
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Previdência complementar e déficit do regime previdenciário do servidor público – Uma abordagem orçamentária e financeira

Maria Emilia Miranda Pureza¹

Resumo

A votação do Projeto de Lei nº 1992, de 2007, que institui o regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargos efetivos, ocorreu em meio a acalorados debates. Contudo, as discussões processaram-se com reduzido respaldo técnico, particularmente porque o envio da proposta pelo Governo federal não se fez acompanhar de estimativas de impacto orçamentário ou de informações minimamente fundamentadas da evolução do déficit do regime próprio dos servidores públicos. Tal omissão impediu que a sociedade e seus representantes no Congresso Nacional reconhecessem a real dimensão do problema que se busca sanar. Este estudo tem o objetivo de contribuir para o esclarecimento de algumas dúvidas que ainda persistem mesmo após a aprovação da matéria, na forma da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, buscando avaliar a pertinência das medidas propostas e sua real efetividade em solucionar as perdas fiscais decorrentes do regime de previdência dos servidores públicos.

Palavras chave

Previdência do servidor público, previdência complementar; déficit.

Abstract

The Bill n. 1992/2007, that established the supplementary pension scheme of the federal civil servants, was voted in the midst of heated debates. However the discussions were proceeded with low technical support, mainly because the federal government did not informed its budgetary impacts nor provided any reasoned data about the evolution of the civil servants pension plan's deficit. This omission prevented the Brazilian people and

¹ Economista, Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

its representatives to recognize the real extent of the problem that should be solved. This study aims to clarify some of the issues that still persist even after the approval of the subject and to assess the relevance of adopted measures and their effectiveness in solving the fiscal losses due to the alleged shortfalls of the government pension plan funding.

Keywords

Civil servants pension plan; supplementary pension scheme; deficit.

O art. 40 da Constituição Federal, que instituiu o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da administração direta, autárquica e fundacional, foi, até o momento, objeto de quatro emendas constitucionais². Em cada uma dessas iniciativas revelou-se o empenho do governo central e de sua base parlamentar no sentido de redefinir, ainda que de forma gradual, o formato do sistema de previdência dos servidores federais, cuja viabilidade vinha sendo posta em cheque devido ao aprofundamento do seu quadro deficitário, num contexto em que se buscava ampliar as metas de resultado primário e atender novas demandas decorrentes da implementação de políticas de transferência direta de renda.

Ao longo das modificações introduzidas no art. 40 da CF, que, por sua vez, ensejaram variada gama de alterações na legislação ordinária, buscou-se ampliar as fontes de custeio e tornar mais rígidas as condições para a concessão de aposentadorias e pensões.

Assim, pelo lado da receita, estabeleceu-se de forma mais precisa o caráter contributivo e solidário do regime próprio da previdência do servidor público, o qual deveria contar com recursos oriundos da contribuição do ente público e dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Pelo lado da despesa, os requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária com proventos integrais, originalmente baseados exclusivamente na mera contagem do tempo de serviço, passaram a demandar o cumprimento de idade mínima e de tempo de contribuição, além da comprovação de tempo de efetivo exercício no serviço público e no cargo em que se dará a aposentadoria.³ Pelas novas regras, os servidores foram estimulados a postergar sua aposentadoria, a fim de que o valor do benefício se aproximasse da remuneração de final de carreira. Além disso, os proventos dos servidores inativos não mais poderiam exceder a remuneração no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou a que serviu de referência para a concessão

2 EC nº 3/93, EC nº 20/98, EC nº 41/03 e EC nº 47/03

3 Art. 40
§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º e 17:
I
II
III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:
a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

da pensão e passariam a se submeter ao teto constitucional. As revisões no valor dos benefícios deixam de ser referenciadas às modificações nos vencimentos dos servidores em atividade, limitando-se tais reajustes à taxa de crescimento da inflação. Na mesma linha, o valor da pensão por morte deixaria de ter como referência o valor dos proventos integrais, passando a se sujeitar ao limite de 70%, relativamente à parcela dos rendimentos que exceder o teto do Regime Geral da Previdência Social.

Do ponto de vista do equilíbrio das contas públicas, tais iniciativas representaram um significativo avanço frente à relativa prodigalidade com que eram tratados os aposentados e pensionistas da fase anterior às reformas previdenciárias de 1998 e 2003. Contudo, transcorrida quase uma década após a promulgação da última reforma previdenciária, ainda restam pouco elucidados os reais efeitos desse conjunto de medidas para o desempenho das despesas do regime próprio dos servidores federais e, principalmente, sobre a evolução do déficit.

Em verdade, quando se trata de previdência social, sempre haverá um hiato temporal bastante longo entre o início de vigência das novas regras de concessão de aposentadoria e pensões e seus efeitos benéficos sobre as contas públicas. Geralmente, o que se observa de forma imediata nesses casos é o aumento de despesas, em virtude da verdadeira avalanche de aposentadorias que a expectativa de perdas de direitos acarreta.

Porém, é inegável reconhecer que para compensar o inevitável aumento de despesas foram incorporadas novas fontes de custeio, por meio da cobrança de contribuições dos servidores inativos e pensionistas e da instituição de uma contribuição patronal, que atribuiu à União Federal um tratamento tributário em moldes semelhantes ao aplicado empregador privado. Diante da inexistência de informações mais detalhadas sobre os números da despesa e da receita vinculados ao regime próprio de previdência dos servidores públicos pairam dúvidas sobre a efetividade das medidas adotadas no bojo das reformas previdenciárias, o que tem dado margem aos mais variados diagnósticos, otimistas e pessimistas, a depender dos interesses que alimentam cada discurso.

Tal fato atingiu seu paroxismo durante os acalorados debates, travados dentro e fora do Congresso Nacional, quando da votação do Projeto de Lei nº 1.992, de 2007⁴, apresentado pelo Poder Executivo com o propósito de instituir o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, bem como fixar o limite máximo para a concessão de aposen-

4 Transformado na Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

tadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, e autorizar a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP.

A vertente dos apoiadores do projeto valeu-se do diagnóstico de um sistema previdenciário insustentável, altamente deficitário, e que, mesmo após a série de reformas implementadas em 1998 e 2003, revelava um desequilíbrio financeiro em franca tendência de “crescimento explosivo”. Para os críticos do projeto, o argumento principal pautou-se no fato de os custos de implantação do novo regime não terem sido informados pelo seu proponente, configurando um flagrante descumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, as poucas informações disponíveis divulgadas pela mídia apresentavam dados distorcidos, que inflavam o déficit previdenciário com a inclusão de despesas não pertinentes ao regime próprio dos servidores federais.

De fato, a tramitação e aprovação do PL 1992/2007 se processou sem números, sem estimativas de impacto orçamentário e sem um conhecimento minimamente fundamentado da evolução do déficit do regime próprio dos servidores, sua composição e tendências. Isso certamente prejudicou a qualidade das discussões, fazendo predominar uma excessiva subjetividade na abordagem de um tema de grandes implicações sobre as contas públicas no presente e no futuro. Enfim, tal omissão impediu que a sociedade e seus representantes no Congresso Nacional reconhecessem a real dimensão do problema que se buscava equacionar.

Este artigo tem o objetivo de contribuir para o esclarecimento de algumas dúvidas que se mantiveram subjacentes aos debates em torno da aprovação do regime de previdência complementar dos servidores. Uma delas, talvez a principal, assenta-se na própria pertinência das medidas propostas e sua real efetividade em solucionar as perdas fiscais decorrentes do déficit do regime próprio dos servidores públicos.

Conquanto publicado após a sanção da lei, entendemos que o presente estudo pode auxiliar nos debates futuros sobre o tema, uma vez que nele estão evidenciados alguns aspectos relevantes que deixaram de receber a devida atenção durante a tramitação da matéria no Congresso Nacional. Sob esse prisma, o texto encontra-se organizado em quatro seções. A seção 1 contém breve descrição da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, permitindo contextualizar o leitor acerca dos principais aspectos, tanto da proposta originalmente encaminhada, quanto das alterações promovidas no âmbito do Poder Legislativo. Na seção 2, descrevemos a situação atual do déficit da previdência do setor público e seus fatores determinantes.

Na seção 3, buscamos aprofundar mais o tema, ao analisar a evolução do déficit à luz das mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, utilizando, para tanto, os números verificados no período compreendido entre 2001 e 2011. Por fim, na seção 4, dedicamo-nos às considerações finais.

1 - O Regime de Previdência Complementar do Servidor Público

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, foram introduzidos, no art. 40 da Constituição, os dispositivos que permitiriam padronizar as condições de funcionamento do regime próprio de previdência dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios às regras aplicáveis ao setor privado. O novo texto constitucional concedeu poderes aos entes da federação para limitar o valor das aposentadorias e pensões de seus servidores ao teto previdenciário dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, desde que instituído regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. As normas gerais do novo regime seriam definidas por meio de lei complementar em consonância com o disposto no art. 202 da Constituição Federal. Este artigo da Constituição dispõe sobre o regime de previdência complementar privado, que tem entre seus elementos constitutivos o caráter facultativo e a formação de reservas compatíveis com o benefício contratado.⁵

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 41/2003 tratou de facilitar a tramitação da matéria, remetendo para lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo a instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos. Além disso, a Emenda prescreveu a criação de entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública, cuja constituição se submeterá ao art. 202, apenas no que couber.

A Emenda conferiu, assim, uma especificidade ao regime de previdência complementar dos servidores públicos, estabelecendo a exigência de adoção da modalidade de contribuição definida, onde o valor do benefício depende dos aportes feitos pelo participante e pelo patrocinador, conforme se lê nos §§ 14 e 15, do art. 40 da Constituição Federal:

5 “Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.”

Art. 40

- § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.
- § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

A Exposição de Motivos que acompanhou o PL nº 1.992/2007 esclarecia que a proposição tinha o objetivo de “implementar o regime de previdência complementar para o servidor público federal, dando sequência à reforma da previdência iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, visando a recomposição do equilíbrio da previdência pública e garantindo sua solvência no longo prazo”. Para tanto, a proposição autoriza a União a criar a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, entidade fechada de previdência complementar responsável pela administração e execução dos planos de benefício previdenciários.

De acordo com a proposição, transformada na Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, o regime de previdência complementar aplicar-se-á aos servidores públicos que tiverem ingressado no serviço público a partir do início de funcionamento da FUNPRESP. Contudo, uma eventual adesão por parte de servidores que tenham ingressado no serviço público antes daquela data poderá ocorrer mediante prévia e expressa opção, em caráter irrevogável e irretratável. A fim de incentivar o ingresso dos servidores mais antigos no novo regime previdenciário, a proposta prevê nos parágrafos do art. 3º a concessão de benefício especial, a ser pago quando da concessão da aposentadoria, enquanto perdurar o benefício pago pelo plano de previdência complementar. A concessão do benefício especial representa uma espécie de seguro contra perdas, pois visa equiparar o valor do benefício

auferido sob regime de previdência complementar com os proventos a que o servidor teria direito caso permanecesse no regime anterior.⁶

Durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, foram realizadas importantes alterações no texto do projeto. Uma das mais relevantes e polêmicas refere-se ao abandono da concepção unificada da FUNPRESP, passando-se a prever a existência de três fundações de previdência complementar vinculadas, respectivamente, ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, a serem criadas mediante ato dos Chefes de cada Poder. A medida buscou assegurar uma maior uniformidade nos perfis de cada plano de benefícios às diversas carreiras do serviço público, porém a dispersão das operações em três fundos diferentes tem enormes chances de acarretar um aumento não desprezível nas despesas administrativas e o consequente comprometimento da rentabilidade da carteira de aplicações. Em vista disso, no Substitutivo também consta autorização para que, por meio de ato conjunto das autoridades competentes, seja criada fundação que contemple os servidores públicos de dois ou dos três poderes.

A FUNPRESP será constituída sob a forma de fundação com personalidade jurídica de direito privado, gozando de autonomia administrativa, financeira e gerencial, com sede e foro no Distrito Federal. Ao adotar o modelo de fundação privada, o dispositivo estabelece com maior clareza a separação existente entre a entidade administradora dos recursos e o poder público, buscando preservar a União da responsabilidade de cobrir eventuais déficits incorridos pelo Fundo.

De uma forma geral, os planos de benefícios deverão se subordinar às regras definidas na Lei Complementar nº 108, de 2001, que rege as relações entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias, fundações e empresas estatais e respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e a Lei Complementar nº 109, de 2001, que dispõe sobre o regime de previdência complementar dos segurados do regime geral de previdência social.

Porém, o desenho a ser adotado para a previdência complementar do servidor público envolverá a discriminação das reservas constituídas em nome do participante e será estruturado na modalidade de contribuição

6 O Benefício Especial será calculado apurando-se a diferença entre: a) a média das maiores remunerações anteriores à data da opção, utilizadas como base para as contribuições ao regime de próprio de previdência do servidor, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, devidamente corrigidas pela inflação, e b) o limite máximo do valor das aposentadorias e pensões concedidos pelo regime geral da previdência social. O valor da diferença será, então, multiplicado por fator de conversão, limitado ao máximo de um, correspondente à relação entre a quantidade de contribuições mensais efetivamente pagas até a data da opção e a quantidade esperada de contribuições ao longo de sua permanência como servidor ativo.

definida, na qual os benefícios têm seu valor permanentemente ajustado ao saldo da conta, cujo montante guardará relação direta com a rentabilidade obtida nas aplicações financeiras. Dessa forma, todo o risco inerente ao sistema de capitalização individual recai integralmente sobre o participante ou assistido. Outro aspecto gerador de incerteza reside no caráter não vitalício do plano de benefícios, cabendo ao participante definir o número de parcelas em que deseja receber seus rendimentos quando se aposentar.

O regulamento do plano de benefícios deverá definir os requisitos para aquisição, manutenção e perda da qualidade de participante, além dos requisitos de elegibilidade, forma de concessão, cálculo e pagamento dos benefícios e regras para manutenção do custeio.

Conforme consta do art. 10 da lei sancionada, as entidades de previdência complementar serão mantidas integralmente pelas respectivas receitas, oriundas das contribuições dos participantes, assistidos e patrocinadores, bem como dos resultados financeiros de suas aplicações, sendo vedado qualquer aporte de recursos da União, além daqueles previstos na condição de patrocinadora, que neste caso não poderá exceder a contribuição normal do segurado.

A alíquota de contribuição do participante será por ele definida anualmente, de acordo com o regulamento do plano. No que tange ao patrocinador, a alíquota será igual à do participante, porém submetida a um teto, originalmente fixado no PL em 7,5%, e posteriormente, majorado para 8,5%. Outra inovação introduzida durante a tramitação da matéria na Câmara dos Deputados foi a possibilidade de o participante contribuir em percentual superior, sem contrapartida do patrocinador.

Cumprindo notar que o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados introduziu, no art. 17, § 1º, a figura da “contribuição extraordinária”⁷, a ser regulamentada no plano de custeio. Essa parcela da contribuição do participante e do patrocinador será destinada a compor o “Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários”, que integrará a conta mantida em favor do participante. Tais recursos somente serão vertidos em caso de morte ou invalidez do participante, ou na hipótese das aposentadorias previstas no art. 40 da Constituição que beneficiam as mulheres (art. 40, § 1º, III, *a*), os portadores de deficiência, os que exercem atividade de risco, ou cujas atividades sejam executadas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (art. 40, §§ 4º e 5º). Além

7 A denominação incorreta desta contribuição levou a interpretações equivocadas sobre a sua juridicidade. Assim, cumpre esclarecer que sua adoção não implicará a assunção de encargos adicionais pela União, uma vez que os custos decorrentes da contribuição extraordinária estarão embutidos na alíquota máxima de 8,5% atribuída ao patrocinador.

disso, a referida contribuição extraordinária permitirá que o assistido tenha acesso à renda programada pelo plano de benefícios de forma vitalícia, contando, para tanto, com a contrapartida do patrocinador.

Com isso, o Substitutivo supriu graves omissões do texto original do projeto de lei, que ignorou as situações especiais de aposentadoria asseguradas pelo art. 40 da Constituição Federal e os casos de sobrevivência do assistido por período superior ao número de parcelas previstas no plano de resgate de sua conta individual.

Contudo, a redação adotada deu margem a várias dúvidas que contribuíram para tumultuar o processo de votação da matéria. Entre elas, cumpre citar a interpretação de que a contribuição extraordinária representaria uma obrigação adicional para o patrocinador, cujo montante somente seria conhecido quando da aprovação do plano de custeio dos benefícios. Sobre esse ponto, tem prevalecido o entendimento de que os recursos que comporão a referida contribuição extraordinária estarão incluídos na contribuição ordinária do patrocinador, participantes e assistidos. Outro aspecto nebuloso refere-se à forma de constituição e funcionamento do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários, que não contou com um regramento que tipifique as obrigações presentes e futuras a serem suportadas por cada categoria de participantes e assistidos, particularmente daqueles que não integram os grupos especiais de aposentadorias definidos no art. 40, § 1º, III, “a”, § 4º e § 5º da Constituição Federal.

O texto aprovado no Congresso Nacional ocupou-se em estabelecer prazos para a concretização dos ditames da lei, que haviam sido desconsiderados no PL, classificando como ato de improbidade o seu descumprimento injustificado. Assim, as três entidades de previdência complementar deverão ser criadas no prazo de 180 dias da publicação da lei e entrar em funcionamento no prazo de 240 dias contados da data de autorização dos regulamentos dos planos de benefícios pelo órgão fiscalizador.

A adoção do regime de previdência complementar estenderá aos novos servidores públicos civis, inclusive membros do Poder Judiciário, do MPU e do TCU, o mesmo tratamento concedido aos trabalhadores da iniciativa privada, no que tange aos limites aplicáveis ao valor de aposentadorias e pensões. A implantação da FUNPRESP suprime o regime previdenciário financiado por repartição de receitas de ativos e inativos e passa a adotar o sistema de capitalização individual administrado por fundação de caráter privado.

A implantação do regime de previdência complementar dos servidores civis promoverá uma desoneração gradual de obrigações da União. Esse ganho ocorrerá porque o governo federal deixará de recolher a contribuição patronal com base na alíquota de 22% sobre a remuneração

mensal dos servidores públicos ativos civis da União, autarquias, e fundações públicas federais, e passará a recolher uma contribuição que terá como referência uma alíquota de, no máximo, 8,5% sobre a parcela dos rendimentos que excederem o teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. A **Tabela 1** ilustra essa alteração:

Tabela 1
Contribuição da União pelo Regime Próprio e
pelo Regime de Previdência Complementar

Regime Próprio		Regime de Previdência Complementar	
Base de Cálculo	Alíquota	Base de Cálculo	Alíquota
Remuneração Total	22%	Remuneração até o Teto Previdenciário	22%
		Remuneração Acima do Teto Previdenciário	8,5%

Considerando seus efeitos imediatos, porém, a transição para esse modelo gera elevados custos, uma vez que amplia a exigência de aportes do Tesouro Nacional para a cobertura dos atuais benefícios não sujeitos ao teto, que deixam de ser financiados com recursos das contribuições previdenciárias dos servidores ativos que ingressarem após o início de funcionamento da FUNPESP.

Apesar de sua importância para uma análise mais fundamentada do impacto fiscal decorrente da adoção do novo regime, a estimativa desses custos não foi divulgada pelo Poder Executivo, evidenciando uma imperdoável lacuna para o processo decisório que envolveu a aprovação da medida no Congresso Nacional⁸. Da mesma forma, não foram apresentados estudos oficiais e simulações capazes de demonstrar os efeitos saneadores da proposta, os quais somente se farão sentir no orçamento da União após algumas décadas de sua implantação.

Essas preocupações mostram-se ainda mais pertinentes, diante da expectativa de que nos próximos cinco anos cerca de 40% do atual quadro de servidores ativos estarão em condições de se aposentar, gerando pressões nada desprezíveis sobre o caixa do Tesouro Nacional.

Na seção seguinte, procura-se trazer à luz alguns dados básicos acerca dos elementos que compõem o déficit previdenciário do setor público,

⁸ Para a realização desse cálculo seria necessário estimar o valor da receita de contribuição previdenciária, a cargo dos futuros servidores, que deixará de ingressar no caixa do Tesouro. Esse montante corresponde exatamente a 11% da parcela da remuneração de valor superior ao teto previdenciário que a União deixará de reter com adoção do novo regime.

buscando identificar a parcela desse déficit que será efetivamente alcançada com implantação da FUNPRESP.

2. A Situação Atual do Déficit e seus Fatores Determinantes

De acordo com a Lei Orçamentária de 2012, prevê-se que as despesas com inativos e pensionistas da União alcançará o montante de R\$ 75,9 bilhões. Nesse montante estão computados não só os gastos previdenciários com os servidores civis e militares da esfera federal, mas também aqueles incorridos com outras categorias funcionais, em cumprimento a disposições constitucionais ou legais.

Paralelamente, a mesma lei orçamentária prevê que as contribuições recolhidas ao Regime Próprio de Previdência do Servidor Público Civil – RPPS corresponderão a R\$ 25,3 bilhões, dos quais R\$ 15 bilhões originam-se da contribuição patronal (fonte 169)⁹ e R\$ 10,3 bilhões, das contribuições do servidor civil ativo, inativo e pensionistas (fonte 156). A LOA 2012 também contempla uma arrecadação de R\$ 2,4 bilhões à título de Contribuição para o Custeio de Pensões Militares (fonte 123). Esses números estariam evidenciando, portanto, um déficit de R\$ 48,2 bilhões previstos na peça orçamentária aprovada.

Esse número contrasta com as informações amplamente divulgadas na imprensa, inclusive por fontes oficiais, indicando que o resultado negativo do regime próprio em 2012 deveria ultrapassar a marca dos R\$ 60 bilhões. Esse tipo de incongruência, verificado entre os números do orçamento e as informações oferecidas ao público, revelam a falta de transparência que sempre caracterizou o trato dos números relativos às contas da previdência do servidor público. Contrariamente ao que se verifica em relação ao regime geral da previdência social, objeto de detalhados relatórios estatísticos mantidos na página do Ministério da Previdência Social na *internet*, o regime próprio do servidor público ainda não mereceu uma prestação de informações minimamente adequada que permita acompanhar o seu fluxo de caixa e dispor de estatísticas sobre a despesa por categorias de beneficiários.

A **Tabela 2** abaixo especifica as ações que compõem o conjunto de despesas previdenciárias do setor público de acordo com as programações e valores aprovados na Lei Orçamentária de 2012. A referida tabela apresenta também a previsão de receitas de contribuições dos servidores

9 O art. 8º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, dispõe que a contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.

e da União vinculadas à manutenção do respectivo regime de previdência social. Observa-se que o déficit previsto na lei orçamentária considera algumas categorias funcionais que não pertencem ao regime próprio da previdência do servidor público federal de que trata o art. 40 da Constituição Federal. Conhecer a participação de cada uma delas no cômputo do déficit é de suma importância para obter um diagnóstico mais preciso do problema que se busca sanar.

Tabela 2
Resultado Previdenciário por Categoria de Servidor
(Lei Orçamentária de 2012)
R\$ Milhões

Ação	Despesa Autorizada LOA 2012	Receita de Contribuições (*)	Déficit
Pagamento de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Cíveis, do Pessoal Inativo e Pensionistas dos Extintos Estados e Territórios e Pagamento de Passivos Judiciais/ Administrativos	49.430,9	25.328,6	24.102,3
Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Militares das Forças Armadas	25.799,9	2.435,3	23.364,6
Complementação de Aposentadorias e Pensões da RFFSA	539,5	0,0	539,5
Encargos Previdenciários com Aposentados e Pensionistas do Extinto Inst. de Previdência dos Congressistas - IPC	136,0	0,0	136,0
Pagamento de Pessoal Inativo e Pens. do Est. do Mato Grosso (Art. 27 da Lei Complementar nº 31/77)	24,8	0,0	24,8
Pagamento de Pessoal Inativo e Pens. da Extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul (Lei nº 3.887/69)	14,9	0,0	14,9
TOTAL	75.946,0	27.763,9	48.182,1

Fonte: LOA 2012

(*) Considera as Receitas de Contribuições do Servidor, da Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor, da Contribuição para Custeio de Pensões Militares e os Recursos Oriundos de Contribuições Voluntárias - Montepio Civil.

Vinculam-se ao Regime Próprio de Previdência do Servidor Civil, as aposentadorias e pensões dos servidores civis e dos servidores oriundos dos antigos Estados e Territórios. A Tabela 2 mostra que essas despesas, acrescidas dos respectivos passivos judiciais e administrativos, correspondem a R\$

49,4 bilhões ou 65% das despesas com benefícios previdenciários a cargo da União. Em contrapartida, o valor esperado da arrecadação das contribuições da União, dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas ao RPPS representa pouco mais que a metade dessas despesas.

No que toca ao pessoal militar das Forças Armadas importa salientar que a reforma previdenciária conduzida a partir das Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003, não alcançou o regime de concessão e custeio dos seus benefícios previdenciários. Além disso, o atual arcabouço jurídico nacional ainda não conferiu aos militares um sistema previdenciário de caráter contributivo devidamente estatuído. Contudo, os militares das Forças Armadas estão sujeitos à cobrança de uma contribuição de 7,5% sobre sua remuneração e sobre os proventos na inatividade, destinada exclusivamente ao pagamento de pensões aos dependentes. Conforme indica a Tabela 2, a previsão da receita da contribuição para o custeio das pensões militares corresponde a R\$ 2,4 bilhões, enquanto o total das despesas com o pagamento de reformas, reserva e pensões vinculadas ao pessoal das Forças Armadas será da ordem de R\$ 25,8 bilhões, evidenciando um déficit de R\$ 23,4 bilhões.

Por fim, também integram o rol de despesas previdenciárias a cargo da União, os encargos previdenciários com aposentados e pensionistas dos extinto Instituto de Previdência dos Congressistas, a complementação de aposentadorias e pensões de funcionários da Rede Ferroviária Federal admitidos até 31 de outubro de 1969 (Lei nº 8.186/1991), bem como o pagamento de pessoal inativo e pensionistas do Estado do Mato Grosso (Lei Complementar nº 31/1977) e da extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul (Lei nº 3.887/1969).

Durante as discussões que antecederam a votação do PL 1992, de 2007, ganhou contornos de verdade a informação de que no cômputo do déficit também estaria incluído o pagamento de reformas e pensões dos servidores militares federais e do Distrito Federal, sem que houvesse contrapartida das receitas de contribuição recolhidas por esses servidores. Contudo, posteriormente, foi possível verificar que tais afirmações não tinham fundamento. Esse erro, no qual incorreram inúmeros analistas, inclusive a autora deste artigo, é um dos resultados mais concretos da enorme carência e precariedade das informações que historicamente sempre cercaram o gasto previdenciário do setor público.

Em suma, a partir das informações contidas na Tabela 2, depreende-se que a criação do regime de previdência complementar do servidor público objetiva reestruturar apenas uma parte, ainda que a mais expressiva, do desequilíbrio atualmente existente nas despesas previdenciárias a cargo da União.

Em razão de exigência contida no art. 4º, § 2º, IV, “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter anexo com a avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos. Dadas as especificidades que diferenciam o regime previdenciário dos servidores civis e dos servidores militares, são elaboradas análises separadas para cada categoria.

Assim, encontra-se no Anexo III.6 do PLDO de 2012 a “Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis da União – Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”. Conforme explica o documento, a realização da análise considerou as informações cadastrais da base de dados de 2008, modificando-se o posicionamento das informações para a data base de dezembro de 2010¹⁰. Os cálculos consideraram as alíquotas de contribuição atualmente em vigor para os servidores ativos (11%) e para a União (22%), bem como a contribuição de aposentados e pensionistas contribuindo com 11% sobre a parcela do benefício que exceda o teto previdenciário, que à época do estudo era de R\$ 3.689,66. Ali foram adotados os pressupostos de uma taxa de desconto de 6% ao ano, crescimento salarial de apenas 1% ao ano e reposição zero de servidores. Portanto, a avaliação contempla apenas o déficit atuarial com a atual geração de servidores ativos, inativos e pensionistas. Embora esteja amparado em registros defasados e pressupostos pouco realistas, são dignas de nota as principais conclusões aventadas:

- a) o resultado apresentado no balanço atuarial, confrontando receitas e despesas futuras, descontadas a uma taxa 6% ao ano, demonstra a existência de considerável déficit atuarial do regime previdenciário da União;
- b) o déficit atuarial, entendido como o montante de recursos necessários ao equilíbrio do regime de previdência, caso fossem mantidas as atuais alíquotas de contribuição num regime financeiro de capitalização, é da ordem de R\$ 706,8 bilhões. Este montante foi obtido pela diferença entre o valor presente das contribuições futuras (R\$ 103,9 bilhões) e o valor presente dos benefícios futuros (R\$ 810,7 bilhões);

10 Segundo informa o documento: “Foram consideradas as mesmas informações cadastrais da base de dados de 2008, modificando somente o posicionamento das informações para dezembro de 2010, para fins de avaliação atuarial para o exercício 2011, em razão de a maior parte das informações ter sido apresentada ao MPS de forma incompleta ou em estrutura incompatível com o *layout* enviado aos diversos órgãos pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, ou ainda, por envio fora do prazo estabelecido, inviabilizando assim a efetivação do cálculo, em tempo hábil, com os dados de 2010 pelo sistema informatizado específico.”

- c) como o modelo adotado no regime próprio de previdência não é de capitalização, esse déficit deve ser compreendido como a parcela do passivo atuarial que será coberta pelo Tesouro Nacional ao longo do período de sobrevivência dos servidores e de seus dependentes, dado o regime financeiro em uso.

Por considerar apenas o estoque atual de servidores ativos, inativos e pensionistas da União, sem reposição, os resultados descritos no documento correspondem a uma fotografia da situação imediatamente anterior à ruptura que está prestes a se verificar no regime de previdência em vigor. Por essa razão, tais informações mostram-se de grande utilidade para compreender os efeitos da adoção do fundo de previdência complementar sobre a evolução do déficit do regime próprio dos servidores civis no curto, médio e longo prazo.

De acordo com as projeções, a partir de 2030 a maior parte dos ativos já terá deixado a vida laboral. Paralelamente, a quantidade de novos aposentados passa a decair, pois será suplantada pela mortalidade do grupo de inativos. Mesmo assim, o déficit permanecerá com tendência de forte crescimento, devido a coexistência de uma quantidade maior de aposentadorias e rápida redução de receitas de contribuições. Somente após 2035, é que a evolução do déficit sofrerá uma inflexão, passando a apresentar uma tendência de queda, em decorrência da redução líquida no montante de benefícios. Pelos cálculos atuariais, o resultado negativo da previdência da União atingirá o seu nível mais alto na faixa dos R\$ 110 bilhões, em 2035, e somente será zerado após o ano 2080!¹¹

Esses dados evidenciam um quadro preocupante, face às projeções de um déficit previdenciário em crescimento permanente pelos próximos vinte e três anos, mesmo com a adoção do novo regime de previdência complementar para os servidores entrantes.

Em contraposição aos prognósticos sombrios para previdência dos servidores civis, é curioso observar que a “Avaliação Atuarial dos Compromissos Financeiros da União com os Militares das Forças Armadas e seus Pensionistas”, inscrita no Anexo III.7 do PLDO 2012, não deixa dúvidas quanto às perspectivas favoráveis de evolução de seu resultado previdenciário. A análise, produzida por técnicos do Ministério da Defesa, dentro de um horizonte prospectivo de 75 anos, conclui que as medidas implementadas ao final do ano 2000, pela nova Lei de Remuneração

11 Numa visão mais apressada, esses números parecem não fazer o menor sentido, pois seria improvável um servidor ativo nos dias atuais receber aposentadoria ou instituir pensão por um período de tempo tão elevado. Mas, deve-se reconhecer que tais projeções não estão destituídas de fundamento, quando se consideram as jovens esposas de atuais servidores e as tábuas biométricas de mortalidade decrescentes.

dos Militares, teriam propiciado redução nos gastos com o pagamento de pensões dos militares, em decorrência basicamente do fim das pensões vitalícias para as filhas dos militares e do direito à transferência para a reserva com vencimentos do posto superior. Com isso o déficit atuarial em valores nominais vem mantendo tendência decrescente.

O resultado dessa análise, contudo, pode estar equivocado, pois a metodologia de cálculo utilizada nas projeções atuariais baseia-se em premissa incorreta, ao contemplar ingressos de recursos provenientes de contribuição patronal correspondente a duas vezes o valor da contribuição militar. Como já mencionado em seção anterior deste artigo, o regime previdenciário do pessoal militar não prevê o recolhimento de contribuição patronal, sendo suas despesas cobertas pela Contribuição para Custeio de Pensões Militares e pelos aportes diretos do Tesouro Nacional. Portanto, a metodologia adotada na referida avaliação atuarial tende a subestimar o valor real do déficit previdenciário dos servidores militares, mostrando-se necessários ajustes para que se obtenha um quadro mais realista de sua situação presente e futura¹².

Para subsidiar a análise da evolução do déficit da previdência da União, talvez um dos instrumentais mais úteis e eficazes consista em apurar a execução da despesa liquidada por ação orçamentária vis à vis a receita arrecadada. É por meio da execução do orçamento que se obtêm as informações oficiais do gasto que deveriam servir de baliza para qualquer estudo mais aprofundado.

Na seção seguinte, busca-se traçar o panorama geral da evolução desses números para um período de dez anos, trazendo à luz informações que, por motivos insondáveis, têm se mantido ao largo do acesso público.

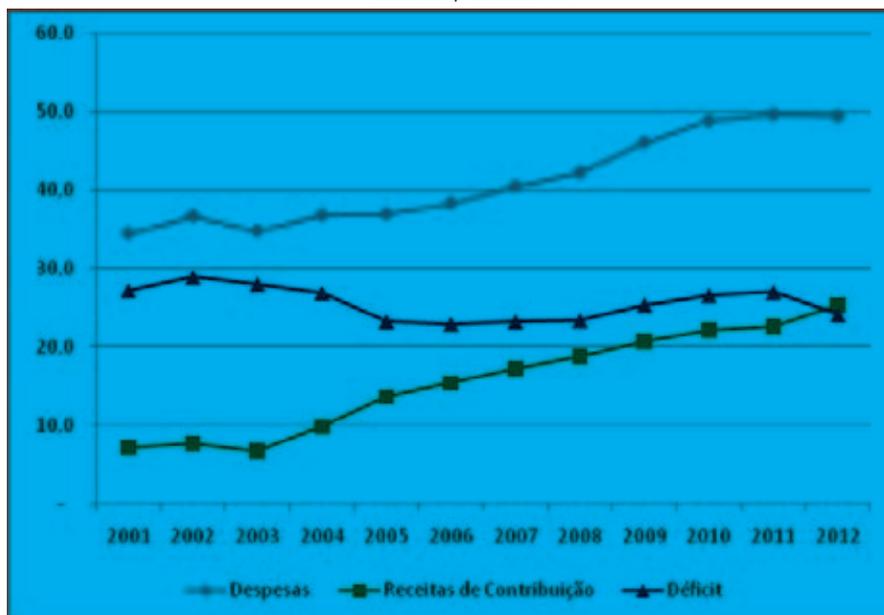
3. A Evolução do Déficit Previdenciário do Servidor Público no Período Recente (2001 – 2011)

As reformas previdenciárias patrocinadas pelas Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003, tiveram papel importante para o equacionamento de uma série de distorções até então prevalentes no sistema de benefícios de regime próprio do servidor, que agravavam o desequilíbrio do resultado previdenciário. Não cabe a esta nota discorrer sobre as medidas saneadoras então adotadas, contudo não seria ocioso apresentar, através de números, uma avaliação dos reflexos das reformas sobre a evolução do déficit do regime previdenciário do servidor civil ao longo dos últimos anos.

12 No Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 esse equívoco foi corrigido.

O gráfico abaixo ilustra a evolução das despesas e receitas de contribuições e do resultado do regime próprio do pessoal civil da União ao longo dos últimos dez anos, a preços de 2011, cujas fontes primárias de dados encontram-se detalhadas em tabela anexa a este artigo.

Gráfico 1
Regime Próprio do Pessoal Civil da União
Em R\$ Bilhões



Fonte: Execução Orçamentária – CONOF/CD

Valores a preços de 2011, corrigidos com base do IPCA médio do período

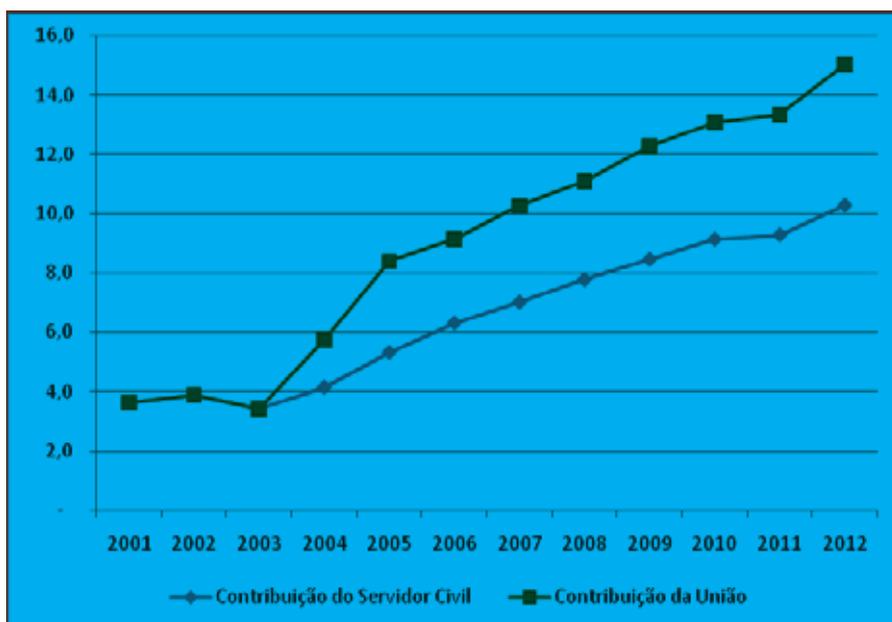
Valores em 2012 correspondem ao autorizado na LOA 2012.

Nota-se que, após a edição da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, houve um crescimento importante na arrecadação das contribuições destinadas ao financiamento do regime próprio. A partir desse período, passou a ser cobrada a contribuição de inativos e pensionistas, além de ter sido institucionalizada, por meio da edição da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, a parcela da contribuição devida pela União, cujo valor deveria corresponder ao dobro da contribuição do servidor ativo.

Paralelamente, ocorre uma relativa contenção do déficit previdenciário, particularmente entre os exercícios de 2005 e 2008. Porém, a partir de 2009, o desequilíbrio entre receitas e despesa cresce com algum vigor, porém sem alcançar os níveis verificados antes de 2004.

Em 2011, o déficit do regime próprio do servidor civil registrou a marca de R\$ 27 bilhões, representando um crescimento real de 1,56% frente aos números de 2010, evidenciando uma tendência que, embora crescente, parece desmentir os prognósticos de elevação explosiva do rombo previdenciário dessa categoria de beneficiários. Conforme ilustra o Gráfico 1, entre os fatores responsáveis pelo desempenho verificado em 2011, destacam-se o menor crescimento das despesas com benefícios, aliado a um comportamento monotonicamente ascendente das receitas oriundas das contribuições patronal e do servidor, o qual pode ser melhor identificado por meio do gráfico a seguir:

Gráfico 2
Contribuição do Servidor Civil e da União
Em R\$ Bilhões



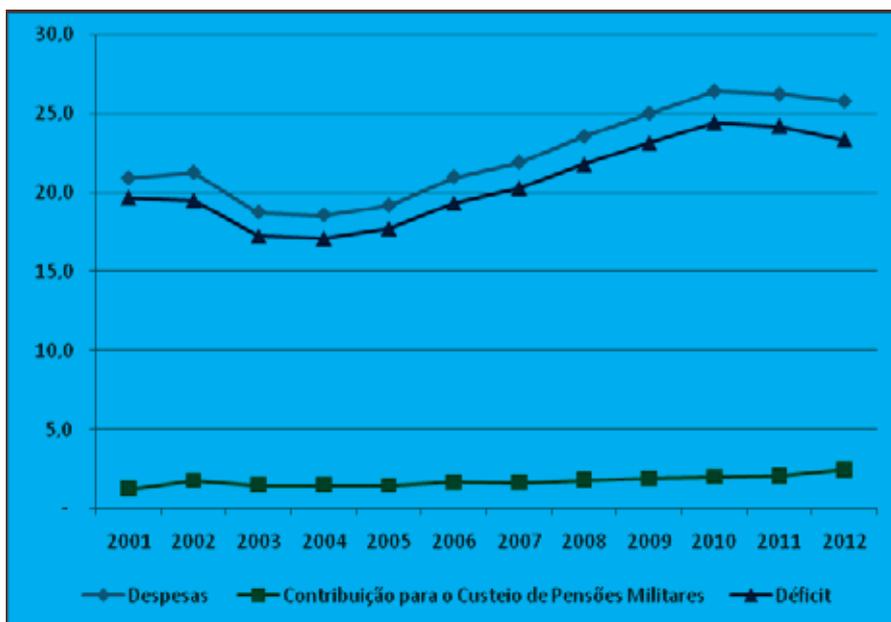
Fonte: SIAFI (2001, 2002, e 2003). Execução Orçamentária – CONOF/CD (demais anos). Valores a preços de 2011, corrigidos com base do IPCA médio do período. Valores em 2012 correspondem ao autorizado na LOA 2012.

Diferentemente do que ocorre com a arrecadação de tributos de uma forma geral, a arrecadação de receitas de contribuições previdenciárias no setor público não é afetada por flutuações macroeconômicas, devendo se mostrar compatível com a evolução das despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União. Assim, relativamente a 2012, é possível

inferir que o salto esperado nas receitas de contribuições, tanto dos servidores quanto da União, não se coaduna com as projeções de crescimento do gasto de pessoal para o exercício. Portanto, é bastante provável que os números consignados no orçamento em vigor apresentem-se um tanto otimistas, particularmente num contexto em que os novos servidores a serem contratados este ano não mais participarão do regime próprio de previdência. Inegavelmente, as projeções de 2012 dando conta de uma queda do déficit previdenciário de R\$ 27,0 bilhões para R\$ 24,1 bilhões, carecem de fundamento real.

O gráfico a seguir ilustra a evolução do déficit do regime previdenciário do pessoal militar.

Gráfico 3
Despesas com a Previdência do Pessoal Militar
Em R\$ Bilhões



Fonte: Execução Orçamentária – CONOF/CD

Valores a preços de 2011, corrigidos com base do IPCA médio do período

Valores em 2012 correspondem ao autorizado na LOA 2012.

O déficit dos servidores militares segue basicamente a linha das despesas, uma vez que o recolhimento de contribuições, além de ter uma participação pequena no financiamento desses encargos, tem apresentado um comportamento extremamente estável ao longo da década, que defi-

nitivamente não acompanha as despesas com a previdência dos servidores das Forças Armadas. Contrapondo-se ao forte crescimento observado no valor das despesas entre 2005 a 2010, observa-se em 2011, uma redução nesses gastos, fazendo com o que o déficit naquele ano se apresentasse ligeiramente inferior ao verificado em 2010. Esse aspecto reflete um fenômeno curioso que vem ocorrendo desde 2009 – a redução no número de pensionistas (que teriam passado de 191.700 em 2008 para 145.475 em 2009¹³), por motivos que não nos foi possível elucidar até o presente momento.

4 - Considerações Finais

Já se tornou um lugar comum ouvir a afirmação de que o maior foco de desequilíbrio existente no sistema previdenciário brasileiro está na Previdência Pública, cujo rombo teria alcançado a marca de R\$ 50 bilhões em 2011. As informações apresentadas neste artigo permitem corroborar essa tese; porém, ao mesmo tempo, permitem desfazer uma série de posições equivocadas, em especial a que apresenta o Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público como a grande panacéia capaz de eliminar os fatores determinantes do desequilíbrio.

O novo regime previdenciário contempla apenas parte do problema, uma vez que abrange exclusivamente a categoria dos servidores públicos civis, que tem respondido por 64% do total das despesas à cargo da União Federal e por 55% do respectivo déficit.

Além do caráter parcial da medida, seus efeitos saneadores somente se farão sentir duas décadas após a instituição da FUNPRESP. Conforme atestam os resultados oferecidos pela Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis, contida no Anexo III.6 do PLDO 2012 - cujos cálculos restringem-se ao impacto das aposentadorias e pensões do atual contingente de servidores ativos, inativos e pensionistas - somente a partir de 2030 é que começará a ocorrer um declínio no montante do déficit, que a essa época terá atingido o auge de R\$ 110 bilhões.

Por outro lado, a instituição da FUNPRESP acarretará de imediato um aumento considerável nas necessidades de financiamento do regime próprio atualmente em vigor, motivado pela redução de receitas de contribuições previdenciárias do servidor público que ingressar no novo regime. Ainda que esse efeito seja compensado pela redução das despesas da União à título de contribuição patronal, não resta dúvida de que, por um período relativamente longo, o custo de implantação do FUNPRESP não será

13 Em http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estadistico/bol_estadistico_12/Bol190_Fev2012.pdf. (página 31).

desprezível, uma vez que a União deixará de reter uma parcela da contribuição previdenciária dos servidores ingressantes. Entretanto, até o momento, não foram apresentadas quaisquer simulações por parte do governo federal que objetivem minimamente dimensionar esses custos iniciais.

As conclusões alcançadas pelos cálculos atuariais oficiais contrastam com as variadas manifestações veiculadas por setores do funcionalismo público, afirmando que, em decorrência da Reforma Previdenciária de 2003, a arrecadação de contribuições dos servidores civis federais tem crescido anualmente, enquanto que as necessidades de aporte de recursos do Tesouro vêm caindo, de tal forma que já se configura uma tendência de melhoria no fluxo de caixa do regime atual.

As informações disponibilizadas neste artigo nos levam a discordar dessa visão. De fato, a reforma previdenciária assegurou as condições de um ingresso consistente de recursos destinados ao financiamento do regime próprio do servidor civil. Além disso, a reforma buscou estabelecer as obrigações que cabem a ativos, inativos, pensionistas e à própria União dentro do esforço de recobrar o equilíbrio atuarial do sistema, desmantelado após décadas de má administração dos recursos recolhidos do servidor e de práticas extremamente generosas de concessão dos benefícios.

Contudo, tais iniciativas ainda não se mostraram capazes de compensar o forte crescimento das despesas. Essa percepção torna-se ainda mais contundente diante da constatação de que nos próximos cinco anos cerca de 40% dos atuais servidores civis terão atendido as condições requeridas para aposentadoria. Será uma avalanche de pedidos para a concessão do benefício, que pela primeira vez, deixarão de contar com a contrapartida das contribuições dos servidores entrantes.

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos e o Regime Geral da Previdência Social têm em comum o fato de serem um misto de repartição simples e orçamentário, no qual os trabalhadores em atividade financiam os inativos, na expectativa de que, no momento de sua aposentadoria, existirá outra geração de trabalhadores para cobrir as despesas, sendo que as insuficiências financeiras serão necessariamente cobertas pelo caixa da União. Porém, quando se comparam as condições de financiamento de um e outro regime tem-se um quadro que muito os diferencia.

Segundo dados da execução orçamentária de 2011, o regime previdenciário dos trabalhadores urbanos apresentou um superávit financeiro da ordem de R\$ 28 bilhões no exercício. Esse saldo foi absorvido no cumprimento das despesas previdenciárias do segurado especial, assim denominado o pequeno produtor rural que exerça sua atividade individualmente ou em regime de economia familiar, o seringueiro ou extrativista vegetal e o

pescador artesanal, cujo déficit atingiu R\$ 65 bilhões em 2011¹⁴. O bom desempenho no fluxo de caixa previdenciário na área urbana decorre do elevado encargo suportado pelo empregador que tipicamente contribui a uma alíquota de 21% a 23% (incluindo o Seguro de Acidente do Trabalho) sobre o valor integral dos salários pagos, ao mesmo tempo em que, o pagamento dos benefícios sujeita-se ao teto previdenciário de R\$ 3.916,20.

Relativamente ao regime próprio dos servidores civis, sabe-se que a partir de 2004 a União Federal, na qualidade de empregadora, passou a contribuir mediante a aplicação de uma alíquota de 22% sobre o valor integral dos rendimentos pagos aos servidores ativos. Também os servidores inativos passaram a se submeter ao recolhimento de 11% sobre o valor dos benefícios superiores ao teto previdenciário. Porém, tais medidas não se mostraram suficientes para reverter a curva de crescimento do déficit do regime próprio dos servidores civis, que fechou o ano de 2011 na faixa de R\$ 27 bilhões.

Não raro os estudiosos do tema reforçam a constatação de que o peso dos gastos previdenciários no Brasil vem assumindo proporções muito elevadas, tendo atingido um patamar somente igualado por países detentores de uma estrutura demográfica formada por população mais idosa do que a brasileira. Sob esse aspecto, vale mencionar o posicionamento de Marcelo Caetano, pesquisador do IPEA¹⁵:

“Com uma população relativamente jovem e gastos previdenciários elevados (11,7% do PIB), o Brasil se apresenta como uma nação com características destoantes na comparação internacional entre 113 países que contam com informações para essas duas variáveis, de acordo com o gráfico 2. De fato, a regressão linear realizada indica que o Brasil gasta com previdência como proporção de seu produto o equivalente a países, como Bélgica, França, Alemanha, Finlândia e Suécia, os quais apresentam razão de dependência demográfica próxima a 27%, praticamente o triplo da brasileira. De modo análogo, a regressão mostra que países com perfis demográficos próximos ao do Brasil despendem com previdência como pro-

14 Para essa clientela de beneficiários a contribuição previdenciária é calculada mediante aplicação da alíquota de 2% sobre a receita de comercialização da produção, que tradicionalmente não chega a cobrir 5% das despesas com os respectivos benefícios.

15 CAETANO, M. Determinantes da Sustentabilidade e do Custo Previdenciário: Aspectos Conceituais e Comparações Internacionais. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1226 – pág. 19)

porção do PIB algo em torno de 4%, praticamente um terço do gasto brasileiro.”

No esforço de alterar esse quadro, o Poder Executivo adota a alternativa de resguardar importantes instrumentos de política social, como a previdência rural, e “atacar” de forma radical o regime previdenciário dos servidores civis, que, no contexto brasileiro, constituem um dos segmentos funcionais mais bem remunerados. Devido a isso, há que reconhecer que a adoção do regime de previdência complementar é uma resposta coerente com as crescentes e inevitáveis pressões sobre as contas públicas que advirão das transformações na estrutura populacional do país, tanto demográficas quanto do mercado de trabalho. Mas, o que este estudo procurou demonstrar é que as falhas de concepção do novo regime poderão agir em sentido inverso ao de seus objetivos e agravar a situação fiscal, pelo fato de alcançar apenas a categoria de servidores civis que respondem por uma fração do déficit e por não prever as fontes que financiarão o seu elevado custo de transição.

**Tabela 1 - Despesas Previdenciárias da União
Em R\$ Milhões a Preços Correntes**

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Servidores Civis	18.146	20.944	22.827	25.695	27.568	29.782	32.624	35.949	41.143	45.792	49.651	49.431
1.1 Inativos e Pensionistas de Extintos Estados e Territórios	520	884	938	1.036	1.066	1.216	1.380	1.513	1.671	1.725	1.771	1.776
1.2 Passivos Judiciais e Administrativos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39	-	410
1.3 Aposentadorias e Pensões	17.619	20.054	21.885	24.653	26.489	28.532	31.196	34.383	39.441	43.992	47.867	47.244
1.4 Débitos Judiciais e outras obrigações	7	6	3	7	13	34	48	53	31	36	13	0
2. Servidores Militares	11.011	12.142	12.275	12.964	14.303	16.316	17.650	20.054	22.352	24.797	26.263	25.800
3. Outros Encargos Previdenciários	96	79	102	103	100	120	131	720	857	725	757	715
3.1 Inativos e Pensionistas do Mato Grosso (art. 27, LC nº 31/77)	9	9	9	9	9	29	22	22	48	26	25	25
3.2 Inativos e Pensionistas da Ext. Via Férrea do Rio Grande do Sul (Lei nº 3887/69)	42	24	24	21	22	19	26	18	18	16	17	15
3.3 Aposentadorias e Pensões RFFSA	-	-	-	-	-	-	-	592	708	601	594	540
3.4 Pensionistas do Extinto IPC	46	46	70	73	69	73	83	88	84	82	121	136
Despesa Total	29.254	33.165	35.204	38.761	41.971	46.219	50.405	56.722	64.352	71.314	76.671	75.946

Fonte: Consultoria de Orçamento/CD

**TABELA 2 - RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS DA UNIÃO
EM R\$ MILHÕES A PREÇOS CORRENTES**

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contribuição do Serv. Civil Ativo e Inativo	1.907	2.212	2.227	2.890	3.968	4.907	5.648	6.627	7.558	8.573	9.291	10.295
Contribuição da União	1.907	2.212	2.227	4.016	6.260	7.089	8.264	9.441	10.953	12.251	13.319	15.033
Contribuição para Pensões Militares	643	995	967	1.016	1.061	1.276	1.304	1.513	1.681	1.869	2.025	2.435
Receita Total	4.457	5.419	5.421	7.923	11.290	13.273	15.216	17.581	20.192	22.693	24.635	27.764

Fonte: SIAFI (2001, 2002, 2003). Consultoria de Orçamento/CD (demais anos).

Obs. Até 2003, os registros não faziam distinção entre a contribuição do servidor e a patronal, porém, como as alíquotas de contribuição patronal e do servidor eram iguais, optou-se por desdobrar o valor total em partes iguais.

**TABELA 3 - DÉFICIT POR CATEGORIA FUNCIONAL
EM R\$ MILHÕES A PREÇOS CORRENTES**

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Servidores Cíveis	14.333	16.520	18.373	18.788	17.340	17.786	18.712	19.880	22.632	24.968	27.041	24.102
Servidores Militares	10.368	11.147	11.308	11.948	13.242	15.039	16.346	18.541	20.671	22.928	24.237	23.365
Demais	96	79	102	103	100	120	131	720	857	725	757	715
Déficit Total	24.797	27.746	29.784	30.839	30.681	32.946	35.189	39.141	44.160	48.621	52.035	48.182

Fonte: Consultoria de Orçamento/CD