuarial, e o pagamento dos benefícios aos segurados e seus dependentes, após o cumprimento das carências apontadas pelo estudo atuarial. O modelo sugerido pelo autor pode ser visto na figura abaixo:

Figura 3 – Esquema demonstrativo das Origens e Aplicações dos Recursos dos RPPS Municipais



Fonte: ARRUDA (1999, p. 63). Adaptado.

Outro ponto que merece ser destacado na análise da situação dos RPPS municipais é o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento

instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, que atesta a adequação do RPPS de Estado, Distrito Federal ou de Município ao disposto na Lei nº 9.717/98 e na Portaria MPAS nº 4.992/99.

A concessão do CRP está a cargo da Secretaria de Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS), que desenvolverá e manterá o Sistema de Informações dos Regimes de Previdência Social (Cadprev). Neste sistema constarão os dados do RPPS, bem como o registro de eventuais inobservâncias e descumprimentos da legislação que rege esse regime.

Vale salientar também que o ente federativo deve prestar ao MPS e ao Auditor-Fiscal da Previdência Social todas as informações solicitadas sobre o regime próprio, tendo este profissional acesso a todos os livros, notas técnicas e demais documentos que possam atestar o cumprimento da legislação que disciplina o funcionamento dos RPPS.

4.5.2 O PANORAMA ATUAL

Ao que tudo indica, as dificuldades de gestão e a ampliação das exigências legais acerca do adequado funcionamento dos RPPS têm levado inúmeros municípios brasileiros a extinguirem os seus regimes próprios.

Para se ter uma idéia, segundo a SPS/MPAS, *apud* Silva (2002), no ano 2000 existiam 3 191 municípios brasileiros com RPPS. Esse número sofreu drástica redução, tendo chegado a 2 149 em 01 de junho de 2004, de acordo com os dados fornecidos pela SPS/MPS. Significa dizer que houve uma queda de mais de 32% em apenas quatro anos.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos RPPS municipais em 2000, de acordo com o tamanho da população do município e o número de servidores amparados.

Tabela 7 – Brasil: Municípios com RPPS por tamanho da população e número de servidores estatutários

População – 2000	Número de Municípios
Até 20.000	2.141
De 20.000 a 50.000	619
De 50.001 a 100.000	225
De 100.001 a 500.000	153
De 500.001 a 1.000.000	18
Mais de 1.000.000	12
Subtotal	3.168
Sem informação	23
Total	3.191
Estatutários – 1996	
Até 100	646
De 101 a 500	1.292
De 501 a 1.000	331
De 1001 a 5.000	217
De 5.001 a 10.000	25
Mais de 10.000	13
Subtotal	2.524
Sem informação	667
Total	3.191

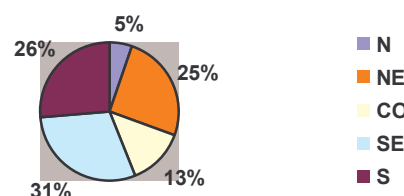
Fonte: RAIS 2000; MPAS, *apud* SILVA (2002, f. 58).

Os 2 149 RPPS municipais existentes no Brasil em 01 de junho de 2004, encontram-se distribuídos em todos os 26 Estados da Federação e no Distrito Federal. A maioria deles localiza-se no Estado do Rio Grande do Sul (304). Já o Estado de Roraima e o Distrito Federal são as unidades da Federação que possuem os menores números (1). Dos 417 municípios baianos, 112 possuem RPPS, o que posiciona o estado em 7º lugar em números absolutos⁴⁰. O quadro abaixo apresenta a distribuição dos RPPS municipais por Unidade da Federação e por região geográfica.

⁴⁰ Os municípios baianos que possuem RPPS encontram-se listados no Anexo A deste trabalho.

Quadro 5 – Número de Municípios com RPPS, por Unidade da Federação e por Região Geográfica

Alagoas	58	Acre	3
Bahia	112	Amazonas	28
Ceará	39	Amapá	6
Maranhão	82	Pará	44
Paraíba	87	Rondônia	15
Pernambuco	123	Roraima	1
Piauí	24	Tocantins	15
Rio Grande do Norte	13	Região Norte (N)	112
Sergipe	6	Espírito Santo	37
Região Nordeste (NE)	544	Minas Gerais	274
Distrito Federal	1	Rio de Janeiro	69
Goiás	167	São Paulo	259
Mato Grosso do Sul	34	Região Sudeste (SE)	639
Mato Grosso	83	TOTAL BRASIL	2.149
Região Centro-Oeste (CO)	285		
Paraná	186		
Rio Grande do Sul	304		
Santa Catarina	79		
Região Sul (S)	569		



Fonte: SPS/MPS – situação em 01 de junho de 2004. Elaboração própria.

A situação financeira deficitária experimentada pela grande maioria dos RPPS municipais tem servido de justificativa para a insuficiência de caixa dos municípios, a qual estaria estrangulando a capacidade de investimento em setores sociais básicos como educação e saúde. Segundo matéria jornalística publicada recentemente (DOCA, 2004), do total de RPPS municipais existentes no Brasil, menos de 10 encontram-se equilibrados financeiramente e dispõem de reservas suficientes para honrar os pagamentos dos benefícios previdenciários atuais e futuros. A situação apresenta-se mais grave nas capitais – principalmente São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Porto Alegre – e em municípios de porte médio, como Ribeirão Preto (SP). São citados, por outro lado, fundos plenamente capitalizados e superavitários,

como os de São Jose dos Campos, São Sebastião e Jacareí, em São Paulo, e de Piraí, no Rio de Janeiro.

Sabe-se, no entanto, que a situação vivida pelos RPPS de um modo geral é de diagnóstico muito mais complexo do que o que se costuma divulgar. Atentar apenas para o simples confronto Receita x Despesa pode parecer suficiente. Mas não o é, definitivamente. É preciso incorporar outros elementos à análise, afinal de contas o contexto que encerra a questão da sustentabilidade dos RPPS é plenamente desfavorável ao equilíbrio financeiro e atuarial dos mesmos, conforme já foi visto. Não se pode perder de vista, por exemplo, que não houve uma capitalização dos recursos arrecadados no passado, posto que a lógica que regia a previdência do servidor público era outra, totalmente distinta da atual. Muito pelo contrário, os fundos foram invariavelmente mal geridos e os recursos aplicados em objetivos estranhos à previdência social.

Resta saber, então, como comparar despesas e dívidas assumidas em época passada – cujas regras e conceitos eram bastante peculiares – com receitas auferidas no presente, e que, portanto, não poderão ser capitalizadas por absoluta insuficiência de tempo de aplicação? Desse balanço de contas dificilmente resultará saldo positivo.

5 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

Neste capítulo são apresentados o modelo de análise adotado, a descrição e a análise dos dados coletados através da aplicação do formulário de pesquisa de campo e dos relatórios disponíveis na Internet referentes à população estudada, conforme os procedimentos metodológicos apontados na Introdução.

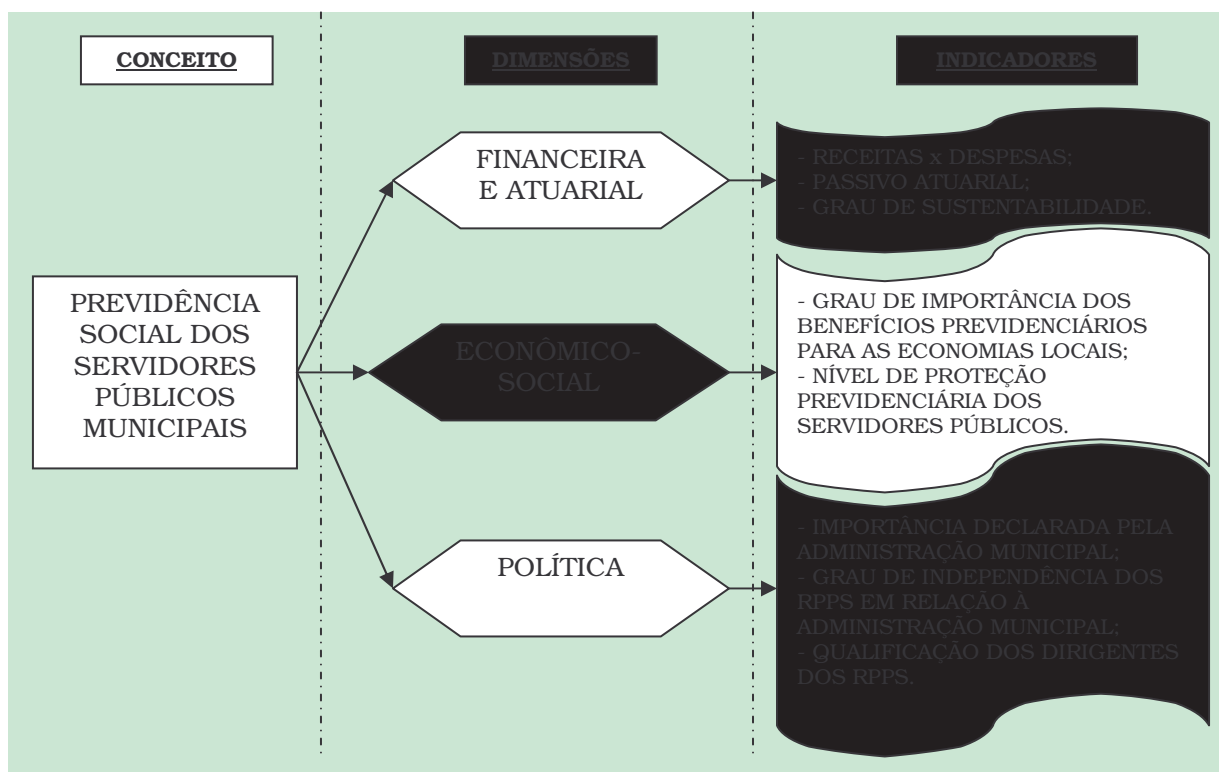
5.1 MODELO DE ANÁLISE

De acordo com Quivy e Campenhoudt (1998), as perspectivas e as novas idéias coletadas pelo pesquisador devem ser traduzidas numa linguagem que as habilitem a conduzir o trabalho sistemático de coleta e análise de dados de observação ou experimentação que deve seguir-se. Daí a importância de desenvolver um “modelo de análise”, capaz de articular conceitos, dimensões e indicadores suficientes à compreensão do objeto estudado.

Conforme descrito na parte introdutória, o presente estudo tem por objeto de análise os RPPS administrados por Institutos Municipais de Previdência da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e da região Paraguaçu, ambas situadas no Estado da Bahia.

O modelo de análise utilizado na interpretação dos dados coletados na presente pesquisa obedece o esquema disposto na figura a seguir.

Figura 4 – Modelo de Análise



Fonte: Elaboração própria.

5.2 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Conforme citado na introdução deste trabalho, no Estado da Bahia existem 112 municípios que possuem RPPS, segundo a Secretaria de Previdência Social do MPS. Destes, 73 têm até 20 mil habitantes e apenas um (Salvador) possui mais de 500 mil habitantes. A tabela abaixo apresenta a distribuição, absoluta e relativa, dos RPPS municipais da Bahia de acordo com a população do município patrocinador.

Tabela 8 – Bahia: Municípios com RPPS por tamanho da população

POPULAÇÃO *	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	%
Até 20.000	73	65,18
De 20.001 a 50.000	29	25,89
De 50.001 a 100.000	6	5,36
De 100.001 a 500.000	3	2,68
Acima de 500.000	1	0,89
TOTAL	112	100,00

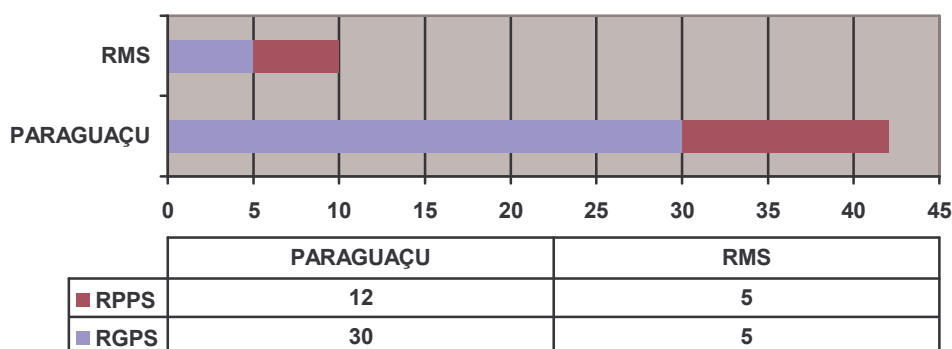
* Segundo o Censo Demográfico 2000 (IBGE).

Fonte: SPS/MPS – situação em 01 de junho de 2004. Elaboração própria.

Como já esclarecido, a pesquisa foi desenvolvida junto a oito municípios baianos, localizados na Região Paraguaçu e na Região Metropolitana de Salvador (RMS). A primeira – situada no sopé da Chapada Diamantina, onde nasce o Rio Paraguaçu – compõe-se de 42 municípios, dentre eles Feira de Santana, segunda cidade mais populosa da Bahia. A produção agrícola da região está centrada na mandioca, no feijão, no milho, no sisal e na mamona, além disso, destaca-se a criação de bovinos, caprinos e ovinos. Entretanto, a grande riqueza da Região Paraguaçu é a mineração, principalmente as explorações de cromo, cobre e esmeraldas. A RMS, por sua vez, compõe-se de 10 municípios, dentre eles Salvador, capital e mais importante centro populacional e de desenvolvimento do estado. Principal pólo turístico e industrial da Bahia, a RMS destaca-se ainda pela produção de dendê e petróleo e pela predominância de cidades históricas.

Com relação aos regimes de previdência social adotados pelos municípios das duas regiões, como um todo, nota-se a predominância do RGPS, apesar de na Região Metropolitana de Salvador ocorrer um equilíbrio entre o número de RGPS e de RPPS. O gráfico abaixo apresenta o perfil das duas regiões, considerando o número total de municípios e o regime de previdência que ampara os servidores públicos municipais.

Figura 5 – Distribuição dos municípios das Regiões Paraguaçu e Metropolitana de Salvador de acordo com o regime de previdência aplicado aos servidores públicos municipais



Fonte: SPS/MPS – situação em 01 de junho de 2004. Elaboração própria.

Conforme citado na Introdução, a partir de pesquisa na Internet, pôde-se constatar que dentre os 17 RPPS existentes nas duas regiões consideradas apenas oito possuíam relatórios demonstrativos publicados na página eletrônica da Previdência Social (<http://www.previdencia.gov.br>). Esses oito municípios foram tomados como objeto de estudo justamente porque seria possível desenvolver uma análise mais consistente.

A fim de oferecer uma visão geral do objeto de análise, são apresentados no quadro abaixo dados referentes à localização e aos principais indicadores econômicos e sociais de cada um dos municípios incluídos na pesquisa⁴¹.

⁴¹ O Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) é composto dos seguintes índices: Índice de Infra-estrutura (INF), que considera dados como o número de terminais telefônicos em serviço, consumo de energia elétrica e quantidade de estabelecimentos bancários, comerciais e de serviços; Índice de Qualificação da Mão-de-obra (IQM), que considera o nível de escolaridade dos trabalhadores ocupados no setor formal; e o Índice do Produto Municipal (IPM), que apura o nível de geração de renda do município em todos os setores da atividade econômica. O Índice de Desenvolvimento Social (IDS), por sua vez, compõe-se dos seguintes índices: Índice do Nível de Saúde (INS), que considera o número de profissionais e estabelecimentos de saúde, vacinações e leitos; Índice do Nível de Educação (INE), que apura a quantidade de alunos matriculados; Índice dos Serviços Básicos (ISB), que considera o nível de consumo de água tratada e de energia elétrica residencial; e Índice da Renda Média dos Chefes de Família (IRMCH), que expressa o rendimento médio dos chefes de família. (SEI, 2002, p. 9-10).

Quadro 6 – Indicadores econômicos e sociais dos municípios pesquisados

MUNICÍPIO	REGIÃO	POPULAÇÃO (1)	IDE (2)	Pos.(*)	IDS (3)	Pos.(*)
Camaçari	RMS	161.727	5.347,40	2º	5.155,48	10º
Capela do Alto Alegre	Paraguaçu	11.898	4.988,00	285º	5.010,54	138º
Feira de Santana	Paraguaçu	480.949	5.189,10	4º	5.198,85	4º
Ipecaetá	Paraguaçu	18.383	4.988,51	233º	4.932,38	383º
Itaberaba	Paraguaçu	58.943	5.002,72	40º	5.074,83	44º
Macajuba	Paraguaçu	11.474	4.987,31	354º	4.973,09	263º
Salvador	RMS	2.443.107	6.704,62	1º	5.375,13	1º
Vera Cruz	RMS	29.750	5.003,64	38º	5.184,94	5º

Legenda: (1) De acordo com o Censo Demográfico 2000 (IBGE); (2) Índice de Desenvolvimento Econômico (SEI, 2002, dados referentes ao ano 2000); (3) Índice de Desenvolvimento Social (SEI, 2002, dados referentes ao ano 2000); (*) Posição do IDE / IDS do município em relação aos demais municípios do estado, considerando-se os 415 municípios existentes na Bahia no ano 2000.

Fontes: IBGE e SEI. Elaboração própria.

Observa-se que em termos populacionais três municípios pesquisados apresentam mais de 100 mil habitantes (Salvador, Feira de Santana e Camaçari) e três apresentam menos de 20 mil (Ipecaetá, Capela do Alto Alegre e Macajuba), enquanto Itaberaba e Vera Cruz situam-se entre esses limites. Justamente os três municípios menos populosos são os que possuem os menores índices (IDE e IDS) dentre os municípios pesquisados. Nota-se também que, com exceção de Feira de Santana, os municípios da Região Paraguaçu apresentam índices inferiores aos dos municípios da RMS, o que indica que a situação econômico-social é menos confortável e, portanto, mais suscetível a perturbações em virtude de eventuais falhas dos regimes de previdência dos servidores municipais.

Outro aspecto que merece especial atenção na presente análise é a composição das receitas correntes auferidas pelos municípios pesquisados, sobretudo no que diz respeito à participação das transferências correntes – principalmente as provenientes da União – sobre esses montantes. Conforme comentado no Capítulo 4, o não cumprimento das regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei nº 9.717/1998 enseja a aplicação de diversas penalidades aos municípios, dentre elas o bloqueio do repasse de verbas federais. Ou seja, quanto maior a participação das transferências federais sobre o

total das receitas do município, maior o impacto advindo de uma eventual suspensão dessas transferências. A tabela a seguir apresenta o resumo dos dados coletados, referentes ao ano de 2002.

Tabela 9 – Composição das Receitas Correntes dos Municípios pesquisados – Exercício: 2002

Em R\$ Milhões						
Município	Total das Receitas Correntes (a)	Transferências Correntes (b)	Transferências Federais (c)	% b/a	% c/a	% c/b
Camaçari	261,888	207,297	42,233	79,16	16,13	20,37
Capela do Alto Alegre	5,588	5,416	4,055	96,92	72,57	74,87
Feira de Santana	130,524	91,991	37,379	70,48	28,64	40,63
Ipecaetá	8,393	8,016	5,858	95,51	69,80	73,08
Itaberaba	21,689	18,342	11,200	84,57	51,64	61,06
Macajuba	5,613	5,129	4,081	91,38	72,71	79,57
Salvador	969,303	522,685	189,709	53,92	19,57	36,29
Vera Cruz	13,831	11,078	7,653	80,10	55,33	69,08

Obs.: As Transferências Correntes compõem-se das transferências federais e estaduais.

Fontes: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM) – Indicadores municipais 2000/2001/2002; e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) – Transferências constitucionais, verbas federais, ano 2002. Elaboração própria.

Nota-se que os municípios de menor porte apresentam um maior grau de dependência quanto ao repasse de recursos federais, destacando-se Capela do Alto Alegre e Macajuba onde as transferências federais representaram mais de 72% do total das receitas municipais em 2002. Camaçari (com 16,13%) e Salvador (com 19,57%), por outro lado, apresentaram os maiores graus de autonomia nesse item. Observa-se também que nos municípios de Capela do Alto Alegre, Ipecaetá e Macajuba, as transferências correntes – estaduais e federais – ultrapassaram 90% das receitas totais, ou seja, as receitas próprias desses municípios significaram menos de 10% dos recursos disponíveis naquele ano.

Para concluir a apresentação das características gerais dos municípios pesquisados, vale analisar o nível de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL)⁴² com as despesas com pessoal (DP)⁴³, visto que a LRF define o limite de

⁴² De acordo com a LRF, entende-se como Receita Corrente Líquida, para os municípios, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços,

60% para essa relação e o município que ultrapassá-lo poderá sofrer sanções, conforme já comentado neste trabalho. A tabela abaixo apresenta dados fornecidos pelo TCM referentes aos exercícios de 2000, 2001 e 2002.

Tabela 10 – Municípios pesquisados: Nível de comprometimento da Receita Corrente Líquida com Despesas com Pessoal – Exercícios: 2000, 2001, 2002.

MUNICÍPIO	RELAÇÃO DP / RCL (%)		
	2000	2001	2002
Camaçari	35,46	37,37	41,70
Capela do Alto Alegre	34,13	43,51	46,58
Feira de Santana	57,85	69,88	54,86
Ipecaetá	45,23	45,24	47,44
Itaberaba	49,69	62,84	54,93
Macajuba	40,17	47,15	40,28
Salvador	28,67	39,90	40,82
Vera Cruz	45,92	52,99	52,10

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM) – Indicadores municipais 2000/2001/2002. Elaboração própria.

Pode-se notar que no último exercício disponível nenhum dos municípios incluídos na pesquisa excedeu o limite de 60% da RCL imposto pela LRF para as despesas com pessoal, sendo Macajuba e Salvador os que apresentaram os menores percentuais (pouco mais de 40%), enquanto Feira de Santana e Itaberaba foram os que apresentaram os maiores índices (cerca de 54%). Vale observar que nos exercícios de 2000 e 2001, seis dos oito municípios pesquisados também apresentaram números inferiores ao limite de 60%. A exceção ficou por conta de Feira de Santana e Itaberaba, que em 2001 comprometeram, respectivamente, 69,88% e 62,84% da RCL com despesas de pessoal.

transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzida a contribuição dos servidores para o custeio do respectivo RPPS e as receitas provenientes da compensação financeira entre regimes de previdência, citada n° § 9º do art. 201 da Constituição.

⁴³ A LRF define despesa total com pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

5.3 PERFIL DOS RPPS PESQUISADOS

5.3.1 INFORMAÇÕES GERAIS

Todos os RPPS pesquisados são geridos por Institutos de Previdência Social, constituídos sob a forma de autarquias municipais. O quadro a seguir apresenta a denominação de cada um deles e a indicação do respectivo ato legal de constituição.

Quadro 7 – Identificação dos Institutos Municipais de Previdência pesquisados

DENOMINAÇÃO	MUNICÍPIO	ATO LEGAL DE CONSTITUIÇÃO
INSTITUTO DE SEGURIDADE DOS SERVIDORES MUNICIPAIS – ISSM	Camaçari	Lei Municipal nº 287, de 23/12/1993
CAPELA DO ALTO ALEGRE PREVIDÊNCIA – CAPELA PREV	Capela do Alto Alegre	Lei Municipal nº 77, de 16/12/1992
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE FEIRA DE SANTANA – IPFS	Feira de Santana	Lei Municipal nº 1693/93
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DE IPECAETÁ – IPSI	Ipecaetá	Lei Municipal nº 38, de 08/07/1997
ITABERABA PREVIDÊNCIA – ITAPREV	Itaberaba	Lei Municipal nº 794, de 01/11/1992
CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE MACAJUBA – CASEM	Macajuba	Lei Municipal nº 15, de 26/08/1993
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO SALVADOR – IPS	Salvador	Lei Municipal nº 2456, de 15/01/1973
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE VERA CRUZ – IPMVC	Vera Cruz	Lei Municipal nº 392/94

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Chama a atenção o fato de o Instituto de Previdência do Salvador ser o único que não foi criado já sob a égide da Constituição Federal de 1988. Com exceção do Instituto de Ipecaetá, surgido em 1997, todos os demais foram constituídos por volta de 1993, justamente no auge da proliferação dos RPPS municipais pelo Brasil.

Quanto ao perfil do principal gestor de cada Instituto, no que diz respeito à forma de contratação e à formação acadêmica, ficou constatado que 87,5% deles trata-se de administradores nomeados para exercer o mandato através de ato

administrativo do prefeito municipal, ou seja, são ocupantes de cargos de confiança. Além disso, a grande maioria (75%) possui formação em áreas correlatas⁴⁴.

Com relação à infra-estrutura operacional, sete dos oito Institutos pesquisados, ou 87,5%, não possuem quadro próprio de pessoal, isto é, os seus funcionários são servidores cedidos pela prefeitura. Verifica-se idêntica proporção no que diz respeito à presença de profissionais de atuária dentro do quadro técnico dos Institutos, ou seja, apenas um deles informou que conta com profissional próprio, os demais contam apenas com profissional contratado externamente.

5.3.2 POPULAÇÃO ASSISTIDA

No que tange à relação entre população assistida pelos Institutos e número total de habitantes do município, conforme tabela abaixo, nota-se que naqueles de menor porte os números são mais significativos, isto é, uma maior parcela dos habitantes do município depende diretamente dos benefícios – atuais ou futuros – proporcionados pelos Institutos.

Tabela 11 – Parcela da população total assistida pelos Institutos de Previdência pesquisados Em 31.12.2003

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL*	POPULAÇÃO ASSISTIDA PELO RPPS MUNICIPAL	% EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL
CAMAÇARI	161.727	3.102	1,92%
CAPELA DO ALTO ALEGRE	11.898	473	3,98%
FEIRA DE SANTANA	480.949	4.823	1,00%
IPECAETÁ	18.383	573	3,12%
ITABERABA	58.943	1.170	1,98%
MACAJUBA	11.474	520	4,53%
SALVADOR	2.443.107	23.090	0,95%
VERA CRUZ	29.750	895	3,01%

* De acordo com o Censo Demográfico 2000 (IBGE).

Fontes: Formulário de pesquisa de campo e SPS/MPS. Elaboração própria.

⁴⁴ Para efeitos de análise, foram consideradas afins as formações em administração, economia, sociologia, contabilidade ou atuária.

Cumpra observar que foram consideradas apenas as pessoas ligadas diretamente aos RPPS, ou seja, não foram computados os respectivos dependentes (cônjuges e filhos, etc.). Ainda assim, quase cinco por cento da população total de Macajuba está vinculada ao Instituto de Previdência municipal. Os menores percentuais são verificados nos municípios de Salvador e Feira de Santana, onde cerca de um por cento da população possui vínculo com o RPPS local. Tendo em vista que nos municípios de menor porte normalmente a importância dos benefícios previdenciários é maior do que a verificada em municípios maiores⁴⁵, pode-se afirmar que uma eventual extinção ou mesmo uma situação insustentável dos RPPS dos municípios de Macajuba, Capela do Alto Alegre e Ipecaetá poderá acarretar danos às economias locais, com sérias consequências à própria estabilidade social.

A tabela que se segue apresenta, por município, a composição da população assistida pelos Institutos de Previdência pesquisados, discriminando o número de servidores ativos, inativos e pensionistas. Na última coluna consta a relação entre o número de ativos e de inativos e pensionistas, ou seja, a quantidade de ativos existente para cada aposentado ou pensionista do RPPS pesquisado.

**Tabela 12 – Composição da população assistida pelos Institutos de Previdência pesquisados
Em 31.12.2003**

MUNICÍPIO	ATIVOS (A)	INATIVOS (I)	PENSIONISTAS (P)	A + I + P	RELAÇÃO A / (I+P)
CAMAÇARI	2.531	468	103	3.102	4,4
CAPELA DO ALTO ALEGRE	468	4	1	473	93,6
FEIRA DE SANTANA	3.750	876	197	4.823	3,5
IPECAETÁ	550	22	1	573	23,9
ITABERABA	1.068	79	23	1.170	10,5
MACAJUBA	519	1	0	520	519,0
SALVADOR	11.902	6.739	4.449	23.090	1,1
VERA CRUZ	836	40	19	895	14,2
TOTAL	21.624	8.229	4.793	34.646	Relação Média 1,7

Fontes: Formulário de pesquisa de campo e SPS/MPS. Elaboração própria.

⁴⁵ Conforme atestam França (1999), Favoni (2000) e Varjão & Levyski (2000).

Observa-se que o número total de assistidos pelos Institutos municipais pesquisados é de 34 646 pessoas, sendo 21 624 servidores ativos, 8 229 servidores inativos e 4 793 pensionistas. Justamente por ser o mais antigo, o Instituto de Previdência do Salvador é o que apresenta o maior número de inativos e pensionistas, em termos absolutos e relativos. Por outro lado, os Institutos localizados nos municípios de Capela do Alto Alegre e Macajuba, os dois de menor porte dentro da amostra, praticamente ainda não possuem inativos e pensionistas.

Com relação à proporção entre o número de ativos e de inativos/pensionistas, observa-se que a situação menos confortável é a de Salvador, onde existe praticamente um servidor ativo para cada inativo/pensionista, seguida de Feira de Santana e Camaçari com índices de 3,5 e 4,4, respectivamente. De acordo com os dados disponíveis, o município de Macajuba, com 519 ativos para cada inativo/pensionista, é o que apresenta situação mais confortável. Em termos globais, o índice aqui comentado ficou em 1,7, ou seja, considerando-se o número total de servidores ativos e o número total de inativos e pensionistas dos oito Institutos analisados, a razão entre as duas grandezas aproxima-se da unidade. Isso se dá porque o maior quantitativo concentra-se em Salvador, município que, como já se disse, apresenta a condição mais desfavorável.

5.3.3 BENEFÍCIOS OFERECIDOS

Um ponto que merece especial atenção na análise da situação de qualquer plano de previdência social é o rol de benefícios oferecidos aos segurados e seus dependentes, uma vez que ele exerce forte influência sobre a sustentabilidade do regime, em termos financeiros e atuariais. Tendo em vista este fato, partiu-se para o

exame dos benefícios disponibilizados pelos Institutos estudados. O quadro abaixo resume os dados apurados na pesquisa.

**Quadro 8 – Benefícios oferecidos pelos Institutos de Previdência pesquisados
Por tipo**

	ISSM (1)	Capela Prev (2)	IPFS (3)	IPSI (4)	Itaprev (5)	CASEM (6)	IPS (7)	IPMVC (8)
Aposentadoria por Idade	X	X	X	X	X	X	X	X
Aposentad. por Invalidez	X	X	X	X	X	X	X	X
Aposentad. por Tempo de Contribuição	X	X	X	X	X	X	X	X
Auxílio-Doença	X		X	X	X	X		
Auxílio-Reclusão	X		X		X	X	X	
Pensão por Morte	X	X	X	X	X	X	X	X
Salário-Família	X		X		X	X	X	X
Salário Maternidade	X		X		X	X		
Outros (*)								

Legenda: (1) Camaçari; (2) Capela do Alto Alegre; (3) Feira de Santana; (4) Ipecaetá; (5) Itaberaba; (6) Macajuba; (7) Salvador; (8) Vera Cruz; (*) Inclui financiamento habitacional e empréstimo pessoal aos segurados/participantes.

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Nota-se que a totalidade dos Institutos pesquisados oferece os três tipos de aposentadorias listados (por idade, por invalidez e por tempo de contribuição) e a pensão por morte do segurado. Destacam-se também o auxílio-doença e o auxílio-reclusão, que são oferecidos pela maioria dos Institutos.

Vale lembrar que de acordo com a legislação federal que rege os RPPS (Lei nº 9.717/98), fica vedada a oferta de benefícios distintos daqueles oferecidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Da lista sugerida na pesquisa, apenas o item “outros” não faz parte do rol de benefícios do RGPS. Provavelmente por esse motivo nenhum dos RPPS estudados oferece tal modalidade.

Quanto à prestação de serviços de assistência médica, apenas os Institutos dos municípios de Salvador e Vera Cruz oferecem aos seus segurados. Os dirigentes das duas entidades, no entanto, afirmaram que tais serviços são custeados pelos próprios servidores.

5.3.4 GESTÃO CONTÁBIL E ECONÔMICO-FINANCEIRA

Este item diz respeito à forma como os Institutos de Previdência incluídos na pesquisa tratam a gestão contábil e econômico-financeira da entidade, inclusive no que se refere à utilização de assessoria externa, ao cadastro de segurados e às aplicações de eventuais saldos positivos. Os dados foram coletados exclusivamente a partir do Formulário de Pesquisa de Campo (APÊNDICE A) preenchido pelos dirigentes dos Institutos, ou seja, diferentemente das outras, as informações aqui trabalhadas não se encontram publicadas na Internet, motivo pelo qual serão tratadas de forma global, abstendo-se de divulgar informações individualizadas por município.

A maioria dos Institutos pesquisados conta com assessorias externas, sobretudo na área atuarial. A tabela abaixo apresenta um resumo das respostas coletadas nesse item.

Tabela 13 – Utilização de assessoria externa pelos Institutos de Previdência pesquisados
Por tipo

TIPO DE ASSESSORIA	QUANTIDADE DE INSTITUTOS	%
Atuarial	8	100,0
Contábil	7	87,5
Financeira	0	0,0
Jurídica	4	50,0
Outras	0	0,0

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Como se pode notar, a assessoria atuarial externa é utilizada pela totalidade dos Institutos pesquisados. Em seguida destacam-se a contábil e a jurídica, com 87,5% e 50%, respectivamente. A assessoria financeira não foi mencionada pelos Institutos pesquisados.

Vale lembrar que de acordo com a Lei nº 9.717/98, os RPPS são obrigados a sofrerem avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como auditoria, promovidas por entidades independentes legalmente habilitadas. Significa dizer que todos os RPPS devem contar pelo menos com esses dois tipos de assessoria externa. Em relação à avaliação atuarial, constatou-se que todos os Institutos pesquisados vêm cumprindo tal exigência. Quanto à auditoria independente, por outro lado, apenas um entre os oito Institutos afirmou tê-la sofrido, o que equivale a 12,5% do total.

Uma vez que o diagnóstico preciso da situação atual e futura do RPPS passa pelo grau de atualização e fidedignidade cadastral de que dispõem, perguntou-se qual a situação dos cadastros individuais dos segurados dos Institutos de Previdência pesquisados. A totalidade dos dirigentes informou que mantém fichas cadastrais atualizadas.

Com relação à contabilização das reservas de forma individualizada por segurado, seis dos oito Institutos pesquisados, ou 75% do total, afirmaram que não a praticam, ou seja, as reservas são contabilizadas de acordo com as regras do sistema de repartição simples, o que impossibilita a apuração do montante referente a cada segurado, tal como preconizado pelo sistema de capitalização individualizada. Vale observar que dois municípios deixaram em branco tal quesito, ou seja, todos os que responderam indicaram resposta negativa à questão.

No que diz respeito à aplicação dos recursos dos fundos previdenciários geridos pelos Institutos pesquisados, observa-se grande diversidade, desde a aplicação em caderneta de poupança, até a compra de imóveis, passando por investimento em ações, Certificados de Depósito Bancário (CDB) e fundos de renda variável. Vale observar que um dos dirigentes afirmou que o seu Instituto não realiza

investimentos financeiros simplesmente porque nunca há saldos a aplicar. Todos os dirigentes que responderam positivamente à questão proposta afirmaram que cabe ao próprio Instituto a gestão do ativo, inclusive quanto à decisão sobre o momento, o montante e o tipo de investimento para aplicação dos recursos disponíveis.

5.3.5 SITUAÇÃO FINANCEIRA

A análise aqui realizada desenvolve-se a partir de dados coletados no Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio de Previdência Social⁴⁶, de cada um dos RPPS pesquisados, relativas aos dados consolidados do exercício 2003⁴⁷. Destarte, serão comentadas as informações referentes aos principais campos que compõem o citado demonstrativo, a saber: I – Receita previdenciária; II – Despesa previdenciária; III – Resultado previdenciário; IV – Saldo financeiro do RPPS.

A tabela a seguir apresenta os dados das receitas previdenciárias obtidas no exercício 2003 pelos RPPS dos municípios pesquisados. Cumpre ressaltar que, de acordo com as instruções do Ministério da Previdência Social, a contribuição patronal refere-se apenas à aplicação da alíquota prevista na legislação municipal que rege o respectivo RPPS, isto é, não contempla eventuais contribuições suplementares.

⁴⁶ Relatório oficial preenchido bimestralmente pelos entes federativos que possuem RPPS. O Ministério da Previdência Social recebe as informações e se encarrega de analisá-las e publicá-las através da sua página eletrônica na Internet. Vale mencionar que o referido relatório, antes denominado Demonstrativo Previdenciário, é obrigatório desde setembro de 2000. A Portaria MPS nº 1.317, de 17 de setembro de 2003, conferiu-lhe a atual denominação, bem como introduziu modificações nos campos a serem preenchidos pelo ente público.

⁴⁷ Com exceção do município de Vera Cruz, que não possuía dados publicados referentes ao exercício 2003. Para efeito de análise, foi considerado o exercício 2002.

Tabela 14 – Receitas previdenciárias dos RPPS pesquisados – por tipo
Exercício: 2003
 (Em R\$)

MUNICÍPIO	Contribuição Patronal (Prefeitura)	Contribuição Servidor Ativo	Contribuição Inativo/Pensionista	Outras Receitas	TOTAL
CAMAÇARI	1.795.160	2.686.104	489.181	870.343	5.840.788
CAPELA DO ALTO ALEGRE	30.466	61.362	0	47.995	139.823
FEIRA DE SANTANA	3.818.918	3.727.614	0	396.353	7.942.885
IPECAETÁ	428.359	2.018	0	0	430.377
ITABERABA	191.005	212.075	2.282	4.626	409.988
MACAJUBA	53.266	971.694	0	47.171	1.072.131
SALVADOR	10.331.666	15.310.680	0	597.906	26.240.252
VERA CRUZ (*)	27.363	77.915	0	7.731	113.009

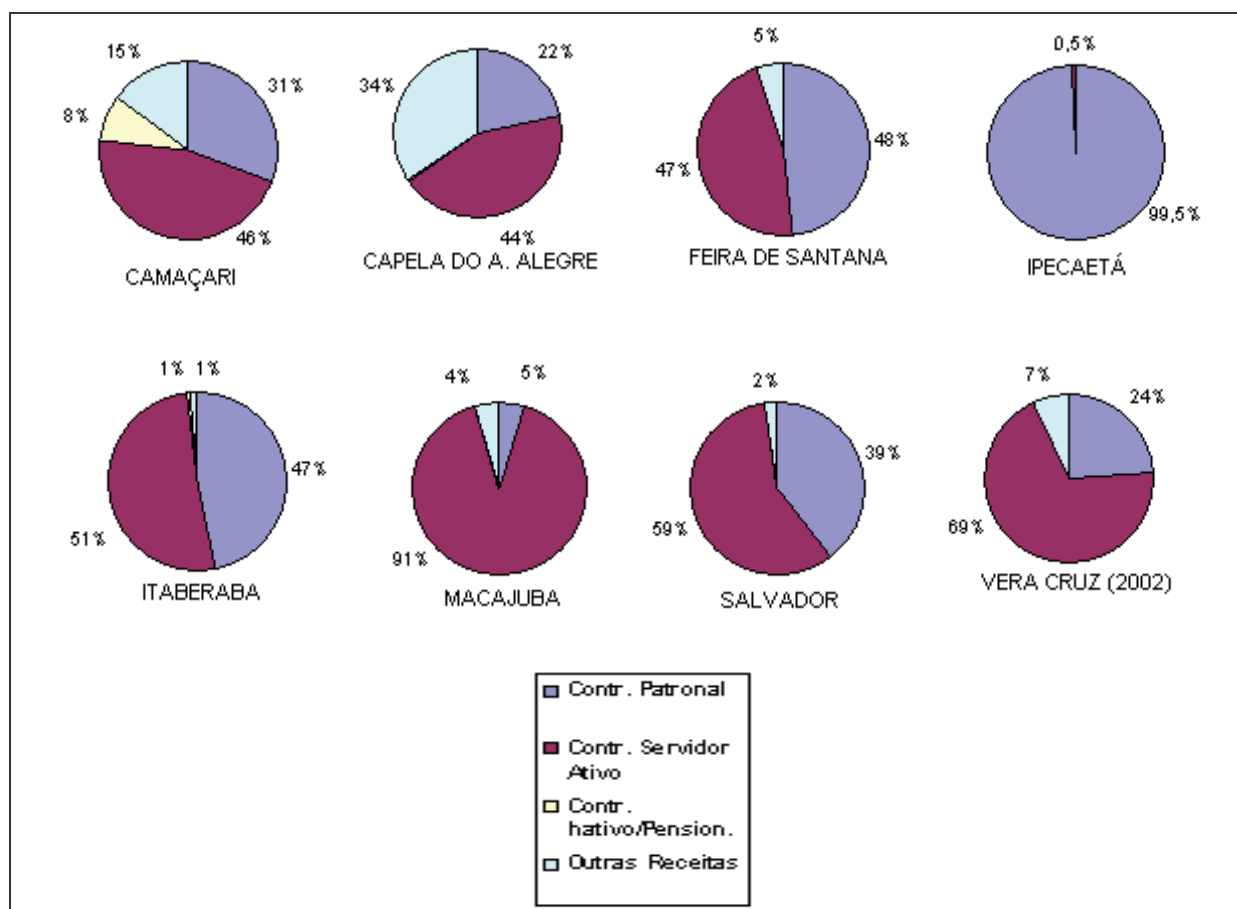
(*) Referente ao exercício 2002. Dados de 2003 indisponíveis.

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas dos RPPS. Elaboração própria.

Nota-se que a maior parte dos recursos arrecadados pelos municípios de Camaçari, Capela do Alto Alegre, Macajuba, Salvador e Vera Cruz proveio de contribuições dos servidores ativos. Neste particular destaca-se o RPPS de Macajuba, onde a contribuição dos ativos representou mais de 90% da receita total. Nos RPPS de Feira de Santana e Itaberaba verifica-se um equilíbrio entre as contribuições patronais e de servidores ativos. O município de Ipecaetá desperta a atenção, uma vez que mais de 99% da receita do RPPS originou-se da contribuição patronal, ou seja, de acordo com os dados disponíveis, a contribuição arrecadada dos servidores foi insignificante em 2003⁴⁸. Os gráficos abaixo indicam a composição percentual das receitas dos RPPS, de acordo com a origem dos valores arrecadados.

⁴⁸ O dado pode ser considerado como inconsistente, provavelmente fruto de erro no preenchimento do demonstrativo por parte do município.

**Figura 6 – Composição das receitas dos RPPS pesquisados
Ano: 2003**



Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas dos RPPS. Elaboração própria.

De acordo com os gráficos, observa-se ainda que apenas os RPPS de Camaçari e Itaberaba contaram com contribuições de servidores inativos e de pensionistas em 2003. Vale lembrar que, conforme já comentado, a partir da implementação das regras aprovadas pela Emenda Constitucional 41/2003 por parte dos municípios, tal situação deverá sofrer modificação, sobretudo nos municípios de maior porte, posto que estes apresentam um maior quantitativo de servidores que ultrapassam a remuneração prevista como limite de isenção, isto é, R\$ 2 508,72.

No que se refere às despesas previdenciárias, os RPPS pesquisados apresentaram em 2003 a situação indicada na tabela que se segue.

Tabela 15 – Despesas previdenciárias dos RPPS pesquisados – por tipo
Exercício: 2003
 (Em R\$)

MUNICÍPIO	Despesa com Inativos e Pensionistas	Despesas Administrativas	Outras Despesas	TOTAL
CAMAÇARI	4.975.215	519.881	148.826	5.643.922
CAPELA DO ALTO ALEGRE	3.000	14.895	30.999	48.894
FEIRA DE SANTANA	10.447.482	141.420	0	10.588.902
IPECAETÁ	37.932	128.331	0	166.263
ITABERABA	265.638	120.318	0	385.956
MACAJUBA	2.840	41.776	1.800	46.416
SALVADOR	152.001.193	2.435.826	234.677	154.671.696
VERA CRUZ (*)	1.042.690	116.513	7.450	1.166.653

(*) Referente ao exercício 2002. Dados de 2003 indisponíveis.

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas dos RPPS. Elaboração própria.

Vê-se que apenas nos municípios de Capela do Alto Alegre, Ipecaetá e Macajuba as despesas com benefícios pagos a inativos e pensionistas foram inferiores às despesas administrativas, sendo superadas até mesmo pelo item “outras despesas” em Capela do Alto Alegre. Tal situação se deve ao fato de os RPPS desses municípios apresentarem um número de aposentados e pensionistas muitas vezes inferior ao número de ativos que contribuem para os respectivos planos previdenciários.

Partindo para a confrontação entre receitas e despesas dos RPPS pesquisados, obtém-se os resultados previdenciários elencados na tabela abaixo.

Tabela 16 – Resultado previdenciário dos RPPS pesquisados
Exercício: 2003
 (Em R\$)

MUNICÍPIO	RECEITAS TOTAIS	DESPESAS TOTAIS	RESULTADO
CAMAÇARI	5.840.788	5.643.922	196.866
CAPELA DO ALTO ALEGRE	139.823	48.894	90.929
FEIRA DE SANTANA	7.942.885	10.588.902	-2.646.017
IPECAETÁ	430.377	166.263	264.114
ITABERABA	409.988	385.956	24.032
MACAJUBA	1.072.131	46.416	1.025.715
SALVADOR	26.240.252	154.671.696	-128.431.444
VERA CRUZ (*)	113.009	1.166.653	-1.053.644

(*) Referente ao exercício 2002. Dados de 2003 indisponíveis.

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas dos RPPS. Elaboração própria.

Dentre os RPPS que apresentaram resultados negativos, pode-se observar que a situação mais desconfortável é a do município de Vera Cruz, onde o déficit apurado equivale a mais de nove vezes a receita auferida em 2003. Logo em seguida vem Salvador, com um déficit equivalente a quase cinco vezes o valor da receita. Sob esse ponto de vista, nota-se que o município de Feira de Santana apresentou resultado negativo discreto, uma vez que significou cerca de um terço da receita previdenciária do exercício examinado.

Quanto aos RPPS que apresentaram resultados positivos, destaca-se o do município de Macajuba, onde a receita auferida foi equivalente a cerca de 23 vezes a despesa incorrida, daí o expressivo superávit obtido (R\$ 1 025 715). Os RPPS de Camaçari, Capela do Alto Alegre, Ipecaetá e Itaberaba também apresentaram resultados positivos, porém não tão significativos quanto o de Macajuba. Vale lembrar que, conforme se viu na tabela 12, os RPPS de Capela do Alto Alegre, Ipecaetá e Macajuba praticamente não apresentam inativos e pensionistas entre os seus assistidos, daí a apuração de superávits tão expressivos. Isso quer dizer que à medida que benefícios de aposentadorias e pensão forem sendo concedidos, deverá haver uma tendência de inversão da situação verificada em 2003.

A análise aqui desenvolvida encerra-se com os comentários acerca do saldo financeiro dos RPPS estudados. O Ministério da Previdência Social o define como sendo “o valor total dos recursos e investimentos financeiros no último dia útil do último mês informado no demonstrativo”, ou seja, 31 de dezembro de 2003, no caso em pauta⁴⁹. Os dados coletados estão dispostos na tabela a seguir.

⁴⁹ 31 de dezembro de 2002 para o município de Vera Cruz.

Tabela 17 – Saldo financeiro dos RPPS pesquisados
Exercício: 2003
 (Em R\$)

MUNICÍPIO	SALDO FINANCEIRO
CAMAÇARI	10.096.714
CAPELA DO ALTO ALEGRE	8.043
FEIRA DE SANTANA	109.262
IPECAETÁ	635.203
ITABERABA	32.735
MACAJUBA	697.348
SALVADOR	0
VERA CRUZ (*)	78.496

(*) Referente ao exercício 2002. Dados de 2003 indisponíveis.

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas dos RPPS. Elaboração própria.

Nota-se que o RPPS de Salvador foi o único com saldo financeiro nulo em 2003. Por outro lado, o município de Camaçari foi o que apresentou saldo mais expressivo em termos nominais. Também chamam a atenção os montantes apresentados pelos RPPS dos municípios de Ipecaetá e Capela do Alto Alegre, os quais superam em muito os saldos de municípios de maior porte, como Feira de Santana e Itaberaba.

De um modo geral, vê-se que a situação financeira dos RPPS pesquisados é bastante diversa, indo desde o equilíbrio, como nos casos de Camaçari, Ipecaetá e, principalmente, Macajuba, até a situação de desequilíbrio expressivo, como em Feira de Santana, Vera Cruz e, mais gravemente, Salvador. Existem ainda os municípios que se situaram em posição intermediária, como Capela do Alto Alegre e Itaberaba.

Há que se esclarecer que a análise financeira por si só não é suficiente para se traçar o diagnóstico geral de um RPPS. Torna-se necessário o alcance de outras variáveis, dentre elas as que definem a condição atuarial do regime previdenciário. O item a seguir é dedicado a tal análise.

5.3.6 SITUAÇÃO ATUARIAL

A análise aqui desenvolvida baseou-se no exame do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial⁵⁰ de cada um dos RPPS estudados. Assim, são comentadas as informações constantes dos principais quadros que compõem o citado demonstrativo, quais sejam: 1 – Caracterização da população coberta; 2 – Projeções atuariais; 3 – Parecer atuarial.

O quadro abaixo oferece um resumo das características dos demonstrativos examinados. Cumpre ressaltar que foi considerado o último demonstrativo disponível na Internet em 08 de setembro de 2004, referente a cada município.

Quadro 9 – Características dos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial examinados

MUNICÍPIO	DATA DA AVALIAÇÃO	DATA-BASE	TÉCNICO RESPONSÁVEL
CAMAÇARI	31/12/2003	30/11/2003	Afonso de Jesus Gonçalves
CAPELA DO ALTO ALEGRE	01/11/2003	23/04/2003	Eloina Maria Pinheiro Diógenes
FEIRA DE SANTANA	28/07/2004	23/03/2004	Adilson Costa
IPECAETÁ	01/09/2003	15/05/2003	Neyraci Cordeiro Maia
ITABERABA	31/03/2004	29/02/2004	Vicente Anderson Paes Sales
MACAJUBA	01/07/2004	15/05/2004	Gustavo Carrozzino
SALVADOR	01/07/2004	01/12/2003	Eloina Maria Pinheiro Diógenes
VERA CRUZ	31/12/2001	30/11/2001	Afonso de Jesus Gonçalves

Fonte: Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial dos RPPS. Elaboração própria.

5.3.6.1 Características das Populações Cobertas

Nos quadros que se seguem são apresentados os dados relativos à população coberta por cada um dos RPPS pesquisados.

⁵⁰ Trata-se de relatório oficial encaminhado periodicamente pelo ente público que mantém RPPS, ao Ministério da Previdência Social, o qual se encarrega de analisá-lo e publicá-lo em sua página na Internet. Além de apresentar informações gerais acerca do RPPS, tais como alíquotas de contribuição, estatísticas e projeções, o demonstrativo contém parecer atuarial assinado por técnico habilitado pelo Instituto Brasileiro de Atuária (IBA).

Quadro 10 – Camaçari: Perfil da população coberta pelo RPPS

Situação da População Coberta *	Quantidade		Remuneração Média (R\$)		Idade Média	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	1.736	681	958,26	1.364,96	45	47
Aposentados por Tempo de Contrib.	317	149	712,62	930,48	58	62
Pensionistas	134	46	538,23	499,66	51	54

* Obs.: Quantidade de Aposentados por Idade, Aposentados Compulsoriamente e Aposentados por Invalidez igual a zero.

Fonte: Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do RPPS.

Quadro 11 – Capela do Alto Alegre: Perfil da população coberta pelo RPPS

Situação da População Coberta *	Quantidade		Remuneração Média (R\$)		Idade Média	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	217	68	240,39	246,91	36	37

* Obs.: Quantidade de Aposentados por Tempo de Contribuição, Aposentados por Idade, Aposentados Compulsoriamente, Aposentados por Invalidez e Pensionistas igual a zero.

Fonte: Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do RPPS.

Quadro 12 – Feira de Santana: Perfil da população coberta pelo RPPS

Situação da População Coberta *	Quantidade		Remuneração Média (R\$)		Idade Média	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	3.288	1.237	730,98	712,91	45	47
Aposentados por Tempo de Contrib.	812	194	702,04	513,87	63	69
Pensionistas	163	54	427,35	557,51	101	99

* Obs.: Quantidade de Aposentados por Idade, Aposentados Compulsoriamente e Aposentados por Invalidez igual a zero.

Fonte: Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do RPPS.

Quadro 13 – Ipecaetá: Perfil da população coberta pelo RPPS

Situação da População Coberta *	Quantidade		Remuneração Média (R\$)		Idade Média	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	510	119	251,90	267,82	37	41
Aposentados por Tempo de Contrib.	16	3	265,00	374,67	57	64
Pensionistas	1	0	240,00	-	57	-

* Obs.: Quantidade de Aposentados por Idade, Aposentados Compulsoriamente e Aposentados por Invalidez igual a zero.

Fonte: Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do RPPS.

Quadro 14 – Itaberaba: Perfil da população coberta pelo RPPS

Situação da População Coberta *	Quantidade		Remuneração Média (R\$)		Idade Média	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	802	286	309,54	335,76	41	45
Aposentados por Tempo de Contrib.	50	24	226,34	228,69	60	65
Pensionistas	21	2	213,38	180,00	51	43

* Obs.: Quantidade de Aposentados por Idade, Aposentados Compulsoriamente e Aposentados por Invalidez.

Fonte: Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do RPPS.

Quadro 15 – Macajuba: Perfil da população coberta pelo RPPS

Situação da População Coberta *	Quantidade		Remuneração Média (R\$)		Idade Média	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	176	43	340,78	305,19	38	39
Aposentados por Tempo de Contrib.	1	0	260,00	-	69	-

* Obs.: Quantidade de Aposentados por Idade, Aposentados Compulsoriamente, Aposentados por Invalidez e Pensionistas igual a zero.

Fonte: Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do RPPS.

Quadro 16 – Salvador: Perfil da população coberta pelo RPPS

Situação da População Coberta *	Quantidade		Remuneração Média (R\$)		Idade Média	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	7.496	4.076	983,28	946,98	44	45
Aposentados por Tempo de Contrib.	3.048	1.199	1.182,01	769,14	61	66
Pensionistas	1.269	80	1.252,44	854,60	63	56

* Obs.: Quantidade de Aposentados por Idade, Aposentados Compulsoriamente e Aposentados por Invalidez igual a zero.

Fonte: Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do RPPS.

Quadro 17 – Vera Cruz: Perfil da população coberta pelo RPPS

Situação da População Coberta *	Quantidade		Remuneração Média (R\$)		Idade Média	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	649	258	224,43	251,38	40	42
Aposentados por Tempo de Contrib.	25	7	228,80	243,81	57	61
Pensionistas	6	1	180,00	180,00	35	50

* Obs.: Quantidade de Aposentados por Idade, Aposentados Compulsoriamente e Aposentados por Invalidez igual a zero.

Fonte: Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do RPPS.

De acordo com os dados analisados, nota-se que nenhum dos oito RPPS apresenta aposentados por idade, por invalidez ou por compulsoriedade (aos 70

anos de idade). Apenas os RPPS de Capela do Alto Alegre e de Macajuba não possuem pensionistas em seus quadros. O primeiro, diferentemente de todos os outros, também não possui aposentados por tempo de contribuição.

No que tange à composição da população segurada por gênero, observa-se a predominância do sexo feminino, inclusive dentro do quadro de ativos. Vale lembrar que para fazer jus ao benefício da aposentadoria, as mulheres, tanto no regime geral quanto nos regimes próprios, necessitam de um tempo de contribuição inferior ao dos homens. Com isso, quando existe a predominância de servidoras no quadro de ativos de uma prefeitura, há que se levar em conta que estas contribuirão para o fundo de previdência municipal durante 30 anos⁵¹, em média, passando para a inatividade a partir de então. Não se pode perder de vista, no entanto, que a média salarial das mulheres é normalmente inferior à dos homens, ou seja, apesar de contribuir por um período menor para o regime, as servidoras públicas terão direito a um benefício de menor valor, ocasionando uma despesa previdenciária menos onerosa para o fundo.

Com relação às idades médias dos segurados, nota-se que os municípios de Camaçari e Feira de Santana são os que contam com quadros de ativos mais envelhecidos, com médias de 45 anos para o sexo feminino e de 47 anos para o masculino, seguidos de Salvador, com médias de 44 e 45 anos de idade, respectivamente. O município que apresenta servidores ativos com menor idade média é o de Capela do Alto Alegre, com 36 anos para as mulheres e 37 anos para os homens. Nota-se também que muito provavelmente há inconsistência nas idades médias dos pensionistas vinculados ao RPPS de Feira de Santana: 101 anos para o sexo feminino e 99 anos para o masculino. Considerando a quantidade de

⁵¹ Desconsiderando a contribuição de inativos e pensionistas prevista na EC 41/2003.

pensionistas – 163 mulheres e 54 homens – pode-se inferir que médias tão elevadas devem-se a falhas no cadastro do Instituto de Previdência daquele município.

5.3.6.2 Projeções Atuariais

As projeções atuariais constantes dos demonstrativos examinados apresentam as previsões de receitas, despesas e resultados dos RPPS durante os próximos 75 exercícios, contados a partir do ano seguinte ao da avaliação.

Para efeitos de análise, foram selecionadas aleatoriamente as projeções relativas aos exercícios 2005, 2025 e 2050. A tabela abaixo resume os dados coletados, por município e por exercício.

Tabela 18 – Projeções atuariais para os RPPS pesquisados – Exercícios selecionados
(Em R\$ Milhares)

Município	2005			2025			2050		
	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo
Camaçari	3.486	18.711	-15.225	1.466	1.609	-143	189	189	0
Capela	216.592	24.799	191.793	780	671	109	544	1.289	-745
Feira	10.243	19.402	-9.159	10.283	45.214	-34.931	10.369	46.101	-35.732
Ipecaetá	640	419	221	1.764	1.653	111	680	3.025	-2.345
Itaberaba	1.028	717	311	1.083	3.450	-2.367	1.011	7.599	-6.588
Macajuba	1.094	118	976	138	602	-464	137	1.086	-949
Salvador	150.932	135.995	14.937	219.610	183.559	36.051	42.451	217.025	-174.574
Vera Cruz	244	148	96	63	263	-200	33	273	-240

Fonte: Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial dos RPPS.

Para o primeiro exercício selecionado (2005) as projeções apontam que apenas os RPPS de Camaçari e Feira de Santana apresentarão resultado negativo. Por outro lado, em 2025 apenas os de Capela do Alto Alegre, Ipecaetá e Salvador permanecem com saldos positivos. Já em 2050, último ano selecionado, tão somente o RPPS de Camaçari apresenta equilíbrio entre receitas e despesas,

alcançado já a partir do ano 2029⁵², para os demais as projeções apontam profundos desequilíbrios. Portanto, há uma tendência à situação deficitária ao longo dos anos, de acordo com as projeções atuariais analisadas.

5.3.6.3 Pareceres Atuariais

A seguir são comentadas, por município, as principais informações contidas nos pareceres atuariais examinados. Conforme já foi dito, os pareceres são assinados por técnicos habilitados e são parte integrante do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial.

- CAMAÇARI

Consta do parecer que os estudos atuariais foram efetuados com base em hipóteses atuariais concernentes à legislação vigente à época e ao banco de dados do Instituto de Previdência do município de Camaçari. A contribuição média dos segurados foi calculada em 8,67%, resultante de alíquotas variáveis entre 8% e 12%, aplicadas de acordo com a faixa salarial do contribuinte. A contribuição patronal é de 10%, aplicada sobre a folha de remuneração de ativos de proventos de inativos e pensionistas. Segundo o parecer, essas alíquotas, que somadas perfazem 18,67%, não são suficientes para cobrir a taxa necessária ao equilíbrio do sistema, que seria de 23,72%, isto é, há um déficit contributivo de 5,05%, necessitando de um reajuste da ordem de 15,64%. Afirma-se também que o patrimônio líquido apurado não é suficiente para cobrir os compromissos futuros do RPPS, cobrindo tão

⁵² Prolongando-se até 2077, último ano relacionado na projeção analisada. Apesar de não ter sido explicado no parecer atuarial, observa-se que o alcance do equilíbrio provém da redução gradativa das despesas previdenciárias do RPPS, a partir do exercício 2005.

somente 23,05% do passivo atuarial⁵³. Para que o fundo previdenciário adquira a solidez desejada, sugere-se a elevação das alíquotas de contribuição vigentes e a implantação de uma contribuição adicional equivalente a 39,59% visando à formação de provisão referente ao déficit acumulado.

- CAPELA DO ALTO ALEGRE

De acordo com o parecer, a legislação municipal vigente dispõe que o próprio município deve arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários concedidos até 27 de maio de 2002, bem como com o pagamento daqueles cujos requisitos necessários a sua concessão tenham sido implementados até a referida data, ou seja, os benefícios pagos aos atuais inativos e pensionistas estão a cargo do Tesouro Municipal e não do Capela Prev, o mesmo acontecendo com os benefícios a serem concedidos no curto prazo. A contribuição dos segurados apresenta alíquota de 9%, devendo sofrer acréscimos de 1% em 2004 e em 2005, quando atingirá 11%. A contribuição patronal é de 11%, aplicada sobre a folha de remuneração de ativos de proventos de inativos e pensionistas. O parecer aponta a necessidade de se instituir uma contribuição adicional – a cargo da prefeitura – com vigência entre os anos de 2011 e 2036, a fim de atingir o equilíbrio do RPPS.

- FEIRA DE SANTANA

Consta do parecer que os servidores ativos contribuem para o RPPS municipal com alíquotas variáveis entre 8,5% e 10,5%, de acordo com a faixa salarial. O município, por sua vez, contribui com 16% sobre a folha salarial. De acordo com o parecer, essas alíquotas são suficientes para a formação de uma significativa reserva, contribuindo para a redução do custo suplementar necessário à cobertura do passivo atuarial. Ressalta-se, porém, que o modelo de financiamento

⁵³ Vide Glossário.

atualmente praticado, apesar de financeiramente equilibrado, irá comprometer no curto prazo a totalidade das receitas arrecadadas e no médio prazo estará demandando recursos cada vez mais significativos do Tesouro Municipal de Feira de Santana. Prevê-se que as despesas previdenciárias chegarão a superar os gastos realizados com a remuneração de servidores ativos. Além de indicar a necessidade de elevação das alíquotas contributivas vigentes, sugere-se a adoção de um regime misto de financiamento, mediante transição do atual regime de repartição simples para um regime plenamente capitalizado. No cenário proposto, o contingente populacional atualmente existente (os atuais aposentados e pensionistas e os futuros aposentados e pensionistas dos ativos atuais) teria seus benefícios custeados pelo regime de repartição simples, enquanto que os novos ingressantes estariam vinculados a um regime de capitalização pleno, custeado mediante a aplicação de uma alíquota total de 29,22%.

- IPECAETÁ

O parecer aponta que a legislação municipal prevê alíquotas contributivas de 10% para os servidores ativos e de 15% para o município, incidente sobre a folha de ativos. A aplicação de tais alíquotas, no entanto, não é capaz de suprir o passivo atuarial previsto, sendo necessária a implantação de contribuição suplementar entre os anos de 2011 e 2036. De acordo com o parecer, a reserva a amortizar necessitou ser redimensionada em virtude de “profundas alterações” na base de dados cadastrais dos servidores de Ipecaetá, especialmente no que se refere a remuneração, ou seja, as informações que serviram de base à avaliação inicial apresentam diversas distorções quando comparadas àquelas disponibilizadas em 2003.

- ITABERABA

O parecer revela que a situação atuarial do RPPS indica que o patrimônio financeiro acumulado é insuficiente para adimplir a totalidade das obrigações futuras. Estima-se que para 2004 o resultado financeiro seja um superávit de cerca de R\$ 870 mil, persistindo resultados positivos até 2009, quando se inicia uma seqüência de déficits financeiros anuais. Para o alcance do equilíbrio, sugere-se a implementação de alíquotas de 11% para ativos, inativos, pensionistas e município. Caso não seja possível isso ou se outra medida não seja tomada, prevê-se que o fundo previdenciário será totalmente consumido nos próximos 11 anos. Ressalta-se, ainda, que não se tornou possível medir os efeitos da compensação financeira entre o Instituto municipal (Ita Prev) e o INSS, haja vista a ausência de dados consistentes sobre o tempo de contribuição dos servidores ao RGPS.

- MACAJUBA

Consta do parecer que os servidores ativos contribuem para o RPPS municipal com uma alíquota de 7%, independente da faixa salarial. O município também contribui com 7%, sobre a folha de ativos. De acordo com o parecer, essas alíquotas são suficientes para a formação de uma reserva significava, contribuindo para a redução do custo suplementar necessário à cobertura do passivo atuarial. À semelhança do parecer referente ao RPPS de Feira de Santana, ressalta-se que o modelo de financiamento atualmente praticado, apesar de financeiramente equilibrado, irá comprometer no curto prazo a totalidade das receitas arrecadadas e no médio prazo estará demandando recursos cada vez mais significativos do Tesouro Municipal de Macajuba. Além de indicar a necessidade de elevação das alíquotas contributivas vigentes, sugere-se a adoção de um regime misto de financiamento, mediante transição do atual regime de repartição simples para um

regime plenamente capitalizado. No cenário proposto, o contingente populacional atualmente existente (os atuais aposentados e pensionistas e os futuros aposentados e pensionistas dos ativos atuais) teria seus benefícios custeados pelo regime de repartição simples, enquanto que os novos ingressantes estariam vinculados a um regime de capitalização pleno, custeado mediante a aplicação de uma alíquota total de 29,60%.

- SALVADOR

O parecer analisado ressalta que os benefícios de auxílio-doença, auxílio-reclusão e salário-família não foram considerados, tendo em vista a indisponibilidade de dados. Aponta-se a necessidade de se implementar, no período de 2013 a 2036, contribuição adicional visando à suplementação dos custos incorridos. O parecer observa que, por força da legislação municipal (LC 05/92, art. 84), as aposentadorias e pensões iniciadas antes da vigência da referida lei serão custeadas pelo Tesouro Municipal de Salvador, durante o período de 25 anos. Logo, inativos e pensionistas que entraram em gozo de benefício antes de 06 de julho de 1992 serão absorvidos pelo RPPS somente a partir de 2017, ocasionando queda considerável no saldo financeiro do regime. Afirma-se no parecer que a compensação financeira entre regimes não foi contemplada devido à “complexidade das informações a serem consideradas para a operacionalização do cálculo”. Recomenda-se, por fim, que o município deve providenciar a imediata alteração da legislação municipal, com vistas a torná-la compatível com os preceitos contidos na EC 41/2003.

- VERA CRUZ

O parecer aponta que a taxa de contribuição total (município e servidor ativo) necessária ao equilíbrio do RPPS seria de 39,33%. Comparando com a taxa vigente

à época da avaliação (11%), depara-se com uma defasagem contributiva de 28,33%, o que significa que a taxa cobrada equivale a apenas 27,97% da taxa necessária. Aponta-se também que o patrimônio líquido constituído não é suficiente para fazer frente aos compromissos futuros do Instituto, cobrindo tão somente 1,28% do passivo atuarial calculado. Sugere-se o financiamento do passivo a descoberto em 30 anos, mediante a implantação de uma contribuição adicional da ordem de 31,33% por mês. O parecer observa que, de acordo com as projeções atuariais realizadas, a partir de 2012 a receita não será suficiente para cobrir as despesas do RPPS, o que ocasionará sucessivos saldos negativos.

5.4 OUTROS ASPECTOS OBSERVADOS

Além dos dados já analisados, a pesquisa empírica permitiu a percepção de outros aspectos julgados importantes para a elaboração de um diagnóstico mais preciso, haja vista se referirem à visão do gestor público diante da questão previdenciária em seu município.

A partir de questões específicas, inseridas na primeira parte do Formulário de Pesquisa de Campo, a ser respondida pela administração central do município, procurou-se medir as seguintes variáveis:

- I. Ciência da administração municipal quanto às responsabilidades previdenciárias do município;
- II. Nível de conhecimento que a administração municipal possui acerca da legislação previdenciária;
- III. Nível de conhecimento que a administração municipal possui acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal;

IV. Grau de importância que a administração municipal atribui à questão previdenciária para o equilíbrio fiscal do município;

V. Fatores que levaram a administração a implantar e que justificam a manutenção do RPPS municipal, mesmo diante das dificuldades atuais.

Dentre os oito municípios pesquisados, três não responderam a tais indagações. As tabelas que se seguem apresentam as respostas obtidas.

Tabela 19 – Municípios pesquisados: ciência quanto às responsabilidades previdenciárias do Município

Resposta	Nº de Respostas	%
SIM	5	100,0
NÃO	0	0
TOTAL	5	100,0

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Tabela 20 – Municípios pesquisados: nível de conhecimento acerca da legislação previdenciária

Nível de Conhecimento	Nº de Respostas	%
Nenhum	0	0
Pouco	1	20,0
Suficiente	3	60,0
Muito	1	20,0
TOTAL	5	100,0

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Tabela 21 – Municípios pesquisados: nível de conhecimento acerca da LRF

Nível de Conhecimento	Nº de Respostas	%
Nenhum	0	0
Pouco	0	0
Suficiente	3	60,0
Muito	2	40,0
TOTAL	5	100,0

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Tabela 22 – Municípios pesquisados: grau de importância atribuído à questão previdenciária para o equilíbrio fiscal do município

Grau de Importância	Nº de Respostas	%
Nenhum	0	0
Pouco Importante	1	20,0
Importante	2	40,0
Muito Importante	2	40,0
TOTAL	5	100,0

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Tabela 23 – Municípios pesquisados: fatores que justificam a implantação e a manutenção do RPPS municipal

Fatores (*)	Nº de Respostas	%
Alto Custo de Patrocínio do Regime Geral	2	40,0
Facilidade de Gestão do RPPS	2	40,0
Flexibilidade de Revisão das Alíquotas	1	20,0
Melhor Controle sobre as Contas Municipais	2	40,0
Agilidade na Concessão e na Manutenção de Benefícios aos Segurados	1	20,0
Outros	1	20,0

(*) Os respondentes puderam indicar mais de uma opção.

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Todos os respondentes declararam estar cientes das responsabilidades previdenciárias do município. Quanto ao nível de conhecimento que a administração municipal possui acerca da legislação previdenciária como um todo, um dos respondentes indicou a opção “pouco conhecimento”, enquanto 60% consideram esse nível como sendo suficiente, mesmo percentual atribuído ao nível suficiente de conhecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante à importância atribuída à questão previdenciária para o equilíbrio fiscal do município, 80% dos respondentes consideram-na importante ou muito importante, enquanto apenas um deles (20%) afirmou ser pouco importante.

Com relação aos fatores que influenciaram na decisão de implantar um regime próprio de previdência no município e que justificam a continuidade do mesmo, os respondentes apontaram as opções dispostas na tabela 23. Dentre aquelas mais votadas (com duas indicações), vale destacar a que se refere ao alto custo de patrocínio do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A importância atribuída deve-se ao fato de as prefeituras estudadas contribuírem, para os respectivos RPPS, com alíquotas entre 7% e 16% sobre a folha de pagamento, muito inferior, portanto, aos 21%⁵⁴ devidos ao INSS pelos entes públicos vinculados

⁵⁴ Sendo 20% para o fundo de previdência e 1% para cobertura das prestações decorrentes de acidentes de trabalho.

ao Regime Geral. A opção outros fatores foi apontada por um dos respondentes, que acredita que o RPPS do seu município tenha sido criado meramente por “motivos políticos”, tendo prescindido de critérios técnicos ou racionais.

Na segunda parte do Formulário de Pesquisa de Campo, respondida pelo principal dirigente do RPPS, investigaram-se os seguintes aspectos, dentre outros:

- I. Problemas enfrentados pelo município na obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido pelo Ministério da Previdência Social;
- II. Nível de conhecimento do gestor acerca da reforma previdenciária recentemente aprovada (EC 41/2003);
- III. Impacto da EC 41/2003 sobre o equilíbrio financeiro do RPPS pesquisado.

Assim como na primeira parte, três municípios não responderam às indagações formuladas. As tabelas que se seguem apresentam as respostas obtidas.

Tabela 24 – Municípios pesquisados: dificuldades na obtenção do CRP junto ao MPS

Resposta	Nº de Respostas	%
SIM	0	0
NÃO	5	100,0
TOTAL	5	100,0

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Tabela 25 – Nível de conhecimento do gestor do RPPS acerca da EC 41/2003

Nível de Conhecimento	Nº de Respostas	%
Nenhum	0	0
Pouco	1	20,0
Suficiente	3	60,0
Muito	1	20,0
TOTAL		100,0

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Tabela 26 – Efeitos esperados da EC 41/2003 sobre o equilíbrio financeiro dos RPPS pesquisados

Efeito Esperado	Nº de Respostas	%
Nenhum	1	20,0
Contribuirá para o equilíbrio no curto prazo	0	0
Contribuirá para o equilíbrio apenas no médio/longo prazo	4	80,0
Não contribuirá para o equilíbrio no médio/longo prazo	0	0
TOTAL	5	100,0

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

De acordo com as respostas coletadas, os municípios não têm tido dificuldades em obter o Certificado de Regularidade Previdenciária, ou seja, as exigências legais aplicadas aos RPPS estão sendo cumpridas, pelo menos sob o ponto de vista do Ministério da Previdência Social, órgão responsável pela emissão do documento.

Com relação à EC 41/2003, a maioria dos respondentes (60%) afirmou possuir suficiente conhecimento quanto ao seu conteúdo. Apenas um dos gestores (20%) assinalou a opção “pouco”, percentual idêntico ao alcançado pela opção “muito”. No tocante aos efeitos da reforma sobre o equilíbrio financeiro do RPPS, a grande maioria dos respondentes (80%) acredita que no médio ou no longo prazo tais efeitos se farão sentir. Por outro lado, um deles acredita que não surtirá efeito algum, em virtude da grande probabilidade do surgimento de decisões judiciais capazes de suspender a cobrança de contribuição de inativos e pensionistas, o que tornaria nulo o impacto da reforma.

Solicitou-se, ainda, que o principal gestor do RPPS apontasse as principais dificuldades enfrentadas pelo Instituto na operacionalização do fundo previdenciário municipal, bem como que sugerisse medidas capazes de trazer melhorias à gestão do fundo. Dirigentes de quatro Institutos (50% do total) preencheram esses itens, sendo que um deles limitou-se apenas a apontar as dificuldades.

As dificuldades listadas vão desde a falta de instalações adequadas para o funcionamento do Instituto, até a ausência de repasse das contribuições patronais por parte da prefeitura municipal.

Entre as sugestões indicadas destaca-se a necessidade de conscientização do gestor municipal quanto à relevância da questão previdenciária, bem como o aumento das alíquotas de contribuição visando ao equilíbrio do fundo.

De um modo geral, os gestores públicos que participaram da pesquisa demonstraram preocupação com a situação em que se encontram os RPPS que dirigem, sobretudo no que se refere à sustentabilidade dos mesmos diante das regras definidas na LRF, na Lei nº 9.717/98 e nas Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/2003. Alguns chegaram a admitir a provável extinção do RPPS dentro de pouco tempo, sob pena de o município tornar-se incapaz de cumprir os limites estabelecidos pela LRF e de honrar os compromissos decorrentes do passivo previdenciário assumido.

Vale enfatizar, por fim, que o cenário de crise econômica também foi apontado como motivo de preocupação pelos dirigentes, principalmente porque vem significando a estagnação ou, até mesmo, a redução das receitas municipais, imprescindíveis para fazer frente a eventuais déficits previdenciários. Levando-se em conta que, por força da LRF, as despesas com pessoal ficam limitadas a 60% da Receita Corrente Líquida do município, as folhas salariais das prefeituras praticamente não vem sendo reajustadas nos últimos anos, ou seja, a base de cálculo da contribuição previdenciária arrecadada pelos RPPS é cada vez menos significativa, fato que indubitavelmente concorre para o agravamento da situação financeira dos fundos de previdência municipais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho viu-se que os sistemas previdenciários no mundo caracterizam-se de maneira similar, tendo como origem um seguro social destinado a algumas categorias de trabalhadores urbanos, que de forma gradativa se expande até atingir a virtual totalidade da população economicamente ativa. A oferta de benefícios aos segurados também experimentou significativo incremento ao longo dos anos, sobretudo no que se refere à variedade e às condições de concessão.

Viu-se, ainda, que o debate atual coloca em questão a escolha do modelo mais adequado ao equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas de previdência, mesmo em detrimento das condições de cobertura oferecidas aos segurados. As experiências latino-americanas – inclusive a brasileira – têm demonstrado essa disposição, ainda que os resultados alcançados venham apontando a limitação das medidas adotadas.

Observou-se que o sistema previdenciário brasileiro evoluiu à semelhança dos países precursores, tendo chegado ao modelo atual, largamente utilizado no cenário internacional, qual seja, um sistema subdividido em três regimes básicos: um regime geral e compulsório; um regime complementar e facultativo; e diversos regimes próprios para os servidores públicos, no caso brasileiro, da União, dos Estados, do Distrito Federal e de parte dos Municípios.

Comentou-se que no Brasil a Constituição Federal de 1988 significou o anúncio de uma nova ordem social, pautada no conceito de Seguridade Social como

política de proteção mais abrangente, inclusive dispondo de orçamento próprio. Essa nova ordem, no entanto, tem sido desmontada através de emendas constitucionais, sobretudo as aprovadas em 1998 e 2003, que reformaram o sistema previdenciário brasileiro.

Sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), especialmente os municipais, viu-se que os mesmos têm encontrado dificuldades em se adequar às regras introduzidas pelas reformas constitucionais e por outros atos legais, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 9.717/98. A pesquisa empírica procurou enfocar tais aspectos, a partir de dados coletados junto aos RPPS de oito municípios baianos: Camaçari, Capela do Alto Alegre, Feira de Santana, Ipecaetá, Itaberaba, Macajuba, Salvador e Vera Cruz.

Pôde-se constatar que os RPPS municipais estudados apresentam – ou apresentarão no longo prazo – situações de desequilíbrio financeiro e atuarial, fato que indica um comprometimento do nível de sustentabilidade desses regimes e que aponta para problemas futuros, não só para os segurados, mas também para o equilíbrio fiscal dos municípios.

Não obstante os RPPS dos municípios de maior porte apresentarem desequilíbrio mais acentuado atualmente, aqueles localizados nos municípios menores são os que tendem a enfrentar situações mais graves no futuro, haja vista o aumento gradativo das despesas previdenciárias ao longo dos próximos anos. Caso não sejam tomadas medidas capazes de anular ou de pelo menos reduzir os déficits projetados, tais como a regularização das contribuições patronais e o repasse dos valores arrecadados dos segurados para os fundos previdenciários, prevê-se uma situação futura insustentável.

Apesar da compensação financeira entre regimes de previdência prevista na Constituição, a extinção dos RPPS em desequilíbrio pode parecer uma solução atraente. Tal medida, no entanto, não significaria redução das despesas previdenciárias das prefeituras, posto que em caso de extinção do RPPS, os servidores municipais efetivos estariam obrigatoriamente vinculados ao RGPS, passando o município a contribuir mensalmente para o INSS com 21% sobre a folha de pagamento de ativos. Além de ficar obrigado a efetuar descontos sobre a remuneração dos servidores, a título de contribuição dos segurados, devendo repassá-las ao INSS, sob pena de incorrer no crime de apropriação indébita previdenciária.

O cenário delineado leva a concluir que os RPPS pesquisados não são capazes de contribuir com o equilíbrio fiscal dos municípios que os abrigam, pelo contrário, constituem-se em sério entrave ao mesmo. Além disso, diante das incertezas quanto à sustentabilidade dos RPPS, também a estabilidade social resta comprometida no longo prazo, especialmente naqueles municípios de menor porte.

Os motivos que levaram os RPPS municipais à atual situação são diversos, destacando-se: I – ausência de regras para a criação e manutenção de regimes próprios nos municípios, no período compreendido entre 1988 (promulgação da CFRB) e 1998 (Lei nº 9.717); II – mudança da lógica inicial de que os benefícios previdenciários deviam ser mantidos com recursos do Tesouro Municipal. O novo paradigma pressupõe a existência de contribuições do ente público e dos servidores, vertidas para um fundo apartado do caixa geral do município; III – restrições quanto à contratação de novos servidores públicos efetivos, impostas principalmente pela LRF. A esses motivos de caráter meramente normativo, alia-se um quarto: a falta de transparência e de co-gestão participativa na condução dos RPPS, não somente os

municipais. Não se sabe ao certo, por exemplo, quais os verdadeiros saldos previdenciários dos fundos, pois os números apresentados pelos entes públicos têm sido alvo de constantes questionamentos.

A variedade da amostra tomada como objeto de análise, leva a crer que as conclusões inferidas são extensíveis à maioria dos municípios brasileiros, ou seja, a dimensão do problema pode ser maior do que se supõe. Assim, caso não sejam adotadas medidas capazes de alterar o quadro descrito, a previdência social do servidor público no Brasil continuará sendo alvo de controvérsias e certamente não demorará a ser cogitada uma nova reforma do sistema previdenciário no sentido da unificação dos regimes, provavelmente com o fito de nivelá-los por baixo.

Não se pode perder de vista a dimensão política da previdência social, talvez a que mais possibilita a conscientização no sentido da participação da sociedade, principal interessada no bom andamento das políticas sociais. É preciso que seja solidificada a idéia de que a cobertura previdenciária não acontece como dádiva, mas como conquista participativa. O benefício previdenciário, aliás, não decorre de favor ou de concessão gratuita, mas sim de contribuições vertidas pelo segurado ao sistema, ao longo de anos de trabalho. Uma vez afastado o equívoco, tornar-se-á clara a idéia de que a gestão responsável dos fundos previdenciários faz-se imperiosa e que, independentemente da lógica adotada ou da situação econômica vivida, o bem-estar dos cidadãos deve sempre prevalecer.

O estudo aqui desenvolvido certamente não se propõe a elucidar todos os aspectos envolvidos em tão séria questão social e econômica. No entanto, aliado a outros trabalhos já desenvolvidos sobre o tema previdência social, torna-se capaz de oferecer um diagnóstico parcial acerca dos regimes de previdência existentes no Brasil, em especial aqueles destinados aos servidores públicos municipais.

Para que se possa ampliar a análise e solidificar as conclusões já inferidas, seria importante o desenvolvimento de novas pesquisas, sobretudo aquelas que se proponham a ultrapassar as abordagens até então experimentadas. Sugere-se, por exemplo, trabalhos que investiguem as verdadeiras causas da situação vivida pelos RPPS ou que proponham soluções capazes de equacionar os problemas apontados. Afinal, a partir da pesquisa científica torná-se possível a averiguação dos fenômenos sociais, fato que, no caso da previdência, certamente servirá de base a adaptações necessárias ao fortalecimento de uma política social imprescindível ao bem-estar do cidadão ou, em última análise, à própria dignidade humana.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. (Des)Equilíbrio da Previdência Social brasileira – 1945-1997 – componentes econômico, demográfico e institucional. 1999. 245 f. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da Nova Administração Pública. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 45, p. 97-129, set./dez. 1998.
- APOSENTADORIA sob risco. Revista Isto é, São Paulo, nº 1740, p 58- 59, 05 fev. 2003.
- ARRETCHE, Marta Teresa da S. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 302 p.
- ARRUDA, Maurílio Neris de A. **A previdência social dentro da autonomia municipal**. São Paulo: Editora de Direito, 1999. 464 p.
- BELTRÃO, Kaizo Iwakami *et al.* **Revolução na previdência:** Argentina, Chile, Peru, Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 1998. 647 p.
- BERTÍN, Hugo. **Consensos sociales y reformas previsionales**. Disponível em <<http://www.observatoriosocial.com.ar/fr-n12-8.html>>. Acesso em 21.07.2004.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 142, 149 e 201 da Constituição Federal e revoga dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.
- BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 227-A, de 2004. Em tramitação na Câmara dos Deputados. Altera os artigos 37, 40, 144, 194, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Livro Branco da Previdência Social. Brasília : MPAS/GM, 2002. 152 p.

BRASIL. Ministério da Previdência Social – MPS. Informe de previdência no serviço público. Ano 1, Número 01, mai./jun. 2004. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/11.asp>>. Acesso em 12 jul. 2004.

BRASIL. Ministério da Previdência Social – MPS. Panorama da Previdência Social brasileira. Mar. 2004. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/07.asp>>. Acesso em 14 jul. 2004.

BRASIL. Ministério da Previdência Social – MPS; Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – Dataprev. **SISLEX**: Sistema de legislação, jurisprudência e pareceres da Previdência e Assistência Social. CD-ROM, jun. 2003. Programa Folio Views.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, nº 1, p. 5-42, jan.-mar. 1998.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 2002. 632 p.

DEMO, Pedro. Previdência e política social. In: LEITE, Celso Barroso. **Um século de previdência social**: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. p. 103-114.

DOCA, Geraldo. Desequilíbrio em fundos de pensão pode restringir gastos de prefeituras. **O Globo**, Rio de Janeiro, Seção de economia, 04 out. 2004.

DRAIBE, Sônia Míriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 31, p. 5-46, set./dez. 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 35, p. 73-111, jan./abr. 1995.

FARO, Clovis de. Previdência social: por uma reforma mais duradoura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 5, Vol. 30, p. 5-23, set./out. 1996.

FAVONI, Célio. **A previdência social brasileira como política pública de renda nos municípios**. Londrina: UEL, 2000. Disponível em: <<http://www.fundacaoanfip.org.br/monografias.htm>>. Acesso em 10 dez. 2002.

FIORI, José Luís. 2001: o Brasil no escuro. In: _____. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 225-228.

FISCHLOWITZ, Estanislau. **Problemas cruciais da Previdência Social brasileira em 1964**. Rio de Janeiro: FGV, 1964. 529 p.

FRANÇA, Álvaro Sólon de. **A Previdência Social e a economia dos municípios**. Brasília: ANFIP, 1999. 429 p.

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. Análise da Seguridade Social em 2003. Brasília : ANFIP, 2004. 31 p.

_____. **Previdência do serviço público brasileiro**: fundamentos e limites das propostas de reforma. Brasília: ANFIP, 2003. 84 p.

_____. **Reforma tributária e seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2003. 50 p.

_____. **Seguridade Social e Estado mínimo**. Brasília: ANFIP, 2002. 93 p.

FUNDOS sem fundos. **Revista de seguridade social**, ANFIP, Brasília, ano VII, nº 55, p. 9-14, dez. 1997.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **A despesa previdenciária no Brasil**: evolução, diagnóstico e perspectivas. Rio de Janeiro: BNDES, Textos para Discussão, Nº 57, mai. 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002. 175 p.

HEREDIA, Mariângela. Bomba-relógio – LRF obriga Estados e prefeituras a equilibrarem os gastos com seus RPPS. **Revista de seguridade social**, ANFIP, Brasília, p. 16-21, mar./abr. 2001.

HUJO, Katja. Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea, Brasília, nº 19, p. 149-188, jun. 1999.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2002. 586 p.

IYER, Subramaniam. **Matemática atuarial de sistemas de previdência social**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, Coleção Previdência Social, série traduções, vol.16, 2002. 182 p.

KING, Desmond. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 22, p. 53-76, out. 1988.

LEITE, Celso Barroso. **Um século de previdência social**: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. 229 p.

LOPES, Sylvio Pinto. Retrospecto, atualidade, medidas necessárias. In: LEITE, Celso Barroso. **Um século de previdência social**: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. p. 45-51.

LUBISCO, Nídia Maria L.; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de estilo acadêmico – monografias, dissertações e teses**. Salvador: EDUFBA, 2003. 145 p.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. São Paulo: LTr /Ed. Previdenciária, 1985. 272 p.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002. 525 p.

MEDICI, André Cezar; SILVA, Pedro Luiz Barros. Seguridade social no Brasil: bases operacionais para uma reforma. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 2, Vol. 28, p. 114-136, abr./jun. 1994.

MELLO, Magno. **A face oculta da reforma previdenciária**. Brasília: Letrativa, 2003. 84 p.

MELO, Marcus André B. C. de. As Reformas constitucionais e a Previdência Social (1993-1996). In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: UNB/ENAP, 1997. p. 295-348.

MOLES, Ricardo R. A Seguridade Social na América Latina. In: LEITE, Celso Barroso. **Um século de previdência social**: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. p.132-137.

MONTEIRO, J. Cauby S. Desenhos institucionais e reforma da previdência social. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, 2002, Niterói. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpol.htm>>. Acesso em 17 nov. 2002.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a previdência dos servidores públicos municipais**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, Coleção Previdência Social, série estudos, vol. 2, 2001. 60 p.

MORAES FILHO, Evaristo de. Seguridade social e sociologia. In: LEITE, Celso Barroso. **Um século de previdência social**: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. p. 88-102.

OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do bem-estar? In: _____. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 269-317.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; FLEURY TEIXEIRA, Sonia M. **(Im)previdência social**: 60 anos de história da previdência social no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1986. 356 p.

PETRASSI, Myrian Beatriz Silva. **Previdência do servidor público no Brasil**: um estudo da sustentabilidade de regimes municipais. 2001. 145 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PREVIDÊNCIA privada não fez milagre na AL, diz BIRD. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A11, 29 set. 2004.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO SERVIÇO PÚBLICO. *Homepage* desenvolvida pelo Ministério da Previdência Social, 2003. Apresenta informações referentes a temas específicos da previdência no serviço público, incluindo dados financeiros e atuariais dos Regimes Próprios. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/11.asp>>. Acesso entre 26 jun. 2004 e 08 set. 2004, dias alternados.

QUIROGA, Hugo. Mercado e solidariedade social: reflexões a partir da crise do estado de Bem-estar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 2, vol. 28, p. 92-113, abr./jun. 1994.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998. 282 p.

RIBEIRO, Elizabeth Matos. Condicionantes históricos de la emergencia y desarrollo de las “políticas de bienestar social”. In: _____. **“Políticas de bienestar social” en estados autoritarios**: los casos de Brasil y España. 2000. 500 f. Tese (Doutorado em Ciência Política e Administração) – Departamento de Sociología y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela. f. 102-198.

RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Mônica Matos. A participação do sistema previdenciário no déficit público brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXV, 2001, Campinas. **Anais eletrônicos**. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2001/dwn/enanpad2001-pop-882.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2002.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997. 160 p.

SANTOS, Reginaldo Souza. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 36, p. 933-957, nov./dez. 2002.

SCHWARZER, Helmut; PAIVA, Luís Henrique de; SANTANA, Rafael Liberal de. Cobertura previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico. **Informe de Previdência Social**, Ministério da Previdência Social – MPS, Brasília, nº 5, Vol. 16, p. 1-10, mai. 2004.

SCHYMURA, Luiz Guilherme; LANNES, Osmar Perazzo; PERDIGÃO, Luís Antonio. Estimativa do passivo previdenciário dos Estados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 1, vol. 35, p. 49-81, jan./fev. 2001.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. **Regime de Previdência Social dos servidores públicos no Brasil**: perspectivas. 2002. 138 f. Monografia (Especialização no V Master em Direção dos Sistemas de Seguridade Social) – Organização Ibero-americana de Seguridade Social, Brasília. Disponível em: <<http://www.fundacaoanfp.org.br/monografias.htm>>. Acesso em 21 mar. 2003.

SIMONASSI, Aloysio Augusto. **Estudo dos problemas gerenciais, estruturais e conjunturais da Previdência Social do Brasil: 1985 a 1998**. 2003. 141 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SECRETARIA DA CULTURA E TURISMO DO ESTADO DA BAHIA. **Guia cultural da Bahia**. Salvador. Volumes: 5, tomo I (1998, p. 17-24); 6 (1998, p. 14-19); 10 (1999, p. 13-19).

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA – STN. **Transferências constitucionais ano 2002**. Disponível em <<http://www.stn.fazenda.gov.br/estados/municipios/municipios.asp>>. Acesso em: 01 out. 2004.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA – SEI. **Índices de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos - 2002**. Salvador, 2002. 147 p.

SUSSEKIND, Arnaldo Lopes. **Previdência social brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955. 399 p.

TAVARES, Marcelo Leonardo; IBRAHIM, Fábio Zambitte; VIEIRA, Marco André Ramos. **Comentários à reforma da Previdência – EC nº 41/2003**. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2004. 192 p.

THOMPSON, Laurence. **Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, Coleção Previdência Social, série traduções, vol. 4, 2000. 160 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA – TCM. **Indicadores municipais 2000/2001/2002**. Disponível em <<http://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 30 set. 2004.

VALLEJO BRUNELLI, Carlos Enrique. **Previdência do servidor público: um diagnóstico dos regimes municipais no norte do Paraná**. 2003. 172 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

VARJÃO, Karolina V. C.; LEVYSKI, Ludmila W. S. **O impacto da previdência social como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros: o caso específico de Macururé, Bahia**. Brasília: UNB, 2000. Disponível em: <<http://www.fundacaoanfp.org.br/monografias.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2002.

VELLOSO, Luiz Paranhos. Previdência complementar. In: LEITE, Celso Barroso. **Um século de previdência social: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. p. 78-87.

WADHAWAN, S. K. Seguridade social na Índia. In: LEITE, Celso Barroso. **Um século de previdência social**: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. p. 198-205.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Ed. Revan, IUPERJ/UCAM, 2000. 288 p.

_____. Benefícios privados, vícios públicos: dilemas atuais da Seguridade Social no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: UNB/ENAP, 1997. p. 259-294.

ZACHER, Hans. História e tendências do desenvolvimento da previdência social na República Federal da Alemanha. In: LEITE, Celso Barroso. **Um século de previdência social**: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. p. 138-148.

GLOSSÁRIO

Aposentadoria

Direito a que faz jus o trabalhador ao passar à inatividade, depois de preenchidos os requisitos legais para sua aquisição.

Atuária

Ciência do seguro que tem como função cotejar o risco protegido e os recursos disponíveis para a sua cobertura, vislumbrando sua viabilidade diante de diversos cenários, em especial dentro das expectativas futuras de envelhecimento da população e da taxa de natalidade.

Contribuição do segurado

Valor descontado mensalmente da remuneração do segurado de um regime previdenciário para constituição de recursos a fim de sustentar o pagamento que lhe é devido na inatividade ou à família nos casos de prisão (auxílio-reclusão) ou de falecimento (pensão). Na União, o servidor público ativo contribui com 11% do total de sua remuneração. Na iniciativa privada o trabalhador empregado contribui com um percentual que varia entre 7,65 % e 11 % da sua remuneração.

Emenda 20

Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 1998. É resultante da PEC 33 e modificou regras da previdência social brasileira.

Emenda 41

Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2003. É resultante da PEC 40 e modificou regras da previdência social brasileira.

Fator previdenciário

Fator aplicado, pelo INSS, obrigatoriamente no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição e facultativamente no cálculo da aposentadoria por idade. A fórmula que compõe o fator leva em consideração a idade, a expectativa de vida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar.

Fundo de pensão

Pessoa jurídica de direito privado, com objetivo social de instituir fundo de previdência complementar fechada, vinculada a empresa, entidade ou grupo delas. Obedece as regras da Lei 6435/77 e das Leis Complementares 108/2001 e 109/2001. O controle e a fiscalização desse tipo de entidade está a cargo da Secretaria de Previdência Complementar do MPS.

Integralidade

Regra constitucional que garante o direito aos proventos de aposentadoria equivalente ao total da remuneração percebida pelo servidor na data de sua concessão.

Paridade

Regra constitucional que define que os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos todos os benefícios e vantagens concedidos, inclusive decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou serviu de referência para o benefício.

Passivo atuarial

Também chamado Reserva Matemática, representa o montante que já deveria estar reunido no patrimônio do plano previdenciário para, juntamente com as contribuições futuras e os recebimentos da compensação financeira, ser suficiente ao pagamento de todos os benefícios futuros aos servidores, pensionistas e dependentes.

PEC 40

Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 30 de abril de 2003, encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, com o aval dos 27 governadores estaduais, cujo texto foi admitido na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados. A Comissão Especial aprovou um substitutivo da PEC, com alterações de dispositivos da mesma em 23 de julho de 2003. Acabou sendo aprovada em 19 de dezembro de 2003, sendo convertida na Emenda Constitucional Nº 41.

PEC paralela

Proposta de Emenda à Constituição nº 227-A, de 2004, de autoria do Senado Federal, que altera artigos da Constituição Federal de forma a amenizar os efeitos da Emenda 41/2003 sobre os RPPS dos servidores públicos. Continua em tramitação no Congresso Nacional.

Pedágio

Exigência de tempo de contribuição suplementar ao tempo faltante para a aposentadoria em 16 de dezembro de 1998. Para a aposentadoria proporcional, é de mais 40%. Para a aposentadoria integral é de mais 20%.

Pensão

Valor devido à família ou aos dependentes reconhecidos do segurado em caso de falecimento deste.

Proventos

Expressão que consagra o valor devido ao servidor aposentado como rendimento mensal que lhe é conferido pela lei. O servidor ativo tem direito à remuneração.

Regime Geral

Representado pela sigla RGPS, trata-se do regime previdenciário administrado pelo INSS, que tem como “segurados obrigatórios” todos os trabalhadores da iniciativa privada, inclusive empregados domésticos e autônomos, e como “segurados facultativos” qualquer cidadão que não exerça atividade remunerada e que não esteja vinculado a outro tipo de regime previdenciário.

Está organizado com base nas determinações da EC 20/98 e da EC 41/2003, observadas as regras das Leis 8.212/91 e 8.213/91.

Regime Próprio

Representado pela sigla RPPS, trata-se do regime previdenciário organizado no âmbito de cada ente público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) com base nas determinações contidas na EC 20/98 e na EC 41/2003, observadas as regras das Leis 9.717/98 e 10.887/2004, inclusive no que diz respeito ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Salário-de-benefício

Valor básico utilizado para cálculo da renda mensal dos benefícios de prestação continuada, exceto o salário-família, o salário-maternidade e o benefício de legislação especial. Normalmente é calculado tomando-se por base os salários de contribuição apurados no período compreendido entre jul./1994 e a data do requerimento do benefício ou do afastamento do trabalho.

Salário-de-contribuição

Parcela da remuneração do segurado sobre a qual incidem as contribuições previdenciárias.

Tempo de contribuição

Tempo mínimo exigido de vínculo aos diversos regimes previdenciários. No âmbito dos RPPS, para os homens, 35 anos e para as mulheres, 30 anos, com redução em cinco anos em caso de aposentadoria proporcional, permitida aos que já estavam no serviço público em 16 de dezembro de 1998, bem como aos professores da educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Teto do Regime Geral

Valor máximo dos benefícios pagos pelo INSS aos aposentados da iniciativa privada. A partir de 01 de maio de 2004, esse teto corresponde a R\$ 2.508,72.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Formulário de Pesquisa de Campo

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

Orientações para preenchimento:

Preferentemente deverá ser respondido pelo principal dirigente do Instituto Municipal de Previdência, em sua ausência, poderá ser respondido por alguém que o represente.

Recomenda-se que a primeira parte (Gestão da Questão Previdenciária), por ser afeta à administração geral do Município, seja preenchida com o auxílio de um representante da Prefeitura Municipal.

Ao final do formulário, o respondente deverá se identificar para eventuais esclarecimentos.

As opiniões emitidas farão parte de um conjunto de opiniões expressas pela categoria dos gestores de Institutos Municipais de Previdência Social entrevistados, como um todo. De antemão, esclarece-se que as informações coletadas serão tratadas de forma global, resguardando-se a identificação pessoal dos respondentes.

MUNICÍPIO DE: _____

1 GESTÃO DA QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA

1.1 A administração municipal está ciente das responsabilidades previdenciárias do Município?

(0) NÃO (1) SIM

1.2 Qual é o grau de importância que a administração municipal atribui à questão previdenciária no equilíbrio fiscal do Município?

(1) Nenhuma importância

(2) Pouco importante

(3) Importante

(4) Muito importante

1.3 Qual é o nível de conhecimento que a administração municipal possui com relação à legislação previdenciária?

(1) Nenhum conhecimento

(2) Pouco conhecimento

(3) Suficiente conhecimento

(4) Muito conhecimento

1.4 Qual é o nível de conhecimento que a administração municipal possui com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal?

(1) Nenhum conhecimento

(2) Pouco conhecimento

(3) Suficiente conhecimento

(4) Muito conhecimento

1.5 Quais os fundamentos que levaram o Município a optar por implantar/manter um Regime Próprio de Previdência Social? Podem ser assinaladas várias alternativas, se necessário.

- (1) Custo de patrocínio do Regime Geral (alíquotas de contribuição) administrado pelo INSS
- (2) Facilidade de gestão do RPPS
- (3) Flexibilidade de revisão das alíquotas de patrocínio
- (4) Melhor controle sobre as contas municipais
- (5) Agilidade na concessão e na manutenção de benefícios aos segurados
- (6) Outros: _____

2 GESTÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1 DADOS GERAIS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

2.1.1 Denominação: _____

2.1.2 Lei e data de constituição: _____

2.1.3 Classificação do principal dirigente do Instituto:

- (1) Servidor de carreira
- (2) Administrador contratado
- (3) Administrador nomeado por ato administrativo

2.1.4 Principal dirigente possui formação na área ou equivalente? (administração, economia, sociologia, contabilidade ou atuária)

(0) NÃO (1) SIM

2.1.5 O Instituto proporciona aos seus segurados a prestação de serviços de assistência médica?

(0) NÃO (1) SIM

2.1.6 Informe o número total de funcionários do Instituto: _____

2.1.7 O Instituto possui atuários próprios em seu quadro técnico?

(0) NÃO (1) SIM

2.2 DADOS SOBRE SEGURADOS DO RPPS

2.2.1 São mantidos cadastros individuais atualizados dos segurados?

(0) NÃO (1) SIM

2.2.2 Informe o número total de segurados/participantes, em 31/12/2003:

Ativos: _____

Inativos: _____

Pensionistas: _____

2.3 DADOS SOBRE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

2.3.1 Assinale dentre as alternativas abaixo, quais são os benefícios concedidos aos segurados/participantes do plano de previdência:

- (1) Aposentadoria por invalidez
- (2) Aposentadoria por idade
- (3) Aposentadoria por tempo de contribuição
- (4) Auxílio-Doença
- (5) Salário-Família
- (6) Salário Maternidade
- (7) Pensão por morte
- (8) Auxílio-Reclusão
- (9) Outros: _____

2.3.2 O Instituto disponibiliza financiamento habitacional aos seus segurados/participantes?

- (0) NÃO (1)SIM

2.3.3 O Instituto disponibiliza empréstimos pessoais aos seus segurados/participantes?

- (0) NÃO (1)SIM

2.4 DADOS SOBRE A GESTÃO CONTÁBIL, ECONÔMICA E FINANCEIRA

2.4.1 O Instituto conta com algum tipo de assessoria externa?

- (0) NÃO (1)SIM

2.4.2 Em caso positivo, quais?

- (1) Contábil
- (2) Financeira
- (3) Jurídica
- (4) Atuarial
- (5) Outros: _____

2.4.3 A contabilização das reservas é individualizada por segurado?

- (0) NÃO (1)SIM

2.4.4 O plano previdenciário administrado pelo Instituto possui avaliação atuarial inicial?

- (0) NÃO (1)SIM

2.4.5 O plano previdenciário administrado pelo Instituto foi reavaliado atuarialmente no último balanço?

- (0) NÃO (1)SIM

2.4.6 Os trabalhos de avaliação atuarial são realizados:

- (0) pelo próprio Instituto (1) por empresa terceirizada

2.4.7 O plano previdenciário administrado pelo Instituto foi auditado por entidade independente?

- (0) NÃO (1)SIM

2.4.8 Qual é o regime financeiro adotado pelo plano previdenciário administrado pelo Instituto?

- (1) Repartição simples (Regime de caixa)
- (2) Repartição de capitais de cobertura (semi-Capitalização)
- (3) Capitalização

2.4.9 A taxa de contribuição do plano previdenciário administrado pelo Instituto tem como base uma avaliação atuarial?

(0) NÃO (1)SIM

2.4.10 Quais são as taxas de contribuição estipuladas para o plano previdenciário administrado pelo Instituto?

Ativos: _____%

Inativos: _____%

Pensionistas: _____%

Patrocinador (Prefeitura Municipal): _____%

2.4.11 O patrocinador repassa regularmente ao Instituto as taxas de contribuição?

(0) NÃO (1)SIM

2.4.12 Informe o valor do saldo financeiro (diferença entre Receitas e Despesas) do Regime Próprio de Previdência Social, posição em 31.12.2003:

R\$ _____

2.4.13 A gestão do ativo atuarial é realizada (quem aplica os recursos):

(1) pelo próprio Instituto

(2) por empresa especializada contratada

2.4.14 Caso a gestão do ativo atuarial seja realizada pelo próprio Instituto, existe um plano formal de investimentos?

(0) NÃO (1)SIM

2.4.15 Caso a gestão do ativo atuarial seja realizada pelo próprio Instituto, é submetida a algum mecanismo de análise de risco?

(0) NÃO (1)SIM

2.4.16 Em que ativos são aplicados os recursos do fundo? Enumere de 1 a 10 em ordem decrescente de volume aplicado, sendo que o número 1 indica o maior volume de aplicação e o número 10 indica o menor volume de aplicação.

() Poupança

() Fundos de renda fixa

() CDB

() Referenciados DI

() Fundos de renda variável

() Ações

() Imóveis e terrenos

() Empréstimos imobiliários

() Empréstimos a participantes

() Outros: _____

2.4.17 Você acredita que o RPPS do seu Município:

(1) Facilita o equilíbrio financeiro das contas municipais

(2) Dificulta o equilíbrio financeiro das contas municipais

(3) Pode vir a inviabilizar o equilíbrio financeiro das contas municipais

(4) Não afeta o equilíbrio financeiro das contas municipais

2.4.18 O Município tem enfrentado dificuldades em obter o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), junto ao Ministério da Previdência Social, por conta de irregularidades verificadas no RPPS?

(0) NÃO (1) SIM

2.4.19 Em caso positivo, a falta do CRP já chegou a impedir o Município de receber alguma verba federal, seja via transferência, convênio ou empréstimo?

(0) NÃO (1) SIM

2.4.20 Qual é o seu nível de conhecimento a respeito da Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003, que aprovou a última Reforma da Previdência?

- (1) Nenhum conhecimento
- (2) Pouco conhecimento
- (3) Suficiente conhecimento
- (4) Muito conhecimento

2.4.21 Qual o impacto da Reforma da Previdência aprovada pela EC nº 41 sobre o equilíbrio financeiro do RPPS que você administra?

- (1) Nenhum
- (2) Contribuirá para o equilíbrio no curto prazo
- (3) Contribuirá para o equilíbrio apenas no médio/longo prazo
- (4) Não contribuirá para o equilíbrio no médio/longo prazo

2.4.22 Na sua opinião, quais são as principais dificuldades enfrentadas pelo Instituto na operacionalização do Fundo Previdenciário Municipal?

2.4.23 Cite até três sugestões para melhoria na gestão do Fundo Previdenciário Municipal:

IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE:

Sr.(a) _____

Fones de contato: _____

E-mail: _____

APÊNDICE B – Resumo do histórico da previdência social no Brasil entre 1988 e 2004**1988**

Em 28 de julho de 1988, Renato Archer foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 29 de julho de 1988, Jader Barbalho foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição Federal. Através dela foi introduzido oficialmente no Brasil o conceito de Seguridade Social, englobando ações nas áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

1990

A Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

Em 14 de março de 1990, Jader Barbalho foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 15 de março de 1990, Antonio Rogério Magri foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

O Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS.

1991

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu novo Plano de Custeio.

A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 357, de 07 de dezembro de 1991, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

A Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, instituiu contribuição para financiamento da Seguridade social, elevando a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras.

1992

Em 19 de janeiro de 1992, Antonio Rogério Magri foi exonerado do cargo de Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

Em 20 de janeiro de 1992, Reinhold Stephanes foi nomeado Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

O Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, deu nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 612, de 21 de julho de 1992, deu nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

Em 02 de outubro de 1992, Reinhold Stephanes foi exonerado do cargo de Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

Em 15 de outubro de 1992, Antonio Brito Filho foi nomeado Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Extinguiu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social e restabeleceu o Ministério da Previdência Social (MPS).

A Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992, dispôs sobre a contribuição do empregador rural para a Seguridade Social.

1993

O Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993, dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidades Filantrópicas.

A Lei nº 8.641, de 31 de março de 1993, estabeleceu normas sobre a contribuição dos clubes de futebol e o parcelamento de débitos.

A Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993, dispôs sobre a vinculação do servidor público civil, ocupante de cargo em comissão ao Regime Geral de Previdência Social.

O Decreto nº 801, de 20 de abril de 1993, dispôs sobre a vinculação das entidades integrantes da administração pública federal indireta ao Ministério da Previdência Social (MPAS).

A Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, instituiu normas gerais sobre desportos.

A Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993, dispôs sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público Civil dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas.

A Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993, dispôs sobre a extinção do Inamps.

O Decreto nº 894, de 16 de agosto de 1993, dispôs sobre a dedução de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para amortização das dívidas para com a Seguridade Social e ao FGTS.

A Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, dispôs sobre a criação do Serviço Social do Transporte SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT.

O Decreto nº 982, de 12 de novembro de 1993, dispôs sobre a comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições.

O Decreto nº 994, de 25 de novembro de 1993, dispôs sobre a arrecadação e distribuição do salário-educação.

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispôs sobre a Organização da Assistência Social.

O Decreto nº 1.007, de 13 de dezembro de 1993, dispôs sobre as contribuições ao SEST e ao SENAT.

Em 15 de dezembro de 1993, Antonio Brito Filho foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência Social.

Em 15 de dezembro de 1993, Sérgio Cutolo dos Santos foi nomeado Ministro da Previdência Social.

1994

O Decreto nº 1.097, de 23 de março de 1994, dispôs sobre providências relativas às entidades de fins filantrópicos.

A Lei nº 8.861, de 25 de março de 1994, dispôs sobre a licença maternidade.

A Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994, estabeleceu tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte.

A Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, dispôs sobre o seguro-desemprego.

A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, vinculou os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares à Previdência Social, de âmbito federal, assegurando a contagem recíproca de tempo de serviço e sistemas diversos.

O Decreto nº 1.317, de 29 de novembro de 1994, estabeleceu que a fiscalização das entidades fechadas de previdência privada seja exercida pelos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do INSS.

O Decreto nº 1.330, de 08 de dezembro de 1994, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no artigo 20 da Lei nº 8.742/93.

1995

Em 1º de janeiro de 1995, Sérgio Cutolo dos Santos foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência Social.

A Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Transformou o Ministério da Previdência Social (MPS) em Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Em 1º de janeiro de 1995, Reinhold Stephanes foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

O Decreto nº 1.514, de 05 de junho de 1995, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

O Decreto nº 1.744, de 18 de dezembro de 1995, regulamentou a concessão de benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência ou idosa e extinguiu o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e a renda mensal vitalícia.

1996

O Decreto nº 1.823, de 29 de fevereiro de 1996, transfere ao Ministério da Previdência e Assistência Social competência para análise e aprovação das prestações de contas de processos oriundos da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência.

A Lei Complementar nº 85, de 15 de fevereiro de 1996, alterou o artigo 7º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, que estabeleceu a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

A Medida Provisória nº 1.415, de 29 de abril de 1996, dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da previdência social, alterou alíquotas de contribuição para a seguridade social e instituiu contribuições para os servidores inativos da união.

A Medida Provisória 1.526, de 05 de novembro de 1996, dispôs sobre o regime tributário das microempresas e empresas de pequeno porte, instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES.

1997

O Decreto nº 2.115, de 08 de janeiro de 1997, aprovou o estatuto social da Empresa de Processamento de Dados da Previdência e Assistência Social – Dataprev.

O Decreto nº 2.172, de 05 de março de 1997, aprovou o regulamento dos benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 2.173, de 05 de março de 1997, aprovou o regulamento da organização e do custeio da seguridade social.

A Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997, instituiu o Fundo de Aposentadoria Programada Individual – FAPI e o plano de incentivo a aposentadoria programada individual.

A Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, criado pela Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963, e regido pela Lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982. O IPC foi sucedido, em todos os direitos e obrigações, pela União, por intermédio da Câmara dos deputados e do Senado Federal, os quais assumirão, mediante recursos orçamentários próprios, a concessão e manutenção dos benefícios.

1998

Em 02 de abril de 1998, Reinhold Stephanes foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 06 de abril de 1998, Waldeck Vieira Ornélas foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Lei nº 9.630, de 23 de abril de 1998, dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público Civil ativo e inativo dos poderes da União, das autarquias e das fundações públicas.

A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, estabelece novas regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal.

Em 15 de dezembro de 1998 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20 que reformou o sistema previdenciário brasileiro. Alterou substancialmente as regras vigentes, sobretudo no que tange às condições de concessão dos benefícios do RGPS e de definição dos segurados dos RPPS.

1999

A Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, dispõe sobre contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, ativos e inativos, e dos pensionistas dos três Poderes da União. Dentre as principais medidas, estabelece que a contribuição social do servidor público civil, ativo e inativo, e dos pensionistas dos três Poderes da União, para a

manutenção do regime de previdência social dos seus servidores, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, do provento ou da pensão.

A Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999, chamada Lei Hauly, dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria. Fica definido, dentre outras coisas, que o INSS deverá manter cadastro atualizado de todos os benefícios objeto de compensação financeira, totalizando o quanto deve para cada RPPS, bem como o montante devido por cada um deles para o RGPS, como compensação financeira e pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias no prazo legal.

O Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, aprova o novo Regulamento da Previdência Social, ainda vigente. O principal feito foi tratar em um único Regulamento as disposições afeitas ao Custeio e aos Benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

A Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, disciplina os limites das despesas com pessoal, não podendo exceder a: I - no caso da União: 50% da Receita Corrente Líquida Federal; II - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 60% da Receita Corrente Líquida Estadual; III - no caso dos Municípios: 60% da Receita Corrente Líquida Municipal. A Lei define “Despesas Totais com Pessoal” como o somatório das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais da administração direta e indireta, realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, considerando-se os ativos, inativos e pensionistas, excetuando-se as obrigações relativas a indenizações por demissões, inclusive gastos com incentivos à demissão voluntária.

A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício e altera dispositivos das Leis 8.212/91 e 8.213/91. Dentre as principais novidades trazidas por esta lei está o conceito de contribuinte individual, que engloba os até então chamados “empresários”, “autônomos” e “equiparados a autônomos”. Outro ponto importante é a introdução do “fator previdenciário”, a ser utilizado no cálculo das aposentadorias por idade e por tempo de serviço.

O Decreto nº 3.265, de 29 de novembro de 1999, altera o Regulamento da Previdência Social, adequando-o à Lei 9.876/1999.

2000

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000, modifica o Código Penal Brasileiro, introduzindo os crimes de apropriação indébita de contribuições previdenciárias e de sonegação previdenciária.

2001

Em 12 de março de 2001, Roberto Brant assumiu o cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar. O regime regulado por esta LC é definido como privado, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao Regime Geral de Previdência Social. Sendo, ainda, facultativo e baseado na constituição de reservas que garantam o benefício.

2002

Em 08 de março de 2002, José Cechin assumiu o cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Portaria nº 419, do Ministério da Previdência e Assistência Social, datada de 02 de maio de 2002, estabelece que a fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será exercida por Auditores Fiscais da Previdência Social, vinculados ao INSS.

2003

Em 01 de janeiro de 2003 deixou de existir o Ministério da Previdência e Assistência Social, sendo criados o Ministério da Assistência e Promoção Social e o Ministério da Previdência Social. Na mesma data, o Sr. Ricardo Berzoini assumiu o cargo de Ministro da Previdência Social.

Em 19 de dezembro de 2003 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 41, que reformou novamente o sistema previdenciário brasileiro. Através dela foram redefinidas diversas regras do sistema previdenciário brasileiro, principalmente aquelas aplicáveis aos RPPS.

2004

Em 23 de janeiro de 2004, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), centralizando as ações governamentais voltadas para a inclusão social, o combate à fome, a erradicação da pobreza e desigualdades sociais.

Em 23 de janeiro de 2004, Amir Lando assumiu o cargo de Ministro da Previdência Social, em substituição a Ricardo Berzoini.

A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, veio dispor sobre a aplicação das regras definidas pela Emenda Constitucional nº 41.

A MP nº 222, de 04 de outubro de 2004, atribui ao Ministério da Previdência Social competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização das receitas previdenciárias, bem como autoriza a criação da Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) no âmbito do referido Ministério. A partir da criação da SRP, o INSS passa a ser responsável apenas pelas ações que dizem respeito aos benefícios previdenciários oferecidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Todos os servidores ligados à extinta Diretoria da Receita Previdenciária do INSS passam a integrar os quadros da SRP.

APÊNDICE C – Comparativo entre as regras aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social, antes e depois da Emenda Constitucional N° 41/2003

PONTO MODIFICADO	REGRA ANTERIOR	NOVA REGRA (EC 41/2003)
Base de Cálculo das Aposentadorias	Última remuneração do servidor.	<u>Geral</u> : Média dos salários-de-contribuição no RPPS e no RGPS. <u>Específica</u> : Para os atuais servidores sem direito adquirido, há regra de transição, valendo a última remuneração como referência, desde que cumpridos requisitos de idade (60/55 anos – H/M), tempo de contribuição (35/30 anos – H/M) e tempos de carência no serviço público (20 anos), na carreira (10 anos) e no cargo (5 anos).
Teto para Aposentadorias e Pensões	Última remuneração do servidor.	<u>Atuais Servidores</u> : Última remuneração; <u>Futuros servidores</u> : Última remuneração ou o teto do RGPS, se instituído regime de previdência complementar.
Previdência Complementar para os Servidores Públicos	- Instituído através de lei complementar; - Caráter facultativo; - A instituição do regime cria teto igual ao do RGPS para os servidores futuros.	- Instituído através de lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo de cada ente; - Caráter facultativo, devendo ser fechados, de natureza pública e com contribuição definida (CD); - A instituição do regime cria teto igual ao do RGPS para os servidores futuros.
Cálculo do Valor das Pensões	Valor igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido.	Valor igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido até o teto do RGPS ⁽¹⁾ , acrescido de 70% da parcela excedente a este limite.
Aposentadorias por Tempo de Contribuição	<u>Servidores que ingressaram antes de 16/12/1998</u> : Valor ☐ última remuneração; Elegibilidade ☐ 53/48 anos de idade e 35/30 anos de contribuição (H/M); Acréscimo de tempo ☐ 20% no tempo de contribuição que faltava para completar o mínimo necessário, contado a partir de 16/12/1998.	<u>Servidores que ingressaram antes de 16/12/1998</u> : Valor ☐ média dos salários-de-contribuição, com abatimento de 3,5 % (para quem adquirir o direito até 2005) ou de 5% (para quem adquirir o direito a partir de 2006) por ano de antecipação em relação às idades de 60/55 anos (H/M); Elegibilidade ☐ 53/48 anos de idade e 35/30 anos de contribuição (H/M); Acréscimo de tempo ☐ 20% no tempo de contribuição que faltava para completar o mínimo necessário, contado a partir de 16/12/1998.
Contribuição sobre Aposentadorias e Pensões ⁽²⁾	Não-incidência de contribuição previdenciária.	<u>Atuais aposentados, pensionistas e pessoas com direito adquirido</u> : Da União ☐ faixa de isenção de R\$ 60% do teto do RGPS. Contribuição de 11% sobre a parcela que ultrapassar esta faixa. Dos Estados, DF e Municípios ☐ faixa de isenção de 50% do teto do RGPS. Contribuição com

		percentual determinado (idêntico ao aplicado aos servidores ativos) sobre a parcela que ultrapassar esta faixa. <u>Futuros aposentados e pensionistas:</u> Faixa de isenção igual ao teto do RGPS para todos os entes da Federação.
Aplicação do Teto Remuneratório Geral	Teto geral: Subsídio mensal dos Ministros do STF.	<u>Teto geral:</u> Subsídio mensal dos Ministros do STF. <u>Subtetos nos Estados e no DF:</u> - Subsídio do Governador, para o Poder Executivo; - Subsídio mensal dos Deputados Estaduais ou Distritais, para o Poder Legislativo; - Subsídio do Desembargador do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio de Ministro do STF, para o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. <u>Subteto nos Municípios:</u> - Subsídio do Prefeito.
Paridade entre Ativos e Inativos/Pensionistas	Prevalecia a regra da Paridade, ou seja, os reajustes das aposentadorias e pensões obedeciam aos mesmos critérios de revisão da remuneração dos servidores ativos.	<u>Geral:</u> É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. <u>Específica:</u> Para os atuais servidores sem direito adquirido, é mantida a Paridade, na forma da lei, desde que cumpram os requisitos de idade (60/55 anos – H/M), tempo de contribuição (35/30 anos – H/M) e tempos de carência no serviço público (20 anos), na carreira (10 anos) e no cargo (5 anos).

Legenda: (1) Desde 01/05/2004 o teto do RGPS é de R\$ 2.508,72; (2) Em 18/08/2004, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a referida contribuição somente incidirá sobre a parcela que exceder o limite máximo dos benefícios do RGPS, ou seja, R\$ 2.508,72. Essa medida abrange os benefícios atuais e futuros e vale indistintamente para União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: Elaboração própria.

ANEXOS

ANEXO A – Relação dos municípios baianos que possuem Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), por ordem alfabética

NÚMERO SEQÜENCIAL	MUNICÍPIO
1	Acajutiba
2	Almadina
3	América Dourada
4	Anagé
5	Anguera
6	Antônio Cardoso
7	Antônio Gonçalves
8	Aporá
9	Araçás
10	Aurelino Leal
11	Baianópolis
12	Boa Nova
13	Bonito
14	Brejões
15	Caetanos
16	Cairu
17	Caldeirão Grande
18	Camaçari
19	Camamu
20	Campo Formoso
21	Cândido Sales
22	Capela do Alto Alegre
23	Capim Grosso
24	Caraíbas
25	Cardeal da Silva
26	Carinhanha
27	Casa Nova
28	Catolândia
29	Cipó
30	Conceição da Feira
31	Contendas do Sincorá
32	Cordeiros
33	Correntina
34	Dário Meira
35	Entre Rios
36	Esplanada
37	Feira de Santana
38	Filadélfia
39	Gongogi
40	Heliópolis
41	Ibicoara
42	Ibipeba
43	Ibirataia
44	Ipecaetá
45	Itabela
46	Itaberaba
47	Itacaré
48	Itaguaçu da Bahia

49	Itajuípe
50	Itamaraju
51	Itambé
52	Itanagra
53	Itapé
54	Itapicuru
55	Itororó
56	Jacobina
57	Jaguaripe
58	Jequié
59	Jucuruçu
60	Jussara
61	Lamarão
62	Macajuba
63	Macarani
64	Madre de Deus
65	Maetinga
66	Maiquinique
67	Manoel Vitorino
68	Maraú
69	Marcionílio Souza
70	Medeiros Neto
71	Morro do Chapéu
72	Mucuri
73	Muquém do São Francisco
74	Nova Canaã
75	Nova Itarana
76	Olindina
77	Ourolândia
78	Palmeiras
79	Planaltino
80	Planalto
81	Ponto Novo
82	Porto Seguro
83	Potiraguá
84	Presidente Jânio Quadros
85	Quixabeira
86	Remanso
87	Ribeira do Pombal
88	Ribeirão do Largo
89	Rio do Antônio
90	Rodelas
91	Ruy Barbosa
92	Salvador
93	Santa Maria da Vitória
94	Santa Teresinha
95	São Félix do Coribe
96	São Francisco do Conde
97	São Gonçalo dos Campos
98	São José do Jacuípe
99	Sapeaçu
100	Sebastião Laranjeiras
101	Sento Sé
102	Serra do Ramalho

103	Serra Dourada
104	Sítio do Quinto
105	Souto Soares
106	Terra Nova
107	Ubatã
108	Umburanas
109	Valente
110	Várzea Nova
111	Vera Cruz
112	Wagner

FONTE: Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social.

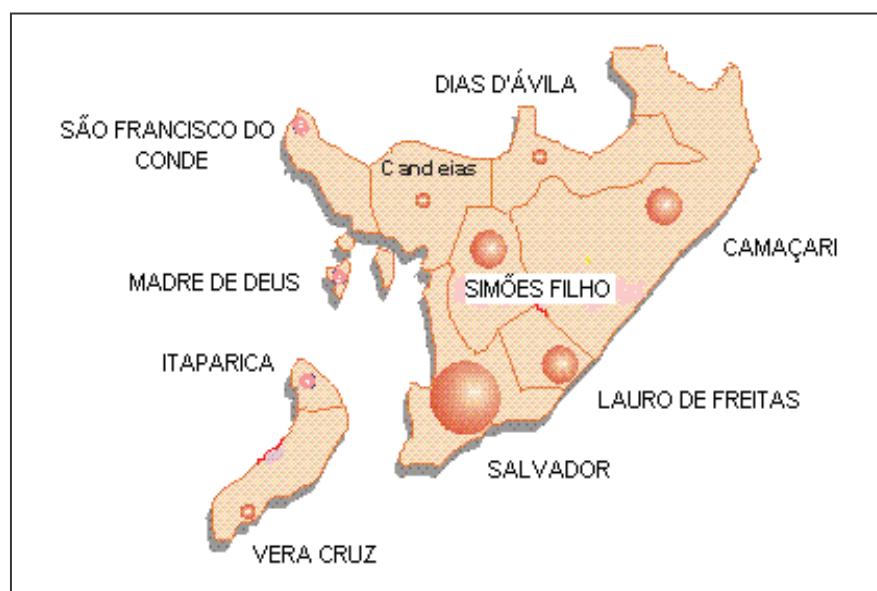
Situação em 01/06/2004.

Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/dadosRegimesProprios.asp>>. Acesso em 26/06/2004.

**ANEXO B – MAPA REPRESENTATIVO DA DIVISÃO DO ESTADO DA BAHIA EM 15
REGIÕES ECONÔMICAS**



FONTE: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI.

ANEXO D – MAPA GEOPOLÍTICO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI.