

A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO: UM DIAGNÓSTICO



Março de 2018

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

A previdência dos servidores civis da União: um diagnóstico

Luciano Fazio*

Introdução

Ao divulgar a Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016 (PEC 287), que visa uma nova reforma da previdência, o Governo Federal objetiva reduzir o déficit do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, ou seja, pretende minimizar os aportes do orçamento fiscal para garantir o equilíbrio desse sistema previdenciário¹. Para tanto, apresenta os servidores públicos como privilegiados, sugerindo que eles teriam vantagens indevidas e excessivas em relação aos demais trabalhadores, para concluir que tais “privilégios” seriam a principal causa do déficit.

No entanto, esse diagnóstico não é correto, como será mostrado neste estudo, composto por três seções e uma breve conclusão.

Na primeira seção, serão descritos os principais elementos do paradigma histórico da previdência dos servidores federais, que vigorou até os anos 1990.

A segunda seção focará as causas do déficit do RPPS da União, com destaque para a proporção entre o número servidores ativos e aquele de servidores inativos e pensionistas. De fato, o sistema estaria equilibrado se tal proporção fosse de 4 x 1 e não 1 para 1, como atualmente.

Na terceira seção, mostrar-se-á que o tratamento previdenciário diferenciado dos servidores civis da esfera federal (aquele que o governo define como “privilégio”) não mais existe há alguns anos, em consequência da Emenda Constitucional nº 41/2003 e da entrada em funcionamento do Regime de Previdência Complementar, administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), em fevereiro de 2013. Desde então, as regras da aposentadoria dos “novos” servidores civis são praticamente iguais àquelas dos trabalhadores da iniciativa privada.

* Especialista em previdência pela Fundação Getúlio Vargas. Autor do livro “O que é Previdência Social”, Loyola, 2016.
E-mail: fazio.consult@gmail.com

¹ A PEC 287 também visa alterar as regras do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), aproximando-as das regras dos Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS). Este texto, porém, centra a análise no RPPS, mais especificamente no RPPS da União.

1. Antecedentes históricos da previdência do servidor público: o paradigma não contributivo.

Conforme a Constituição Federal promulgada em outubro de 1988 (CF/88), a previdência social é organizada por meio do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Contudo, aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) é facultado criar seu próprio regime previdenciário para os servidores públicos titulares de cargo efetivo, os concursados admitidos pelo regime estatutário.

De acordo com o DIEESE (2017), no Brasil de 2015, havia 2.115 regimes próprios: além da União, também as 27 Unidades da Federação e 2.087 municípios, incluindo todas as capitais, tinham implantado esse tipo de sistema previdenciário, em lugar de usufruir do RGPS.

Nos anos 1980, a CF/88 sancionou o paradigma tradicional dos Regimes Próprios, fundamentado na ideia de que a relação de trabalho no serviço público seria especial e diferente daquela de emprego do setor privado.

Nessa concepção, ao ingressar no serviço público, o profissional se torna servidor do Estado, condição que mantém também após o período ativo, por ocasião da perda da capacidade laboral, quando passa a ser ‘servidor inativo’, continuando a receber a remuneração paga pelo Estado, como se estivesse em atividade ainda. Significativamente, mesmo o servidor inativo permanece submetido ao regime disciplinar dos servidores públicos, podendo sofrer, entre outras punições, a própria cassação do benefício de aposentadoria. É evidente a diferença previdenciária em relação ao trabalhador do setor privado em que, com o encerramento do vínculo empregatício, termina a obrigação de o empregador remunerar o empregado e, portanto, o trabalhador protegido por um sistema de previdência financiado pela sociedade (e não pelo antigo empregador).

Conforme esse paradigma, o RPPS tem integrado a política de pessoal do Estado e não tem exigido contribuições do servidor, ou seja, tem tido caráter não contributivo. Por consequência:

- a) A União, os Estados e os municípios com Regime Próprio, em geral, têm duas folhas de pagamentos, uma para os servidores ativos e outra para os inativos
- b) Ainda hoje, muitos servidores fazem jus a proventos previdenciários com duas características peculiares: a ‘integralidade’, que consiste em ter valor igual à última remuneração do período de atividade e a ‘paridade’, que significa receber os mesmos reajustes e demais alterações salariais dos servidores ativos.

Há quem defenda que a Previdência Social deva necessariamente ser contributiva, com afirmações do tipo: “Se não houvesse contribuições, não haveria previdência, mas assistência social”. Esse entendimento é equivocado tanto doutrinária quanto legislativamente.

Doutrinariamente, a previdência é definida com base na sua finalidade. Conforme Fazio (2016), por previdência social entende-se todo sistema, plano ou prática que vise assegurar rendimentos ao trabalhador (e à sua família) quando da ausência daqueles oriundos de atividade laboral. Por isso, podem existir diferentes formas de custeio, entre as quais aquela prevista para os RPPS na CF/88.

Legislativamente, no texto constitucional aprovado em 1988 (e já não mais em vigor), o RGPS tinha caráter contributivo e não os Regimes Próprios. Com efeito, a Seguridade Social é o “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” (ver art. 194), mas a Previdência mencionada no Título “Da Ordem Social” e, especificadamente, no capítulo “Da Seguridade Social” é apenas aquela “organizada sob forma de regime geral” (ver. art. 201). Ou seja, conforme o texto do artigo 201 promulgado em 1988, a Previdência já era direito social “mediante contribuição”, mas o alcance dessa disposição era limitado ao RGPS. Em resumo, de acordo com a Carta Magna aprovada em 1988, era permitido que os RPPS tivessem natureza não contributiva².

O paradigma previdenciário não contributivo dos Regimes Próprios veio sendo extinto aos poucos, não sendo mais adotado para os novos servidores civis da União. Continua em vigor para os militares, que pagam apenas uma contribuição para o custeio do benefício de pensão por morte, de 7,5% de seu soldo.

O processo de convergência entre os RPPS e o RGPS iniciou com a Emenda Constitucional nº 03 de 1993 (EC 03), que estabeleceu o caráter contributivo dos Regime Próprios, “na forma da lei”. Em seguida, a Lei nº 9.630/1998, precedida pela Medida Provisória nº 1.646, instituiu a contribuição previdenciária dos servidores federais, equivalente a 11% da remuneração total dos ativos, inativos e pensionistas, implantada a partir de 1º/07/1997.

2. O Regime Próprio da União e o “déficit”.

A partir da Emenda Constitucional nº 20/1998 (EC 20), que deu a nova redação do art. 40 da CF/88, a adoção do novo paradigma da previdência dos servidores públicos foi conjugada com o estabelecimento de seu equilíbrio como meta, nos seguintes termos:

Art. 40 - *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*

² Adicionalmente, por serem entendidas como parte das despesas de pessoal da administração direta, as despesas do Regime Próprio de Previdência Social da União integram o orçamento fiscal dos Poderes da União e não o orçamento da seguridade social. No entanto, a partir da década de 2000, o governo federal não tem segregado adequadamente os orçamentos fiscal e da Seguridade Social. E, desde 2016, no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, o Governo Federal adotou equivocadamente uma nova metodologia de prestação de contas e vem apresentando o pagamento de servidores inativos e pensionistas do RPPS da União como despesas da Seguridade Social, mesmo que a base legal seja, no mínimo, muito controversa.

de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (grifo nosso)

O objetivo é alcançar, bem como manter ao longo do tempo tal equilíbrio, que é avaliado com base no resultado do RPPS, dado pela diferença entre as receitas e as despesas previdenciárias (somatório dos valores dos benefícios a serem pagos). Tecnicamente, o equilíbrio ocorre quando o resultado for nulo. Quando ele for positivo ou negativo, fala-se em superávit ou déficit, respectivamente. Do ponto de vista dos gestores, contudo, a expressão 'desequilíbrio' é utilizada apenas para indicar a existência de déficit.

O adjetivo "financeiro" remete ao equilíbrio de curto prazo, normalmente constituído pelo exercício corrente.

A qualificação "atuarial" refere-se ao equilíbrio no médio e/ou longo prazo, que considera os anos vindouros e se vale não apenas das informações conhecidas, mas também daquelas futuras, mas que terão impacto nas receitas e despesas e que, por serem ainda incógnitas, devem ser estimadas. Com efeito, a simples 'fotografia' do exercício presente não garante a sustentabilidade do sistema. O termo 'atuarial' explicita que, além dessa 'fotografia', há de se considerar o 'filme' todo, ou seja, também a sequência de fotografias futuras.

Até 2004, conforme as Leis nº 9.630/98 e nº 9.783/99, as receitas do RPPS da União eram compostas por:

- a) A contribuição mensal do servidor público civil, ativo e inativo, de 11% (onze por cento) de sua remuneração total;
- b) A contribuição patronal mensal, de responsabilidade do órgão ao qual o servidor estiver vinculado, com recursos do Orçamento Fiscal, de valor idêntico à contribuição de cada servidor.
- c) Recursos adicionais da União, quando necessários, em montante igual à diferença entre as despesas decorrentes do pagamento dos proventos previdenciários e as receitas provenientes das contribuições dos servidores e daquelas patronais.

Observe-se que, até 2004, o regime de previdência dos servidores federais tinha seu equilíbrio garantido por lei, mês a mês, pois as receitas não se limitavam às contribuições, mas incluíam também o eventual aporte de recursos adicionais.

A Lei nº 10.887, de 18/06/2004, alterou as regras do custeio. A contribuição patronal foi dobrada, passando a ser igual a 22% da remuneração do servidor. Em compensação, deixou de ser exigida a contribuição patronal de valor idêntico à contribuição do servidor inativo e do pensionista.

As parcelas de custo não cobertas pelas contribuições patronais e dos servidores ("contribuições"), até então vistas com naturalidade e pagas por aportes adicionais da União, foram denominadas de 'insuficiências financeiras' ou 'déficit'. Ou seja, passaram a ser avaliadas

como um problema, em consequência da nova premissa de que o equilíbrio deveria ser assegurado exclusivamente pelas “contribuições”³.

Aparentemente a Lei nº 10.887/2004 aumentou o ônus financeiro da União, ao elevar de 11% para 22% as contribuições patronais relativas ao servidor ativo. No entanto, tal aumento não ocorreu, pelo fato que a União já arcava com o pagamento das despesas não custeadas pelas contribuições dos servidores, por meio dos chamados “recursos adicionais”.

Com base em análise mais apurada, verifica-se que a aplicação da Lei 10.887 diminuiu o ônus financeiro da União, pois viabilizou a contribuição dos servidores inativos e dos pensionistas que, muito embora já prevista na Lei nº 9.783/99, não vinha sendo praticada, tendo sido julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF⁴. Foi a Emenda Constitucional nº 41/2003 a permitir a efetiva cobrança de tal contribuição, que passou a incidir sobre a parcela dos proventos que exceder o teto dos benefícios do RGPS. Até hoje, a alíquota contributiva é de 11%⁵.

Apesar de ser prevista constitucionalmente, a contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas implica uma redução do benefício concedido. De fato, o provento pago é aquele líquido de contribuição. Observe-se que as contribuições previdenciárias incidentes sobre os benefícios são expressamente vedadas no RGPS, em força do art. 195 da CF/88.

Sem dúvida, a nova metodologia de apuração do resultado de 2004 não foi uma escolha apenas técnica, mas também política. Significativamente, o déficit não foi consequência de algum fato novo, mas de um novo olhar sobre a já conhecida insuficiência das “contribuições” na cobertura das despesas do exercício. Pode-se, assim, dizer que a nova metodologia de apuração do resultado criou o ‘déficit’, pois o equilíbrio do RPPS da União garantido apenas com as contribuições, sem outras fontes de receita, já não era razoável naquela época. E a redução do ‘déficit’ passou a pautar a política previdenciária dos sucessivos governos dos últimos 15 anos.

Esse novo olhar está relacionado a visões de mundo do final do século XX, onde ganharam força as propostas de redução das políticas do Estado do Bem-Estar Social e a crença de que as empresas, menos reguladas pelo Estado, proporcionariam um novo ciclo de desenvolvimento econômico. Do ponto de vista político-programático, tal visão foi consolidada no chamado “Consenso de Washington”, conjunto de medidas que o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Tesouro dos EUA aceitaram nos anos 1990 para o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento em dificuldade, subordinando a ajuda financeira à aceitação das

³ Alguns estudiosos definem o regime de repartição simples da previdência social de “puro” quando as receitas são exclusivamente aquelas contributivas. Quando há também outras receitas (em geral, subsídios do Estado), o regime é denominado de regime “misto” de repartição simples.

⁴ Ver a Ação Direta de Inconstitucionalidade/ADIN nº 2010 de 1999, movida pela Ordem dos Advogados do Brasil.

⁵ Em 2017, por meio da Medida Provisória nº 805, de 30/10/2017, a alíquota contributiva foi elevada de 11% para 14%, mas em 18/12/2017, por meio de decisão liminar do STF, foi suspensa a vigência de tal medida.

mesmas. Entre tais medidas, se destacam a diminuição da carga tributária, a abertura comercial, a privatização das empresas estatais e a redução do gasto fiscal do Estado.

A nova metodologia de cálculo do resultado dos RPPS, influenciada pelo ideário neoliberal, contribuiu para uma nova avaliação das regras da previdência dos servidores públicos de vários países, que passaram a ser vistas como por demais “generosas”, exigindo reformas.

Na previdência dos servidores públicos, o paradigma contributivo significou uma transferência parcial de responsabilidades da União para os servidores. Por sua vez, a necessidade de aporte dos recursos adicionais passou a ser caracterizada como uma anomalia, excepcionalmente de responsabilidade da União.

Tecnicamente, o novo paradigma foi inspirado no modelo de seguro coletivo⁶, em que os benefícios são custeados pelos indivíduos vulneráveis ao risco de perdas especificado na apólice, de forma mutualista. E vem sendo explicado à população dizendo que, a cada período, as contribuições devem ser suficientes a cobrir o custo dos benefícios. Ou seja, reitera-se que apenas as contribuições correntes devem cobrir todos os benefícios pagos em cada período.

Em comparação com a opção de constituir uma reserva individual suficiente para repor o prejuízo monetário decorrente da materialização do risco, a atratividade do seguro reside na boa relação ‘custo x benefício’. De fato, o prêmio pago pelo segurado é bem inferior ao valor da eventual indenização paga pela seguradora. Isso é possível pelo fato que os recursos para as indenizações advêm dos prêmios pagos por todos os segurados, enquanto, em geral, há poucas vítimas de sinistros em relação ao total dos segurados. Isso significa que cada segurado fica protegido por meio do pagamento de um prêmio bastante inferior ao valor em risco⁷.

A dinâmica de seguro caracteriza também a lógica dos sistemas de previdência baseados no regime financeiro de repartição simples⁸. Em particular, a dos benefícios de aposentadoria por invalidez e de pensão por morte, em que a probabilidade do evento gerador é relativamente baixa.

Diferente é o caso das aposentadorias por idade e/ou tempo de contribuição, cujos eventos geradores ocorrem para quase todos os segurados. De fato, felizmente, a grande maioria dos trabalhadores consegue envelhecer e/ou totalizar o número mínimo de contribuições mensais

⁶ Por seguro entende-se o contrato, chamado de apólice, pelo qual o segurador se obriga a indenizar o segurado, em caso da ocorrência de determinado sinistro, em troca do recebimento do pagamento de um prêmio (contribuição). Todo seguro tem uma dimensão mutualista, pois os prêmios pagos pelos segurados cobrem as indenizações de quem sofrer o sinistro e os demais segurados não recebem de volta os prêmios pagos.

⁷ Este texto, por seu caráter didático, desconsidera que o cálculo do valor dos prêmios leva em conta também a garantia do lucro da seguradora, além das indenizações das vítimas dos sinistros.

⁸ Nos sistemas previdenciários organizados em regime de repartição simples (também chamado de regime de caixa ou regime orçamentário), a cada período, o pagamento dos benefícios em manutenção é assegurado pelas contribuições pagas pelos segurados em atividade e por seus empregadores. A expressão “pacto de gerações” se justifica pelo fato que, em geral, as contribuições dos trabalhadores mais jovens financiam os benefícios dos mais velhos. Ou seja, o regime de repartição simples não prevê pré-financiamento das despesas por meio de formação de reservas garantidoras dos benefícios a serem pagos. A bem da verdade, os sistemas previdenciários básicos da maioria dos países, além das contribuições dos próprios segurados e dos respectivos empregadores, são também financiados por recursos estatais.

prefixado na legislação. No caso desses benefícios, para que a dinâmica do seguro traga vantagens mutualistas, é necessário que o número de segurados jovens ou recém-contratados (os pagadores da contribuição previdenciária) seja expressivamente superior ao número de idosos (os recebedores da aposentadoria).

Quando a quantidade de contribuintes for muito próxima da quantidade de aposentados, o pagamento das aposentadorias exigiria contribuições por demais elevadas e o seguro se tornaria inviável, não fossem os aportes de terceiros, em geral os empregadores e/ou o Estado. Esse tem sido o problema do RPPS da União, uma vez adotado o paradigma contributivo e o custeio em repartição simples.

O exercício didático que segue ilustra essa necessidade.

EXERCÍCIO DE CUSTEIO EM REGIME DE REPARTIÇÃO

Suponha-se, para simplificar, que no RPPS da União:

- O único benefício seja a aposentadoria voluntária (ou seja, aquela obtida pelo servidor que preencher os requisitos de idade e tempo de contribuição);
- Todos os servidores tenham a mesma remuneração, independentemente de estarem em atividade ou aposentados.

Consideradas as alíquotas contributivas de 33% (11% do servidor e 22% da União), a arrecadação obtida de cada servidor ativo é igual a 1/3 da aposentadoria do inativo. Eis que, para haver equilíbrio, são necessários 3 servidores ativos para cada inativo, no mínimo.

O quadro é mais complexo do que o exercício ilustra, pois o RPPS da União prevê vários benefícios (e não apenas a aposentadoria voluntária) e, ainda, o salário médio dos servidores ativos é inferior ao dos inativos. Com efeito, considerando a evolução de cargos e remunerações ao longo do período laboral, o último salário é o mais elevado de toda a carreira do servidor civil federal. Assim, para o equilíbrio pretendido pela legislação (ou seja, a cobertura das despesas apenas pelas contribuições patronais e dos servidores) seria necessária a proporção mínima de quatro servidores ativos para cada inativo.

Atualmente, entretanto, há um servidor federal ativo para cada inativo (ver o Quadro 1), proporção que torna indiscutível a necessidade de recursos de fontes complementares para evitar a insolvência do sistema previdenciário da União.

Quadro 1 – Quantitativo de Servidores Civis do Executivo Federal (outubro 2017).

Situação do Vínculo	Quantidade	Percentual
Ativo	635.677	49,9%
Aposentado	396.913	31,2%
Instituidor de pensão	240.494	18,9%
Total	1.273.084	100,0%

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em <https://www.pep.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=PainelPEP.QVW&host=QVS%4017-0112-B-IAS06>. Acesso em 12/12/2017.

Observação: No quadro são desconsiderados os servidores do Banco Central e da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, bem como os servidores do Governo do Distrito Federal pagos com repasses da União.

Na comunicação do governo federal em favor da PEC 287, as remunerações e aposentadorias dos servidores públicos são qualificadas como “privilégios”. O termo significa “*vantagem válida apenas para um grupo, em detrimento da maioria*”, refletindo a avaliação de que as despesas de pessoal da União, incluindo os pagamentos previdenciários, seriam indevidas e excessivas. Tal avaliação envolve elementos subjetivos de clara natureza ideológica. Vale observar que a PEC 287 foi proposta pelo Sr. Henrique Meirelles, ministro da Fazenda, cujo programa econômico, conforme Guimarães (2017) explica, retoma as principais medidas neoliberais do Consenso de Washington.

Na verdade, não há pagamentos indevidos, pois são todos previstos em lei. Também não há excessos, como demonstra a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal - CONDSEF (2016), com base na relação entre despesa de pessoal e receita corrente líquida da União. Por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tal relação não pode superar os 50%, mas foi de 37,1% em 2015, contra os 54,46% de 1995, tendo permanecido abaixo dos 40%, nos últimos dez anos.

Para o diagnóstico que este estudo visa realizar, cabe concluir que o déficit não é causado pelos ‘privilégios’, ou seja, pelos altos salários e/ou proventos previdenciários dos servidores federais em relação aos trabalhadores da iniciativa privada.

Quanto aos salários, um simples exercício justifica tal conclusão.

Se amanhã todas as remunerações dos servidores ativos sofressem um rebaixamento de 30% de seu valor, haveria um aumento do déficit do RPSS, por cerca de 25 anos (período médio de recebimento da aposentadoria do servidor). Isso porque as contribuições (os 33% de tais remunerações, levando em conta os 11% do servidor e os 22% do Estado) sofreriam uma diminuição de 30% para custear as mesmas despesas de ontem, pois os proventos dos servidores inativos e pensionistas constituem “direito adquirido” e não podem ser reduzidos.

Após a mencionada fase de 25 anos, também quase todas as aposentadorias passariam a sofrer os efeitos do rebaixamento salarial dos servidores em atividade. No entanto, as contribuições continuariam insuficientes para pagar as despesas previdenciárias, salvo na hipótese de um forte crescimento da quantidade de servidores ativos em relação àquela de aposentados e pensionistas, o que parece muito improvável, consideradas as políticas de pessoal do Governo Federal.

Quanto aos proventos previdenciários dos servidores federais, o alto valor deles é consequência da própria finalidade da previdência social, que consiste na manutenção do poder aquisitivo do trabalhador na inatividade, o que justifica a proximidade do valor da aposentadoria à remuneração do segurado na fase laboral. Entretanto, apenas os servidores ingressados no serviço público antes de 2004 fazem jus à integralidade da aposentadoria. Para os demais, a regra em vigor já é a mesma do RGPS, que garante um benefício, em média, da ordem de 80% da última remuneração. Ademais, se o ingresso do servidor efetivo no órgão federal for posterior a 04 de fevereiro de 2013 (data de entrada em funcionamento do Regime de Previdência Complementar dos servidores civis da União), o benefício será limitado ao teto do RGPS.

Todo “déficit” remete à ideia do sub-financiamento. Em sistemas previdenciários contributivos, sugere a necessidade de contribuições maiores.

Verdade seja dita, hoje, os regimes previdenciários do mundo inteiro são geralmente financiados de forma tripartite, ou seja, por meio de contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado. Essa foi a grande novidade da experiência histórica da Alemanha no final do século XIX, durante o mandato do chanceler Otto Von Bismarck e que os estudiosos apontam como o início da previdência social moderna. O Estado assumiu uma parte do custeio, antes de responsabilidade apenas dos trabalhadores e dos respectivos empregadores.

Ainda assim, as alíquotas contributivas vigentes no RPPS da União, de 33% da remuneração do servidor ativo⁹, garantiriam o equilíbrio de um sistema bem estruturado. Veja-se:

- a) Se o custeio do RPPS fosse em regime de capitalização¹⁰, as atuais contribuições seriam capazes de assegurar benefícios previdenciários de valor igual ao dobro da última remuneração do servidor ativo, como pode ser verificado no exemplo seguinte, elaborado

⁹ Por meio do art. 37 da Medida Provisória nº 805, de 30/10/2017, as alíquotas contributivas do servidor civil da União aumentaram para 14% “sobre a parcela da base de contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS”, enquanto permanecem em 11% “sobre a parcela da base de contribuição cujo valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS”. No entanto, a vigência da MP foi suspensa por decisão liminar do STF, de 18/12/2017.

¹⁰ O regime de capitalização é aquele em que o pagamento dos benefícios não é garantido por um “pacto de gerações”, mas por reservas garantidoras (individuais ou coletivas). Tais reservas são constituídas pelas contribuições realizadas durante o período laboral dos segurados, bem como pelo resultado de sua aplicação financeira (inclusive durante a fase de pagamento dos benefícios). E tal resultado ajuda a acumular, até a data da concessão, o montante equivalente ao somatório dos valores atuais dos benefícios futuros, permitindo que as contribuições sejam inferiores àquela necessárias no regime de repartição.

valendo-se de cálculo atuarial, a partir das mesmas hipóteses e premissas adotadas pelos planos de benefícios dos fundos de pensão.

EXEMPLO DE CUSTEIO EM REGIME DE CAPITALIZAÇÃO

Considere-se o servidor federal, que tenha tido remuneração de ingresso de R\$ 6.000 e, após aumentos reais de salário de 1,5% ao ano, tenha alcançado a remuneração final de R\$ 9.240, após 30 anos de serviço.

Se, durante todo o período laboral, 1/3 de sua remuneração mensal tivesse sido acumulada e aplicada, à taxa de juros dos títulos públicos federais (variação do IPCA + taxa real de 5,0% ao ano), o saldo final do período seria de R\$ 4,14 milhões, em valores de hoje. Utilizando o fator atuarial igual a 200¹¹, o provento mensal vitalício seria de mais de R\$ 20 mil, ou seja, cerca do dobro da última remuneração e, ainda, reversível em pensão por morte.

De um lado, é verdade que o RPPS da União é organizado em regime de repartição simples em que as despesas de cada período são financiadas por meio de receitas arrecadadas no mesmo período (e não em regime de capitalização). De outro, olhando para o servidor, as contribuições são realizadas durante o período laboral que antecede a fase de recebimento da aposentadoria, exatamente como se o custeio fosse em regime de capitalização, inclusive pelo fato que tanto contribuições, quanto benefícios têm valor fixado na lei.

Ademais, conforme os ensinamentos da matemática financeira, para obter o valor atual de uma contribuição realizada há 30 anos, sobre o valor nominal da época aplica-se os juros capitalizados de todo o período, o que provoca uma grande diferença, principalmente em um país caracterizado por altíssimas taxas de juros, como o Brasil.

Se houver mais reduções do valor dos benefícios e/ou aumentos das contribuições, poderá ser demonstrado que o provento de aposentadoria resultante da contribuição capitalizada do servidor federal, sem aportes contributivos da União, superaria em valor aquele estabelecido pelo RPPS. Em consequência disso, o legislador deve se atentar quanto aos limites de razoabilidade da relação entre contribuições e benefícios nas futuras reformas previdenciárias dos servidores públicos.

- b) Mesmo no regime financeiro de repartição simples, as alíquotas contribuições de 33% são elevadas em relação ao padrão internacional, como ilustrado no Quadro 2¹².

¹¹ Quando a prestação previdenciária mensal vitalícia é calculada a partir de um montante financeiro pré-constituído, o cálculo atuarial leva em conta vários elementos, tais como: o tempo de sobrevivência do segurado após a concessão da aposentadoria, a taxa real de juros dos investimentos futuros, a inflação futura, o pagamento da pensão por morte para eventuais dependentes, entre outros. Esse cálculo é realizado dividindo o montante financeiro por um número chamado de "fator atuarial" que considera todos os mencionados elementos. Para um homem que se aposenta com cerca de 55 anos e cuja pensionista for 5 anos mais nova do que ele, tal fator costuma ficar entre o valor de 160 e 200.

¹² Mesmo que o Regime Geral de Previdência Social não seja objeto do presente estudo, vale dizer que também no regime de previdência do trabalhador da iniciativa privada, as alíquotas contributivas superam aquelas internacionais, ao alcançar cerca de 30% da remuneração dos segurados. Com efeito, no RGPS, o empregador contribui com 20% da remuneração total

Quadro 2 - Alíquotas de contribuição para a previdência social (em %)

País	Segurado	Empregador	Total
Alemanha	9,75	9,75	19,5
Argentina	7,00	10,17	17,17
Canadá	4,95	4,95	9,9
Estados Unidos	6,20	6,20	12,4
França	6,65	9,80	16,45
Itália	8,89	23,81	32,7
México	1,125	5,15	6,275
Suécia	7,00	11,91	18,91

Fonte: Social Security Administration (2004, 2006). Em IPEA. “Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais”. Texto de Discussão nº 1226. Brasília/DF, 2006

No discurso do governo, os “privilégios” dos servidores seriam demonstrados pelo valor do *déficit per capita*. Nesse sentido, destaca-se a declaração do Secretário de Previdência Social do Ministério da Fazenda, Marcelo Caetano, noticiada pelo jornal “Valor Econômico”, de 12/12/2017:

Em audiência pública na Comissão Mista de Orçamento (CMO), Caetano disse que o rombo per capita no regime de previdência do servidor público da União é de R\$ 78,6 mil e do regime dos trabalhadores da iniciativa privada é de R\$ 5,1 mil. “Há problema sim de desigualdade entre os dois regimes”, disse.

Primeiramente, cabe observar que a declaração do Secretário, formulada no contexto da defesa da PEC 287 inclui em seus números de déficit da previdência dos servidores federais as despesas com a reserva e reforma dos militares. Ao “esquecer” de fazer a devida distinção entre a previdência dos servidores civis e aquela dos militares pode apresentar números mais elevados daqueles que efetivamente dizem respeito aos servidores federais civis, objeto da proposta de reforma previdenciária.

Em segundo lugar, o Secretário afirma que haveria igualdade entre o RPPS da União e o RGPS quando os subsídios *per capita* fossem iguais. E utiliza o termo ‘desigualdade’ como sinônimo de injustiça. Como os subsídios do RPPS da União são muito superiores àqueles do RGPS, os servidores públicos seriam favorecidos indevidamente.

do empregado e o segurado contribui com percentuais de 8% a 11%, somente sobre a parcela da remuneração que não exceder o teto (R\$ 5.645,80 em 2018).

Para chegar a tal conclusão, o Governo federal deixa de considerar a proporção entre o número de trabalhadores ativos e aposentados no RPPS, que é muito inferior à do RGPS. Também é omitido o fato de que os encargos dos servidores já são iguais, quando não superiores àqueles dos trabalhadores da iniciativa privada.

Tais esquecimentos e omissões constituem práticas de *marketing*, em que a mensagem veiculada é aquela que interessa ao anunciante (a aprovação da PEC 287, no caso) e deve convencer o destinatário utilizando os elementos úteis ao escopo e desconsiderando os demais, por importantes que sejam.

Em sua comunicação social, o Governo Federal não divulga o diagnóstico correto do RPPS da União. Essa prática originou disposições judiciais de suspensão da propaganda oficial em prol da PEC 287, por não ser informativa e/ou educativa, mas manipuladora. Em particular, a decisão da juíza Rosimayre Gonçalves de Carvalho, da 14ª Vara Federal de Brasília, de 30/11/2017, com a seguinte justificativa: "*A despeito de nada informar, propaga ideia que compromete parcela significativa da população com a pecha de 'pouco trabalhar' e ter 'privilégios', como se fosse essa a razão única da reforma*".

Se, no Regime Próprio federal, as contribuições do servidor já são superiores àquelas do RGPS e, ainda, o servidor inativo contribui, ao contrário do aposentado do INSS, onde está a injustiça?

Verdade seja dita, contrariamente ao afirmado pelo Governo, as causas do “déficit” do RPPS da União não residem nas altas remunerações dos servidores e/ou nas baixas alíquotas de contribuição. Devem ser procuradas nos seguintes elementos:

- a) A baixa razão entre o tamanho dos dois grupos: servidores em atividade, de um lado, e servidores inativos e pensionistas, de outro lado.

Essa proporção, de 1 x 1 (um beneficiário para um contribuinte), é também consequência do critério de liberalidade que norteou a integração ao Regime Jurídico Único de um grupo de mais de 500 mil empregados públicos, cujo vínculo, até então, era regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Com tal integração, estabelecida no art. 243 da Lei nº 8.112/1990, esses empregados também foram inscritos no RPPS da União, impactando em aumento significativo do custo previdenciário do RPPS da União por décadas.

Ainda, decorre do enxugamento do quadro de servidores federais efetivos, processo recentemente agravado pela autorização à terceirização irrestrita no setor público¹³.

¹³ Ver “Lei abre brechas para terceirização no setor público e pode diminuir concursos”, disponível em <https://extra.globo.com/noticias/economia/lei-abre-brechas-para-terceirizacao-no-setor-publico-pode-diminuir-concursos-21106669.html>. Acesso em 27/12/2017.

- b) A redução da base de incidência das contribuições previdenciárias do RPPS da União. Para os servidores efetivos ingressados a partir de fevereiro de 2013 (mês de entrada em funcionamento do Regime de Previdência Complementar – RPC – federal), as alíquotas contributivas são aplicadas apenas sobre a parcela remuneratória inferior ao teto dos benefícios do RGPS.

Ou seja, a instituição do RPC acarretou uma perda de receitas do sistema da ordem de 30%, em força da redução das contribuições dos servidores e da União. Basta analisar os dados de 2013. Conforme Rodrigues e Afonso (2015), naquele ano, a remuneração média dos servidores federais foi de R\$ 6.122 e o teto dos benefícios do RGPS de R\$ 4.159. Eis que a base contributiva encolheu em R\$ 1.963, cerca de 30% do total.

Essa perda dar-se-á em um processo gradual, à medida em que novos concursados assumirem seu cargo efetivo no serviço público federal, mas perdurará por uma geração, ou seja, pelo período compreendido entre o ingresso e a aposentadoria desses servidores. Nesse interim, deverão ser pagos proventos previdenciários sem o limite do teto do RGPS (os benefícios de todos os servidores que ingressaram no serviço federal antes da instituição do RPC), mas haverá contribuições reduzidas. A instituição do Regime de Previdência Complementar, portanto, aumentará o déficit no curto e médio prazo.

3. A Reforma da previdência do servidor público federal já aconteceu.

A partir de 1993, sucessivas alterações foram implantadas por governos de partidos políticos diferentes, mas todas pautadas pela busca da convergência de regras entre os Regimes Próprios e o Regime Geral de Previdência Social. Mesmo os partidos que foram contrários a essas alterações quando de sua aprovação, uma vez no poder, não as reverteram. Em suma, é possível identificar certa progressividade no processo de convergência, ao longo dos últimos 25 anos.

Em 1993, com Itamar Franco como presidente do Brasil, a EC 03 permitiu a adoção do paradigma contributivo, o que ocorreu efetivamente a partir de 1997 para os servidores federais¹⁴.

Em 1998, por força da EC 20 de iniciativa do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi introduzida a idade mínima (60 anos de idade para os homens e 55 anos para as mulheres)¹⁵, foi substituído o tempo de serviço por tempo de contribuição como critério para a aposentadoria e passou-se a ter de se perseguir o equilíbrio financeiro e atuarial.

¹⁴ Alguns entes federativos já previam contribuições previdenciárias antes de 1993. Para os servidores do Estado de Minas Gerais, por exemplo, já havia desconto desde antes de 1945, quando a contribuição passou a 4% e 5%. Em 1986, foi incluído o desconto para a saúde e a alíquota contributiva aumentou para 8%. Um novo aumento, para 11%, foi operado pela Lei Complementar nº 64, de 25/03/2002, conforme pode-se conferir em <http://www.ipsemg.mg.gov.br/ipsemg/portal/m/site/institucional/543-historico/517/561>.

¹⁵ A EC 20 introduziu a idade mínima para todos os benefícios programados dos RPPS, mas não para a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS. Ou seja, há regras previdenciárias dos servidores públicos mais rígidas daquelas dos demais trabalhadores.

Em 2003, por meio da EC 41 proposta pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, a integralidade (aposentadoria de valor igual à última remuneração) foi retirada do texto constitucional. Assim, em 2004, a lei ordinária dispôs um novo cálculo das aposentadorias. Para os servidores ingressados após 2003, o valor inicial do benefício passou a ser calculado a partir das remunerações sobre as quais tenham incidido as contribuições durante a vida laboral.

A nova regra foi a mesma vigente desde 1999 no RGPS, onde o benefício inicial do segurado corresponde à média aritmética simples das 80% maiores remunerações utilizadas como base das contribuições de todo o período contributivo, desde o mês de julho de 1994 ou o início da contribuição, se posterior. Por via desse novo cálculo, o benefício reduziu em mais de 15%, em média, como mostra a simulação a seguir.

Simulação da redução do provento previdenciário por via da nova forma de cálculo.

Considere-se o servidor cuja remuneração de julho de 1994 foi de R\$ 777,50 (12 salários mínimos da época) e que, em janeiro de cada ano, tenha tido reajuste igual à variação do INPC dos 12 meses anteriores e ao aumento salarial de 1,5%.

Se, em fevereiro de 2018, tal servidor tivesse se aposentado de acordo com a regra vigente até 2003, a aposentadoria dele teria sido igual a última remuneração (R\$ 6.524).

Pelo atual critério, a aposentadoria de tal servidor seria de R\$ 5.469 (84% da última remuneração).

Em suma, a redução é da ordem de 16% ou até maior, a depender da trajetória da remuneração do servidor na vida laboral.

Em 2003, foi retirada a garantia constitucional da chamada “paridade” (a aplicação aos proventos previdenciários dos mesmos reajustes e demais alterações salariais dos servidores ativos), viabilizando a adoção do mesmo critério de reajuste do RGPS (a reposição anual das perdas inflacionárias, pela variação do INPC-IBGE).

A EC 41 viabilizou também a contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas, incidente sobre o benefício integral, mas o Superior Tribunal Federal limitou a base de incidência à parcela do benefício superior ao teto do RGPS¹⁶.

Por fim, a alteração constitucional de 2003 permitiu que o RPPS fixasse para as aposentadorias e pensões o mesmo limite máximo dos benefícios do RGPS, desde que a União, o Estado ou o Município, conforme o caso, tivesse instituído o Regime de Previdência Complementar (RPC) para os seus servidores titulares de cargo efetivo.

Em suma, em 2013, com a entrada em funcionamento do RPC do servidor federal, terminou o tratamento previdenciário diferenciado dos servidores civis e os trabalhadores da iniciativa

¹⁶ O Superior Tribunal Federal entendeu parcialmente procedentes as contestações dessa cobrança no julgamento das ADIN nº 3105 e 3128, de fevereiro de 2005.

privada no que diz respeito ao cálculo do valor do benefício de aposentadoria¹⁷, ressalvados os direitos adquiridos e as regras de transição para os servidores já no sistema antes das reformas.

Também os setores conservadores da sociedade brasileira concordaram que tinha sido concluída a convergência de regras entre o RPPS da União e o RGPS, como pode-se verificar pela manchete do Jornal Nacional de 04/02/2013: *“Aposentadoria de servidor público será igual à de trabalhadores da iniciativa privada. Para ganhar mais do que o teto do INSS, o funcionário vai ter que contribuir para uma previdência complementar”*¹⁸.

Essa convergência, contudo, não alcançou os militares, responsáveis por quase a metade do déficit da previdência dos servidores federais, que foi de R\$ 77,15 bilhões em 2016, conforme cálculo do governo federal. Desse total, R\$ 43,08 bilhões são relativos à previdência dos servidores civis e R\$ 34,07 bilhões referentes aos militares¹⁹. Em 2016, conforme cálculos do Tribunal de Contas da União, o subsídio da União para cada beneficiário do RPPS dos servidores civis foi de R\$ 56,9 mil, enquanto aquele de cada beneficiário militar foi de R\$ 89,9 mil²⁰.

Significativa é a ausência de alterações das regras previdenciárias dos servidores militares, na PEC 287. Com efeito, para os militares são mantidas regras que o próprio governo federal define como privilégios, inclusive o paradigma não contributivo, anterior a EC 03/1993. A divergência entre o discurso e a prática governamentais afeta a credibilidade do diagnóstico oficial do RPPS da União.

Cabe, por fim, atentar para o caráter peculiar da convergência entre RPPS e RGPS. Trata-se de um movimento “de mão única”, pois altera os aspectos da previdência dos servidores públicos eventualmente mais generosos do que aqueles do RGPS, mas deixa inalteradas as regras mais severas do RPPS em relação ao RGPS. Veja-se o quadro abaixo.

¹⁷ Há, ainda, diferenças de tratamento entre o RPPS da União e o RGPS. Por exemplo, a exigência da idade mínima para a aposentadoria voluntária, além da exigência do tempo de contribuição e as carências (o tempo mínimo, no serviço público e no cargo). Tais diferenças, contudo, tornam o tratamento previdenciário dos servidores federais civis mais severo, ou seja, não podem ser classificadas como “privilégios”.

¹⁸ Ver “Aposentadoria de servidor público será igual à de trabalhadores da iniciativa privada”. Disponível em <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/02/aposentadoria-de-servidor-publico-sera-igual-de-trabalhadores-da-iniciativa-privada.html>. Acesso em 05/01/2018.

¹⁹ Ver “Governo desembolsa R\$ 230,7 bilhões para financiar déficit da previdência”. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/4852482/governo-desembolsa-r-2307-bi-para-financiar-deficit-da-previdencia>. Acesso em 12/12/2017.

²⁰ Ver “Gasto com militar inativo é 17 vezes maior que com aposentado comum, aponta TCU”. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/gasto-com-militar-inativo-e-17-vezes-maior-que-com-aposentado-comum-aponta-tcu.ghtml>. Acesso em 10/01/2018.

Quadro 3 – A convergência imperfeita entre RPPS e RGPS

Aspectos	Regime Geral	Regime Próprio
Continuidade do trabalho assalariado após a aposentadoria.	É permitida, pois a aposentadoria espontânea não encerra o vínculo empregatício (1).	Não é permitida. O servidor é vinculado ao RPPS é exonerado no mesmo dia em que se aposenta.
Contribuição do aposentado e pensionista.	Vedada pelo art. 195, inciso II, da Constituição Federal.	Explicitamente prevista no § 18 do art. 40 da Constituição Federal.
Cassação de aposentadoria como penalidade disciplinar para o servidor público inativo que tiver praticado, na atividade, falta punível com demissão.	Não é permitida.	Regra vigente, prevista nos artigos 127 (inciso IV) e 134 da Lei 8.112/1990.

Elaboração própria

- (1) A Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios - PNAD/IBGE de 2014 informa que 5,7 milhões de aposentados do RGPS (28,14% do total) continuam trabalhando, muitos deles tendo permanecido no mesmo emprego após a concessão do benefício.

O processo de convergência das regras do RPPS para aquelas do RGPS não eliminou o déficit do Regime Próprio da União. Quando muito, reduziu seu crescimento. Os esforços para reduzir as “insuficiências financeiras” são dificultados pela tendência de enxugamento do quadro de servidores civis efetivos, o que corrói a base de financiamento de um regime de repartição simples e aumenta o déficit.

Com vistas ao equilíbrio, entre as alternativas apresentadas, uma primeira é a manutenção do atual regime de repartição simples, mas com a garantia de fontes adicionais de receita para o pagamento dos benefícios, em adição às contribuições, cujo volume tende a se manter estruturalmente insuficiente nos próximos anos.

Uma segunda alternativa, já praticada por alguns entes federativos, é a adoção do regime de capitalização, em que o pagamento dos benefícios de aposentados e pensionistas é garantido por reservas formadas pelas contribuições (as suas próprias e do empregador) e pela rentabilidade dos investimentos e não depende do número de segurados em atividade. Esse regime requer

contribuições de menor valor em relação ao regime de repartição²¹. A alteração do regime financeiro, de repartição simples para o de capitalização, já é permitida pela legislação que não determina o regime financeiro a ser utilizado pelo RPPS, facultando ao ente federativo a escolha daquele que avaliar mais adequado.

O regime de capitalização pode ser escolhido para os todos os servidores ou apenas para os novos. O problema é o custo dessa mudança, que seria muito elevado, principalmente se for adotado para todos²².

Eis que, em 2008, por meio da Portaria nº 403 do Ministério da Previdência Social, o governo federal indicou os passos de uma estratégia de alteração de regime financeiro menos custosa para os Regimes Próprios. Trata-se da chamada “segregação de massas”, que consiste na separação dos segurados vinculados ao RPPS em dois grupos distintos. O primeiro, composto pelos servidores admitidos antes de determinada data de corte, organizado em regime de repartição simples e chamado de Plano Financeiro. O segundo integrado pelos servidores admitidos a partir da data de corte, estruturado em regime de capitalização e denominado de Plano Previdenciário.

Também essa solução não é simples, pois implica uma fase de transição relativamente onerosa. No curto prazo, o ente terá que arcar com os benefícios do Plano Financeiro sem contar com as contribuições dos novos servidores. Estas estarão sendo destinadas à formação da reserva garantidora para o pagamento de seus próprios benefícios futuros no Plano Previdenciário.

Eis que, se nada for feito, a alteração do regime financeiro provocaria a falta de recursos para o pagamento dos inativos. Por consequência, para honrar o direito dos inativos, por um período de cerca de 30 anos, o Estado deveria custear integralmente as aposentadorias e pensões, sem poder contar com as contribuições dos novos servidores. Em outras palavras, a adoção do regime de capitalização, mesmo que seja apenas para os novos servidores, implicaria um aumento do gasto da União no curto e médio prazo, muito embora proporcione alívio fiscal no longo prazo. E isso

²¹ O regime de capitalização se baseia no pré-financiamento dos benefícios e na aplicação financeira das contribuições. Eis que as contribuições são realizadas na fase contributiva (quando o segurado se encontra em atividade e tem renda para financiar o futuro benefício), mas a elas será acrescido o rendimento de sua aplicação financeira, de modo a formar uma reserva suficiente para pagar os benefícios, considerando ainda que tal reserva será objeto de investimentos também na fase de recebimento da aposentadoria. Uma simulação simplificada, de caráter didático, mostra o menor valor das contribuições em relação ao regime de repartição simples. Suponha-se que o segurado tenha direito à aposentadoria de R\$ 1000 por mês concedida quando ele completar os 60 anos de idade e 35 anos de contribuição. E o pagamento do benefício aconteça mensalmente todos os meses pelos 25 anos seguintes (12 pagamentos mensais anuais). Se o custeio utilizar o regime de repartição, são necessárias contribuições de R\$ 1000, todo mês durante os 25 anos de pagamento da aposentadoria. Se for adotado o regime de capitalização, a contribuição pode ser calculada por meio de uma calculadora financeira e com base em algumas hipóteses, a saber: (a) a fase contributiva seja de 35 anos; (b) a inflação seja nula; (c) a taxa de juros seja de 5,00% ao ano. A reserva garantidora da aposentadoria na data da concessão (quando o segurado completar os 60 anos de idade) deverá ser de R\$ 172.969. Para tanto, a contribuição será de R\$ 156/mês ao longo dos 35 anos da fase contributiva.

²² Estudo do IPEA de 1999 estimou o custo de transição do regime de repartição simples para aquele de capitalização, relativo ao RPPS da União, em 75% do Produto Interno Bruto. Como o PIB, naquele ano, foi da ordem de R\$ 1,1 trilhões, o custo foi avaliado como proibitivo.

tem sido o principal motivo pelo qual a União não optou pela segregação de massas, mesmo que essa tenha sido a estratégia adotada pelos RPPS de vários Estados e Municípios.

3. Conclusão

O principal problema identificado no diagnóstico oficial da previdência dos servidores federais é a necessidade de mais recursos para o pagamento das aposentadorias e pensões, além das contribuições sobre a remuneração dos ativos e sobre os proventos dos inativos e pensionistas.

Denominada de “insuficiências financeiras” ou déficit, essa necessidade provoca a busca de ajustes do Regime Próprio da União, para a obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial mencionado no art. 40 da Constituição Federal.

Em seu discurso, o Governo aponta como causa principal do déficit os ‘privilégios’ dos servidores, ou seja, o tratamento previdenciário diferenciado a eles proporcionado. Tal explicação é inconsistente, mas transmite a clara intenção de solucionar o problema por meio de corte das despesas, rotuladas como excessivas e indevidas, em sintonia com o objetivo maior de reduzir as despesas primárias da União.

Uma primeira inconsistência da análise oficial está no fato de que os únicos servidores federais que mantêm um tratamento diferenciado (os militares) são poupados dos ajustes na nova reforma da previdência proposta pelo Executivo federal.

Também é inconsistente falar de ‘privilégios’ que já foram extintos. Ao longo das últimas décadas, já foi realizada a reforma possível do RPPS da União, ou seja, aquela que alcança os servidores civis em atividade, cujas regras previdenciárias já são iguais às aquelas dos trabalhadores da iniciativa privada. Apenas não ocorreu a reforma impossível, aquela que alcançaria aos aposentados e pensionistas, detentores de “direitos adquiridos”, mas cujos benefícios têm impactos no resultado do RPPS, como não poderia deixar de ser.

Apesar de falaciosa, a ideia de ‘privilégios’ tem um forte apelo junto à opinião pública e consegue mobilizá-la contra os funcionários públicos, inclusive graças ao apoio de amplos setores empresariais e dos meios de comunicação de massa.

O corolário do diagnóstico oficial é o rebaixamento dos salários e proventos previdenciários dos servidores conjugado com o aumento das contribuições. Tecnicamente, é evidente que tais medidas não logram a obtenção do equilíbrio do RPPS da União, pois as contribuições já são elevadas (e, para que não houvesse déficit, elas deveriam ser quadruplicadas) e a taxa de reposição²³ deveria sofrer reduções não razoáveis (para o déficit-zero, essa taxa deveria ser rebaixada para os 25% da última remuneração do servidor ativo). Em suma, mantido o atual

²³ A taxa de reposição indica qual a parcela percentual da remuneração do trabalhador em atividade é garantida ao aposentado pelo provento previdenciário.

regime de repartição simples, o déficit é inevitável, tanto nos dias de hoje quanto nas próximas décadas, exigindo o aporte de recursos adicionais para o sistema.

Mesmo após 2050, quando praticamente todos os servidores inativos e os pensionistas terão um tratamento previdenciário igual àquele dos segurados do RGPS, não haverá o equilíbrio financeiro e atuarial desejado, na hipótese de manutenção do regime financeiro de repartição simples e da atual proporção entre os servidores ativos e os aposentados e pensionistas.

Em lugar de admitir que as contribuições são estruturalmente insuficientes para o custeio do RPPS da União, o Governo insiste em perseguir o fim da necessidade de aporte de recursos adicionais, rotulando-a pejorativamente como ‘déficit’ ou ‘rombo’, termo preferido pela imprensa.

Tecnicamente, tal insistência é descabida, pois qualquer analista pode concluir que a “conta não fecha”, apenas com base nas contribuições. Contudo, enquanto a sociedade acreditar que o déficit seja uma anomalia, fruto de privilégios, o processo de minimização da previdência social pública poderá avançar, ajudando o Estado a reduzir as despesas primárias para priorizar o pagamento da dívida pública, em cumprimento da agenda ditada pelo mercado financeiro. Ou seja, essa insistência tem a mesma matriz ideológica da Emenda Constitucional nº 95/2016, que fixou o teto de gastos primários da União.

Adicionalmente, a demolição da credibilidade da previdência pública abre novas oportunidades de negócios para a previdência privada, nova “menina dos olhos” de bancos e seguradoras.

A sustentabilidade do RPPS da União requer uma nova abordagem, cujo foco passe do corte das despesas para novas definições de custeio.

Se a opção for a manutenção do atual regime de repartição, cabe superar o atual paradigma contributivo *stricto sensu*. Sem negar a necessidade de que haja contribuições previdenciárias por parte dos segurados, é fundamental que a sociedade compreenda que o “déficit zero” é um objetivo impossível de ser atingido no RPPS da União, sem o aporte de receitas não contributivas.

Seria adequado, inclusive, alterar a definição das receitas da previdência dos servidores civis da União. De fato, a atual redação da Lei nº 10.887, de 18/06/2004, ao limitar de forma irresponsável as receitas, cria o déficit permanente.

Se a alternativa for a adoção do regime de capitalização para os novos servidores do RPPS da União, o problema seria solucionado no longo prazo, mas por meio da destinação de mais recursos do orçamento fiscal federal para garantir a sustentabilidade do sistema por cerca de uma geração.

Ou seja, a sustentabilidade do RPPS da União exige o aporte de receitas não contributivas, qualquer que seja a estratégia escolhida pelo governo. Da mesma forma que é imprudente a criação de despesas sem as correspondentes receitas, também é irresponsável a pretensão que despesas obrigatórias sejam cobertas por receitas sabidamente insuficientes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12/12/2017.
- _____. **Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março 1993**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm>. Acesso em 12/12/2017.
- _____. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em 12/12/2017.
- _____. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em 12/12/2017.
- _____. **Lei nº 9.630, de 23 de abril de 1998**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9630.htm>. Acesso em 30/12/2017.
- _____. **Lei nº 10.887, de 21 de junho de 2004**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm>. Acesso em 30/12/2017.
- _____. **Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv805.htm>. Acesso em 30/12/2017.
- CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Texto de Discussão nº 1226 - Gastos Públicos em Agricultura: retrospectiva e prioridades**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4806>. Acesso em 03/03/2017.
- CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL – CONDSEF. **‘29/06 – Presidente do Senado afirma que reajuste de servidores está garantido’**. Disponível em <https://condsef.org.br/inicial/7323-2016-06-29-21-19-27_>. Acesso em 02/01/2018.
- DIEESE. **A reforma da previdência e os servidores públicos: retrocesso nas aposentadorias e pensões. Nota Técnica nº 181**. São Paulo, outubro 2017. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec181previdenciaSetorPublico.html>>. Acesso em 02/01/2018.
- DUTRA, Bruno e LIMA, Nelson Neto. **Lei abre brechas para terceirização no setor público e pode diminuir concursos. Disponível em** <<https://extra.globo.com/noticias/economia/lei-abre-brechas-para-terceirizacao-no-setor-publico-pode-diminuir-concursos-21106669.html>>. Acesso em 15/01/2018.
- FAZIO, Luciano. **O que é Previdência Social**. São Paulo: Loyola, 2016.
- _____. A PEC nº 287 e a redução do valor dos benefícios previdenciários. **SER Social**. Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social /Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. Brasília, v. 18, n. 39, p. 705-720, jul a dez de 2016.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Henrique Meirelles e o Consenso de Washington. Disponível em** <<https://www.revistaforum.com.br/2017/08/31/henrique-meirelles-e-o-consenso-de-washington/>>. Acesso em 28/01/2018.
- IPEA. **Texto para Discussão nº 690**. Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade. Rio de Janeiro, 1999.

JORNAL NACIONAL. **Aposentadoria de servidor público será igual à de trabalhadores da iniciativa privada.** Disponível em < <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/02/aposentadoria-de-servidor-publico-sera-igual-de-trabalhadores-da-iniciativa-privada.html> >. Acesso em 05/01/2018.

LIS, Laís. **Gasto com militar inativo é 17 vezes maior que com aposentado comum, aponta TCU.** Disponível em < <https://g1.globo.com/economia/noticia/gasto-com-militar-inativo-e-17-vezes-maior-que-com-aposentado-comum-aponta-tcu.ghtml> >. Acesso em 10/01/2018.

PORTO, Valéria e CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **A previdência dos servidores públicos federais: um regime sustentável?** Disponível em < <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2236/1/015.pdf> >. Acesso em: 12/12/2017.

RAMALHO, Renan. **Justiça federal do DF suspende propagandas sobre reforma da previdência.** Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/noticia/justica-federal-em-brasilia-suspende-propagandas-do-governo-sobre-reforma-da-previdencia.ghtml> >. Acesso em 23/01/2018.

RODRIGUES, Danilo Diógenes e AFONSO, Luís Eduardo. O impacto da criação da FUNPRESP sobre os benefícios previdenciários dos servidores públicos federais. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, vol.49 nº 6, Nov./Dez. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000601479&lng=en&nrm=iso&tlng=pt > Acesso em 27/12/2017.

SIMÃO, Edna. **Governo desembolsa R\$ 230,7 bi para financiar déficit da previdência.** Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/4852482/governo-desembolsa-r-2307-bi-para-financiar-deficit-da-previdencia> >. Acesso em: 12/12/2017.

SIMÃO, Edna e DI CUNTO, Raphael. **Caetano: Déficit da Previdência de servidores é 15 vezes maior que INSS.** Disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/5225295/caetanodeficit-da-previdencia-de-servidores-e-15-vezes-maior-que-inss> >. Acesso em 07/01/2018.



Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente: Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Vice-presidente: Raquel Kacelnikas

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

Diretor Executivo: Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Tesoureiro: Milson Antunes Pereira

Federação dos Sindicatos de Metalúrgicos da CUT do Estado de São Paulo - SP

Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretor Executivo: Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Diretora Executiva: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Técnica

Diretor técnico: Clemente Ganz Lúcio

Coordenadora de pesquisas e tecnologia: Patrícia Pelatieri

Coordenador de educação e comunicação: Fausto Augusto Junior

Coordenador de relações sindicais: José Silvestre Prado de Oliveira

Coordenadora administrativa e financeira: Rosana de Freitas Luciano Fazio (consultor técnico)

Equipe técnica

Elaboração

Luciano Fazio (consultor técnico)

Revisão

Clóvis Scherer

Frederico Melo

Maria de Fátima Lage Guerra