

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**HELENA TWEEDIE DE MATTOS GOMES**

**O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS (RPPS) DE 1997 A 2015: RESULTADOS E PERSPECTIVAS**

Porto Alegre

2016

HELENA TWEEDIE DE MATTOS GOMES

O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) DOS SERVIDORES  
PÚBLICOS FEDERAIS DE 1997 A 2015: RESULTADOS E PERSPECTIVAS

Trabalho de Conclusão de Curso referente ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof. Dra. Rosa Ângela Chieza.

Porto Alegre

2016

HELENA TWEEDIE DE MATTOS GOMES

O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) DOS SERVIDORES  
PÚBLICOS FEDERAIS DE 1997 A 2015: RESULTADOS E PERSPECTIVAS

Trabalho de Conclusão de Curso referente ao Curso de  
Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências  
Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. Rosa Ângela Chieza  
UFRGS

---

Prof. Dra. Janice Dornelles de Castro  
UFRGS

---

Prof. Dra. Maris Caroline Gossman  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu filho Juliano por colocar tudo em perspectiva.

Ao Carlos e os meus pais pelo apoio incondicional e por incentivarem meus sonhos.

À Ane e ao Dyego pela amizade.

E, por fim, ao contribuinte anônimo.

Espero um dia retribuir em dobro.

## RESUMO

A Previdência Social é um dos alicerces da democracia no Estado Brasileiro, sendo composta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Nesta monografia, foi realizada uma análise do Regime Próprio de Previdência Social da União, regime de previdência dos servidores públicos federais presente no Art. 40 da Constituição Federal de 1988. O objetivo foi observar o impacto das reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005 de 1997 a 2015 e seus resultados, traçando perspectivas para o futuro. Com ênfase nessas Emendas e na criação da Fundação de Previdência do Servidor Público (FUNPRESP) em 2013, que conjuntamente alteraram as regras de elegibilidade e concessão de benefícios de aposentadoria e pensão no Regime Próprio, analisaram-se as mudanças de cada Emenda para posteriormente observar seus impactos nas receitas e despesas desse regime. Conclui-se que houve uma melhoria nas condições de financiamento desse regime com a introdução de disposições legais que aumentaram a contribuição e contiveram o crescimento das despesas, mas ainda há um déficit entre receitas e despesas que poderá aumentar até 2023, quando 34,6% da força de trabalho do Poder Executivo federal atingir os requisitos para aposentadoria com proventos integrais.

**Palavras-chave:** Previdência. Regime Próprio de Previdência Social. Brasil. Reforma.

## **ABSTRACT**

The Social Security system is one of the foundations of democracy in the Brazilian State, being composed by the general system [Regime Geral de Previdência Social (RGPS)] and by the public service system [Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)]. In this paper, an analysis was made on the federal Public Service system, which is the social security system of the federal public servants present on the Article 40 of the Federal Constitution of 1988. The objective was to observe the impact of the social security reforms of the Constitutional Amendment n° 20/1998, n° 41/2003 e n° 47/2005 since 1997 to 2015. With emphasis on the Amendments and on the institution of Public Servants Welfare Foundation [Fundação de Previdência do Servidor Público (FUNPRESP)] in 2013, which together changed the retirement and pension rules of eligibility and access to benefits for the public servants, it was analyzed the changes of each Amendment to further observe the impact on the income and in the expenses of this regime. It was concluded that there was an improvement in the financing conditions of the regime due to the introduction of legal provisions that raised the contribution and contained the growth of expenses, but still there's a gap between income and expense that shall be raised until 2023, when 34,6% of the workforce in the Federal Executive power reach the requirements to retire with full benefits.

**Keywords:** Social Security. Public Servants system. Brazil. Amendment.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

|  |           |
|--|-----------|
| Gráfico 1 – Gastos Anuais do INSS de 1988 a 2007 .....   | <b>21</b> |
| Gráfico 2 – Cenário anual de aposentadorias com proventos integrais<br>previstas de 2013 a 2023* ..... | <b>61</b> |
| Quadro 1 – Tipos de aposentadoria do RPPS até 1998 .....   | <b>26</b> |
| Quadro 2 – Tipos de aposentadoria do RPPS segundo a EC nº 20/1988.....                                 | <b>33</b> |
| Figura 1 – Pirâmide Etária Absoluta – Brasil 1990 e 2000 .....   | <b>30</b> |
| Figura 2 – Pirâmide Etária Absoluta – Brasil 2010 e 2050 .....   | <b>30</b> |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Receita Tributária por tributo e competência de 2005 a 2014 – em % da Arrecadação.....  | 17 |
| Tabela 2 – Brasil: população total observada e projetada por idade – 1940 a 2040... 31   |    |
| Tabela 3 – Receitas de contribuição ao RPPS da União de 2006 a 2015 – em R\$ milhões.....  | 48 |
| Tabela 4 – Número de servidores ativos, aposentados e pensionistas do RPPS da União e sua participação percentual – 2005 a 2014 <sup>1</sup> ..... | 50 |
| Tabela 5 - Despesas com aposentadorias e pensões do RPPS da União de 1997 a 2015 - Em R\$ milhões .....  | 51 |
| Tabela 6 – Valor médio de benefícios previdenciários do RPPS de 2005 a 2014 – em R\$.....  | 52 |
| Tabela 7 – Participação relativa de pensionistas e aposentados do RPPS em relação à despesa e ao quantitativo – 2005 a 2014 .....                  | 56 |
| Tabela 8 – Equilíbrio financeiro de curto prazo do RPPS e receitas como percentual da despesa – 2006 a 2015 .....                                  | 58 |
| Tabela 9 - Idade média de concessão de Aposentadorias e Pensões no RPPS da União - 1997 a 2014.....  | 59 |
| Tabela 10 – Participação relativa por tipos de aposentadorias e evolução quantitativa do RPPS da União – 1996 a 2012 .....                         | 62 |



## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....  | <b>13</b> |
| 2.1. Dos Primórdios à Carta Magna .....   | 13        |
| 2.2. A previdência social no Brasil a partir de CF/1988 .....                                       | 14        |
| 2.2.1. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS).....   | 18        |
| 2.2.2. O Regime Próprio de Previdência Social.....  | 25        |
| 2.2.2.1 O Regime Jurídico Único – Lei nº 8.112/1990.....  | 27        |
| 2.2.2.2 A lei geral dos RPPS – Lei nº 9.717/1998.....   | 28        |
| <b>3. AS REFORMAS NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL<br/>(RPPS)</b> .....                      | <b>29</b> |
| 3.1 Contexto em que as reformas foram implementadas .....   | 29        |
| 3.2 Emenda Constitucional Nº 20/1998 .....  | 32        |
| 3.3 Emenda Constitucional Nº 41/2003 .....  | 37        |
| 3.4 Emenda Constitucional Nº 47/2005 .....  | 41        |
| 3.5 A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público<br>(FUNPRESP) – Lei 12.618/2012..... | 47        |
| <b>4. RESULTADOS DO RPPS DE 1997 A 2015 E PERSPECTIVAS</b> .....                                    | <b>46</b> |
| 4.1. Metodologia.....   | 46        |
| 4.2. Comportamento das Receitas e Despesas do RPPS da União.....                                    | 47        |
| 4.3. Resultados e Perspectivas .....  | 60        |
| <b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | <b>67</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>71</b> |
| <b>APENDICE A</b> .....   | <b>76</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social como um direito de todos é um dos alicerces da democracia no Estado Brasileiro. Construída sob os princípios de solidariedade entre gerações, a previdência pública nos moldes da Constituição Federal de 1988 é composta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de cada ente federado para seus funcionários públicos de carreira. Como tal, tem um papel fundamental na vida das pessoas idosas e de suas famílias.

Diante do processo de envelhecimento da população, seu papel se tornou uma importante ferramenta através do qual o governo atua na vida dos que dele necessitam. Em função da mudança no perfil sociodemográfico brasileiro – ocasionada pela queda na taxa de natalidade, pela maior expectativa de vida e pelo envelhecimento populacional – que pressionou a quantidade de benefícios e estendeu sua duração, a Previdência tornou-se o maior orçamento individual do Estado Brasileiro (RANGEL, 2011). Com o passar do tempo, como esperado, o peso da Previdência no orçamento público aumentou, passando de 4,3% do PIB para 7,2% de 1994 a 2010 só no Regime Geral (TAFNER, 2012).

Nesse contexto, as regras de acesso aos benefícios previdenciários ainda não estavam adequadamente ajustadas, de forma que aposentadorias precoces e com alto valor de reposição eram comuns até 1998, em especial no serviço público (GIAMBIAGI, 2007), pois a redação original do Art. 40 da Constituição Federal de 1988, que trata das aposentadorias dos servidores públicos, lhes garantia proventos integrais (Art., 40, § 5) e sem idade mínima de concessão. O valor de reposição dos proventos de aposentadoria, em 1998, era 100% da remuneração do servidor ativo (Art., 40, § 4) e sua idade média de concessão, nesse mesmo ano, de 47,85 anos (BACEN, 2016). Logo, essa situação gerou preocupações quanto à sustentabilidade desse modelo no longo prazo e a necessidade de mudanças que contivessem o desequilíbrio das contas previdenciárias.

De 1997 a 2015, por exemplo, o crescimento das despesas só com aposentadorias e pensões de servidores federais cresceu 81,3% em termos reais. Em 2015, a Governo federal pagou em torno R\$ 105,6 bilhões com benefícios de aposentadoria e pensão (MPOG, 2016) para um contingente de aproximadamente 1 milhão de beneficiários entre aposentados e pensionistas do Regime Próprio da União. Além disso, o percentual de pessoas com 60 anos

ou mais no total da população passou de 6,1% em 1980 para 7,3% em 1990. As projeções eram de que esse grupo etário representaria 26,8% da população total em 2040 (BATISTA et al, 2009).

Essa questão, aliada à estagnação econômica demonstrada pelo baixo crescimento do PIB nos anos 80 e 90 e à reorganização do quadro nacional foram fonte de crescente inquietude para as autoridades brasileiras e serviram de base para as reformas que ocorreram a partir de 1998 na Previdência Social.

Assim, em 1998, foi aprovada uma reforma na Previdência através da Emenda Constitucional nº 20, que alterou ambos os regimes, o RGPS – Regime Geral de Previdência Social e o RPPS – Regime Próprio de Previdência Social. Esta Reforma, no entanto, concentrou-se no RPPS, apontado como principal causador dos problemas fiscais da Previdência social no Brasil.

Dentre as alterações da EC nº 20/1988, destaca-se a introdução do caráter contributivo e da busca do equilíbrio financeiro e atuarial na redação original do Art. 40 da CF/88, de forma que, a partir de então, criou-se a obrigatoriedade da contribuição individual do servidor ativo para sua aposentadoria, e a determinação de idades mínimas para concessão de aposentadorias pelo RPPS, que passaram a ser de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens.

Em 2003 e em 2005, foram aprovadas novas reformas através das Emendas Constitucionais nº 41 e nº 47, respectivamente. Como alterações aprovadas nestas reformas, destacam-se a introdução do caráter solidário ao regime, de forma que os aposentados e pensionistas passaram a contribuir sobre a parcela de seus benefícios que excedessem ao teto do RGPS, e o fim da integralidade dos proventos, com a mudança na forma de cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão, que passaram a ter como base as remunerações de contribuição do servidor quando em atividade.

Em 2012, foi instituído do Regime Complementar para os servidores públicos federais vinculados ao RPPS, com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP) pela Lei nº 12.618, cuja principal alteração foi a limitação dos benefícios de aposentadoria e pensão ao teto do RGPS para os novos servidores federais.

O objetivo deste trabalho é estudar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União no período de 1997 a 2015 e o impacto dessas reformas de 1998, 2003 e 2005 sobre o referido regime. Assim, espera-se verificar que mudanças ocorreram no período, se foram

efetivas e quais as perspectivas para o futuro no sentido de contribuir para discussão sobre a existência do déficit nesse regime previdenciário e a necessidade de novas alterações.

A escolha da Previdência do funcionalismo federal como tema de estudo se justifica tendo em vista que não é usualmente pesquisada. Prova disso, é que sequer o Governo Federal dispõe de Anuário Estatístico com dados completos do RPPS, a exemplo das estatísticas do RGPS. Esse lapso temporal foi escolhido por ser um período em que várias reformas paramétricas foram lançadas, em especial as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005, e também contempla o início da implementação, em 2013, do regime de previdência complementar na esfera federal.

Para alcançar os objetivos propostos, no Capítulo 2, aborda-se breve histórico da Previdência no Brasil antes e após a Constituição Federal de 1988, caracterizando, assim, os dois regimes previdenciários que a compõem: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, com ênfase no da União. No Capítulo 3, apresentam-se as mudanças implementadas através das Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005, bem como a instituição da FUNPRESP em 2012 pela Lei nº 12.618, que reformaram as regras de concessão de aposentadoria e pensão no RPPS. No Capítulo 4, analisa-se o comportamento das receitas de contribuição e despesas com benefícios do RPPS no período de 1997 a 2015, bem como as idades médias de concessão de aposentadorias e pensões e outras características do RPPS. Por fim, expõem-se as considerações finais.

## **2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama sobre a Previdência Social antes e após a CF/1988. Neste sentido, na Seção 2.1 apresenta-se uma abordagem histórica desde o seu ponto de partida no Brasil em 1543 até o advento da Constituição Federal de 1988. Na Seção 2.2, expõe-se a atual concepção de Previdência trazida pela Carta Magna no contexto de sua promulgação: a retomada da democracia no Estado brasileiro. Nas seções 2.2.1 e 2.2.2 apresentam-se, respectivamente, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que, juntos, compõem a previdência pública brasileira.

### **2.1 Dos Primórdios à Carta Magna**

A primeira ação de origem “assistencial” data de 1601, na Inglaterra, com a instituição da Lei dos Pobres (*Poor's Law*). Naquela época, o êxodo rural e a expansão dos centros urbanos atraíram muitas pessoas para a cidade em busca de emprego, mas, não havendo lugar para todos, aqueles que não conseguiam ocupar-se acabavam vagando pelas ruas. A fim de tirar essas pessoas da miséria, foram instituídas contribuições obrigatórias que seriam recolhidas de todos os cidadãos com renda.

A instituição destas contribuições para custear despesas sociais foi a primeira manifestação de solidariedade e preocupação em ampliar a qualidade de vida dos cidadãos. (CHIEZA; ZIMMERMANN, 2014).

No Brasil, o marco institucional da proteção social está na criação da primeira Santa Casa em 1543, de origem privada e voluntária, sem qualquer participação estatal. Somente em 1808, com a vinda da família real para o Brasil, criou-se o Montepio para a Guarda Pessoal de Dom João VI, e ,em 1835, o Montepio Geral dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro. Essas ações, embora denotassem uma mudança de perspectiva por parte do Estado, ainda eram restritas a pequenas classes sociais, restando as demais desassistidas.

Em 1891, a aposentadoria por invalidez surgiu no ordenamento brasileiro, seguido pela criação do “seguro de acidentes de trabalho no Brasil” em 1919, através da Lei nº 3.724. Em 1923, no entanto, com o advento da Lei Eloy Chaves, criou-se as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) que, embora restritivas, representaram o marco fundamental para a instituição dos planos de benefícios nos moldes que conhecemos. A partir de então, novas CAPs foram criadas e a prática difundiu-se, abarcando novas classes de trabalhadores.

Porém, uma vez que a administração dos fundos estava a cargo de cada empresa ou grupo de empresas, os valores arrecadados eram baixos devido ao pequeno número de segurados, à multiplicidade de instituições e à pulverização do montante arrecadado entre elas. Assim, no governo Getúlio Vargas (1930 a 1945), “a criação do Ministério do Trabalho (1930) modificou esse modelo, ao fomentar, em paralelo, a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) que passaram a aglutinar os fundos por categoria profissional” (CHIEZA; ZIMMERMANN, 2014, p. 143 -144). Assim, foi viabilizado um maior número de filiados nas instituições e correspondente aumento no volume de recursos para pagamentos dos benefícios aos inativos, desta vez a cargo do poder público, que nomeava os gestores dos IAPs.

Esse desenho evoluiu até que, em 1960, foi aprovado no Congresso Nacional a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que consolidava as contribuições e os planos de previdência de diversos IAPs. Em 1966, através do Decreto-Lei nº 72/1966 do governo militar, foi criado o INPS, Instituto Nacional de Previdência Social, que efetivou a unificação que trazia a LOPS de 1960, passando a cargo do poder público a responsabilidade pela proteção dos trabalhadores urbanos, empregadores e trabalhadores autônomos, esses últimos incluídos pela LOPS. Com o passar dos anos, mais categorias foram inseridas nesse rol, tais como os trabalhadores rurais e as empregadas domésticas, culminando no sistema que conhecemos hoje.

## **2.2 A previdência social no Brasil a partir da CF/1988**

Quando, em 1986, elegeu-se a Assembleia Nacional Constituinte para promulgar a primeira Constituição democrática após um longo período de Ditadura Militar, foi o momento

em que a redemocratização e a abertura política que se operava à época resgataram o Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

“O *Welfare State* gerou a mentalidade de que o Estado deveria participar ativamente na promoção de benefícios sociais” (AMARO; MENEGUIN, 2010, p.1), de forma que essa concepção permeia toda Constituição Federal de 1988 e o estabelecimento da Previdência Social nos moldes em que se dá hoje em muito se deve a esse movimento. A preocupação do legislador constituinte de incluir o maior número de grupos e classes sociais sob a proteção da Seguridade Social reflete, em última instância, o Estado Democrático de Direito que se buscava construir.

A previdência pública brasileira foi criada sob o regime de repartição simples, ou de caixa, de forma que “todos os recursos arrecadados em um exercício são utilizados para o pagamento de benefícios durante o mesmo exercício, não se constituindo, portanto, reservas como ocorre no regime de capitalização” (OGASAVARA, 1998: p. 6).

Promulgada no contexto da retomada do poder pela sociedade civil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, estabelece que a saúde, a previdência e a assistência social são instituídas como direitos sociais a cargo do Poder Público e da sociedade em um sistema integrado de proteção social chamado Seguridade Social.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Essa foi a primeira vez em que a seguridade social aparece no ordenamento jurídico brasileiro, sendo então o principal marco que deu causa para diversos outros dispositivos, considerando que a previdência faz parte desses três direitos considerados “cidadãos” (CHIEZA; ZIMMERMANN, 2014).

Da leitura do artigo 194, depreende-se a preocupação do Estado em garantir o pleno acesso desses benefícios a todos os brasileiros, numa demonstração clara do ideário democrático sobre o papel do governo na construção de uma sociedade mais justa e menos desigual. (BATICH, 2010)

Em relação ao financiamento da seguridade social, o artigo 195 estabelece:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003)

Também dessa concepção, emergem as diversas fontes de financiamento estabelecidas pela Carta Magna em seu artigo 195, de forma que o que se estabelecia era uma integração entre os agentes para assegurar os recursos necessários para prestação desses serviços de forma universal, ao passo que se garantia a vinculação das contribuições sociais elencadas e a gestão individual do orçamento da Seguridade, separando-o do da União.

Na Tabela 1, apresentam-se os dados percentuais relativos ao desenho da Previdência evidenciada através da sua participação dentro do orçamento da Seguridade e em relação ao PIB nos anos de 2005 a 2014.



Segundo os dados da Tabela 1, observa-se que, no ano de 2005, a cada R\$ 100,00 arrecadados, R\$ 34,97 estavam vinculados ao orçamento da seguridade social. Esse valor se altera para R\$ 37,01 em 2010 e chega em R\$ 36,04 em 2014, apresentando um crescimento acumulado de 3,11% de 2005 a 2014, o que evidencia o aumento de participação dessa rubrica dentro do orçamento da União e chama atenção para o peso e importância da Seguridade Social dentro das contas públicas.

Tabela 1 - Receita Tributária por tributo e competência de 2005 a 2014 – em % da Arrecadação

| Tributo                                    | Ano          |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         |
| <b>Total da Receita Tributária</b>         | 100,00       | 100,00       | 100,00       | 100,00       | 100,00       | 100,00       | 100,00       | 100,00       | 100,00       | 100,00       |
| <b>Tributos do Governo Federal</b>         | <b>69,60</b> | <b>69,32</b> | <b>70,08</b> | <b>69,51</b> | <b>68,91</b> | <b>69,03</b> | <b>70,04</b> | <b>69,11</b> | <b>68,96</b> | <b>68,47</b> |
| Orçamento Fiscal                           | 23,01        | 22,94        | 23,68        | 26,30        | 24,25        | 24,32        | 25,04        | 24,21        | 24,10        | 24,17        |
| Orçamento Seguridade Social                | 34,97        | 34,66        | 34,81        | 35,92        | 36,97        | 37,01        | 37,18        | 37,09        | 36,93        | 36,06        |
| Contribuição para a Previdência Social     | 14,84        | 15,34        | 15,29        | 15,60        | 16,88        | 16,77        | 16,82        | 17,41        | 17,13        | 17,29        |
| COFINS                                     | 11,87        | 11,09        | 10,99        | 11,34        | 10,85        | 11,15        | 11,28        | 11,12        | 11,35        | 10,54        |
| Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  | 3,42         | 3,31         | 3,63         | 3,99         | 4,03         | 3,62         | 4,01         | 3,55         | 3,54         | 3,37         |
| Contribuição para o PIS/PASEP              | 2,92         | 2,91         | 2,82         | 2,90         | 2,87         | 3,21         | 2,93         | 2,95         | 2,90         | 2,78         |
| Contrib. Seg. Soc. Servidor Público - CPSS | 1,43         | 1,49         | 1,52         | 1,53         | 1,72         | 1,65         | 1,54         | 1,45         | 1,4          | 1,45         |
| Contrib. s/ Receita de Concursos e Progn.  | 0,21         | 0,19         | 0,00         | 0,20         | 0,23         | 0,25         | 0,23         | 0,24         | 0,23         | 0,26         |
| Contrib. Partic. Seguro DPVAT              | 0,14         | 0,18         | 0,21         | 0,22         | 0,24         | 0,22         | 0,22         | 0,22         | 0,23         | 0,22         |
| Contribuições Rurais                       | 0,07         | 0,08         | 0,08         | 0,08         | 0,08         | 0,07         | 0,07         | 0,08         | 0,08         | 0,08         |
| Fundo de Saúde Militar (Beneficiário)      | 0,07         | 0,07         | 0,06         | 0,06         | 0,08         | 0,07         | 0,06         | 0,06         | 0,06         | 0,06         |
| Demais                                     | 11,62        | 11,72        | 11,60        | 7,28         | 7,69         | 7,69         | 7,82         | 7,81         | 7,93         | 8,24         |
| <b>Tributos dos Governos Estaduais</b>     | <b>25,51</b> | <b>25,60</b> | <b>24,77</b> | <b>25,36</b> | <b>25,63</b> | <b>25,45</b> | <b>24,44</b> | <b>25,11</b> | <b>25,22</b> | <b>25,35</b> |
| Impostos estaduais                         | 22,62        | -2,84        | -2,72        | -2,39        | -2,5         | 23,09        | 23,08        | 22,66        | 22,78        | 22,81        |
| Contrib. Seg. Soc. Servidor Público - CPSS | 1,66         | 1,57         | 1,47         | 1,09         | 1,07         | 1            | 0,91         | 0,99         | 0,95         | 1,06         |
| Outros tributos estaduais                  | 1,23         | 1,27         | 1,25         | 1,3          | 1,43         | 1,36         | 1,36         | 1,46         | 1,49         | 1,48         |
| <b>Tributos dos Governos Municipais</b>    | <b>4,89</b>  | <b>5,09</b>  | <b>5,14</b>  | <b>5,14</b>  | <b>5,46</b>  | <b>5,52</b>  | <b>5,53</b>  | <b>5,78</b>  | <b>5,82</b>  | <b>6,19</b>  |
| Impostos municipais                        | 3,78         | 3,99         | 4,02         | 4,13         | 4,37         | 4,45         | 4,48         | 4,72         | 4,74         | 5,11         |
| Contrib. Seg. Soc. Servidor Público - CPSS | 0,37         | 0,37         | 0,42         | 0,38         | 0,41         | 0,41         | 0,4          | 0,41         | 0,45         | 0,44         |
| Outros tributos municipais                 | 0,74         | 0,73         | 0,7          | 0,63         | 0,68         | 0,66         | 0,65         | 0,65         | 0,63         | 0,64         |

Fonte: Receita Federal (2015).

Observa-se que, da composição do orçamento da Seguridade Social, há discriminada cada fonte de financiamento tal qual estabelecido na CF/88 com destaque para as

contribuições previdenciárias dos servidores públicos da União, para seu regime próprio de previdência, e ao RGPS.

A introdução desse seguro social no cerne da Constituição Federal significou maior responsabilidade do Estado no cuidado com as categorias sociais consideradas hipossuficientes e conseqüente maior participação da Função Previdência sobre o total de gastos da União.

No entanto, segundo Matos, Melo e Simonassi (2013), a combinação de parâmetros de exigibilidade e concessão de benefícios pouco rígidos em comparação aos padrões internacionais, aliada a um regime de repartição simples, faz com que, por vezes, a previdência brasileira seja considerada excessivamente onerosa para o orçamento público

Neste sentido, GIAMBIAGI (2007) aponta que o crescimento da participação da Previdência dentro do orçamento é conseqüência da excessiva generosidade das regras para concessão dos benefícios trazidas pela CF/88 e por não prever, em 1988, idade mínima nas concessões de aposentadorias tanto no regime geral quanto no próprio. Daí os desequilíbrios que levaram as diversas reformas posteriormente instauradas.

Diante disso, é importante analisar o sistema previdenciário tanto sob a ótica da receita quanto da despesa. Se, por um lado, a população dispõe de uma maior rede de proteção previdenciária, restando protegida de uma série de incidentes que tolhem sua capacidade de trabalho; por outro, maior será a carga para aqueles que contribuem em um ciclo que, se não bem delineado, arrisca não ser capaz de proteger no futuro aqueles que hoje financiam os demais.

No Brasil, a previdência social se divide em pública e privada, sendo essa última de origem complementar e voluntária, devendo o indivíduo que desejar obtê-la contribuir separadamente para, no futuro, receber a complementação na renda de sua aposentadoria. Já a previdência pública é composta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pelos Regimes Próprios dos Servidores Estatutários de cada ente federativo, e no caso dos servidores da União, o RPPS, tema desse trabalho.

### 2.2.1 O Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

O Regime Geral de Previdência Social, a cargo do INSS (Instituto Nacional de Previdência Social), foi instaurado pela Lei nº 8.212/1991 e abrange a maior parte da população brasileira. Previsto pelo Artigo 201 da CF/88, foi instituído como contributivo e de filiação obrigatória com o papel de proteger aqueles que se encontram desamparados e em situação de vulnerabilidade.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II- proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III- proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV- salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V- pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Assim, o RGPS atua através de benefícios que substituem o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho daqueles que se encontram nas situações de vulnerabilidade previstas no artigo 201, I a V da CF/88. Seu financiamento, como estabelecido constitucionalmente, está a cargo do segurado individual e de toda sociedade, através das contribuições já citadas no artigo 195, I a IV. Sua rede de proteção abrange todos os trabalhadores da iniciativa privada, os empregados públicos celetistas, os empregados domésticos, os profissionais autônomos, os rurais e os contribuintes facultativos, ou seja, todos aqueles que não estão cobertos pelos regimes próprios de previdência social.

As aposentadorias são estabelecidas conforme

Art. 201 § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;(Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais

de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.(Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Além de benefícios previdenciários, há uma rede de proteção assistencial, que oferece os benefícios de auxílio-reclusão, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, seguro-desemprego e pensão por morte.

Segundo Aersa e Aersa (2008), esse conjunto de garantias sociais é responsável por aproximadamente 59% da renda das pessoas entre 65 e 69 anos e por 80% dos maiores de 80 anos, sendo a única fonte de renda de um total de 12 milhões de famílias em todo país.

Ainda na visão desses autores,

“(...) o benefício recebido pelo idoso, que é proveniente da previdência social, na forma de aposentadoria e pensão, cumpre uma função de proteção social importante. Através dele é possível constatar, no espaço familiar, uma revalorização da pessoa idosa que, de posse da renda oriunda de sua aposentadoria, obtém uma espécie de salvaguarda de subsistência familiar. Dessa forma, os idosos invertem o papel social de assistido para assistente.” (AREOSA; AREOSA, 2008: p. 140)

A importância do RGPS é colocada de forma a ressaltar as mudanças socioeconômicas e nas relações familiares que acompanharam a mudança no perfil demográfico brasileiro e acarretaram na maior exposição dos indivíduos aos riscos sociais, em especial em relação à dificuldade de acesso ao mercado formal de trabalho.

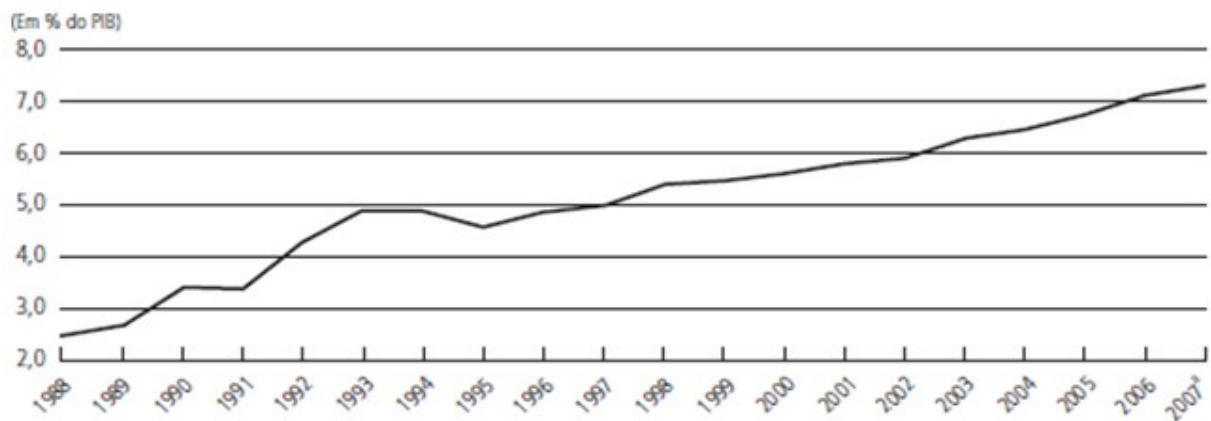
Os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que a renda média dos maiores de 60 anos é superior a dos jovens (aqueles com menos de 30 anos) e que a proporção de chefes idosos residentes em casa própria é, também, superior. Isso reforça a hipótese de que os idosos que recebem o benefício da aposentadoria ou pensão estão em melhor situação econômica que os jovens, os quais estão conseguindo se inserir, cada vez mais tardiamente, no mercado de trabalho e, às vezes, não conseguem acessá-lo (CAMARANO, 1999, 2001, 2002 apud. AREOSA e AREOSA, 2008: p. 140)

Essa distribuição de renda entre gerações e mesmo dentre indivíduos da mesma família reforça o caráter redistribuidor do regime, extremamente relevante num país cuja desigualdade de renda causa tantos problemas sociais e que conta com uma camada social

expressiva vivendo na pobreza e abaixo da linha da pobreza, estimada em 30% da população (MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA, 2011). Daí então, a importância da visão que entende a política previdenciária como uma política de proteção social (IPEA, 2015) ao retirar um contingente significativo de brasileiros da miséria, combatendo a desigualdade de renda e valorizando o papel social do idoso na composição da renda familiar.

Apesar disso, o custo desse sistema (Gráfico 1) torna-o alvo de diversas críticas. Giambiagi (2007) defende a visão de que o RGPS apresenta diversas falhas e cujos déficits desde a década de 1980 se acumulam e pressionam as contas públicas, sendo responsável por uma crise fiscal de elevada proporção.

Gráfico 1 – Evolução dos gastos anuais do INSS de 1988 a 2007 – em % do PIB



Fonte: [Giambiagi et al \(2008, p. 179\)](#)

No Gráfico 1, apresenta-se a evolução dos gastos anuais do INSS de 1988 a 2007, cuja participação percentual parte de 2,5% do PIB em 1988 para pouco menos de 5% em 1994, chegando a mais de 7% do PIB em 2006. Observa-se que estão contabilizadas tanto as despesas com benefícios previdenciários quanto assistenciais. Segundo o autor, as receitas de contribuição não teriam crescido na mesma proporção, o que, para ele, indica desequilíbrio nas contas do INSS.

Diversos fatores são apontados como influentes na saúde financeira desse regime, tais como o envelhecimento da população, o aumento na expectativa de vida, a deteriorização das relações no mercado de trabalho, as diversas aposentadorias especiais e, de forma geral, na visão de Giambiagi (2007), o “assistencialismo” da Constituição de 1988.

Sobre esse aspecto, a vinculação do piso previdenciário ao salário-mínimo é veementemente criticada. Essa ligação foi introduzida na economia brasileira pelo artigo 201, § 5º da Constituição de 1988, com intuito de proteger os beneficiários do Regime Geral das perdas da inflação, herança de tempos em que a inflação galopante de mais de dois dígitos comprimia os salários e as aposentadorias.

Apesar de sua importância social e redistributiva, essa política tornou o peso da previdência ainda maior sobre as contas públicas com os aumentos do salário-mínimo muito acima da inflação, contabilizando mais de 100% de aumento em 13 anos durante o Governo Lula (GIAMBIAGI, 2007). Com percentuais de reajuste de 8,3% em 2004, tornou possível ganhos reais para todos os beneficiários que recebiam o equivalente ao piso previdenciário, em torno de 63% de todos os beneficiários do INSS, segundo Gentil (2004).

A gravidade da situação intensifica-se pelo fato de que essa manobra não previu aumento de receitas ou apontou diminuição de despesas para financiá-la. Além disso, alcançou todos aqueles segurados que não contribuíram ao sistema, mas o acessavam através das aposentadorias não contributivas e das pensões, recebendo, assim, seu valor mínimo. Aqueles benefícios que estavam acima do piso recebiam reajuste pelo índice oficial que acompanhava a inflação, configurando o que Caetano (2006) chama de “armadilha da credibilidade”.

Explica o referido autor:

A história recente da previdência e assistência social brasileiras mostra ampliação de cobertura para a população de baixa renda ao garantir benefícios sem exigência de contribuição passada. Parte desse aumento de custo foi compensada pelas regras mais rígidas impostas aos segmentos médios; em particular, o fator previdenciário. Criou-se a armadilha da credibilidade. População de baixa renda não conta com maiores incentivos a contribuir porque sabe que receberá seu benefício previdenciário ou assistencial mesmo assim. O desincentivo repete-se nas camadas médias, porém, por outro motivo: imaginam iminente alteração de regras previdenciárias que reduzirão seus benefícios futuros ou que as farão postergar sua aposentadoria. A credibilidade é alta para quem não contribui e baixa para aqueles com maior potencial de contribuição. Há contexto favorável para alta cobertura quanto aos benefícios e baixa no que se refere a contribuições. (CAETANO, 2006, p.11)

Areosa e Areosa (2008) apontam essas preocupações com a pressão que o crescimento da população idosa pode fazer sobre os gastos e o resultado do governo, afirmando ser uma perspectiva bastante comum no mundo acadêmico.

Alguns trabalhos de cunho prospectivo chegam a alardear catástrofes, colocando em risco a reprodução da vida social, caso as contribuições e/ou impostos não aumentem ou o valor dos benefícios sociais não sejam reduzidos, ou, mesmo, a idade mínima para a aposentadoria não aumente. Na verdade, apresentam uma preocupação puramente contábil e politicamente “neutra”. Contraditoriamente, instituições sociais como a aposentadoria, que foram criadas para gerir riscos, são transformadas em fontes de produção de outros riscos como a inviabilização do sistema [Debert (1999)]. Na verdade, a prioridade das políticas públicas deveria ser com a qualidade de vida e o bem-estar coletivo. (AREOSA, AREOSA, 2008, p.141)

Críticas a esse modelo são feitas em diversos estudos, frequentemente apontando-o como uma das causas para o desequilíbrio das contas públicas e mesmo para o arrefecimento do crescimento econômico nas últimas décadas.

Apesar disso, há evidências que apontam o papel essencial desse amparo social no combate à pobreza e à exclusão social, indicando que, caso não houvesse programas de transferência de renda e de assistência, a taxa de indulgência entre os idosos saltaria de 2,4% para 44,6% e a taxa de idosos em situação de pobreza de 11,1% para 59,6% (ZIMMERMAN; CHIEZA, 2014).

Além disso, nem todos os autores concordam que haja efetivamente esse aludido déficit. Gentil (2004) afirma ser superavitário o resultado da previdência social, pois, segundo a autora, deve-se considerar que, além das receitas incidentes sobre a folha de pagamento, há outras determinadas pela CF/88 relativas ao financiamento de toda seguridade social, o que, se somadas, tornaria esse sistema solvente e autossustentável.

Por ser um dos componentes do sistema de seguridade social, o sistema previdenciário, tem por fonte de financiamento outras receitas além das contribuições ao INSS sobre a folha de salários, conforme ficou estabelecido na Constituição de 1988, que exige a diversidade da base de financiamento. Isto foi da máxima importância, porque a Previdência financiada pela folha de salário entrou em crise nos anos 80, uma vez que o mundo do trabalho entrou em crise. Em 1988, já estava claro que apenas esta fonte (contribuição ao INSS, paga por assalariados, empregadores e autônomos) não seria suficiente para cobrir os gastos com os benefícios previdenciários, que envolvem, ressalte se, não apenas as aposentadorias (por invalidez, idade e tempo de serviço), mas também pensões por morte do segurado, auxílio-doença, auxílio-acidente, salário-família, salário maternidade, auxílio-reclusão, abono de permanência em serviço e outros. Ampliou-se, então, a captação de receitas, com a

inclusão de contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, o lucro, a apuração das loterias e a movimentação financeira, fazendo com que toda a sociedade contribua para a manutenção dessas áreas, consideradas direitos da cidadania. Portanto, não faz sentido excluir essas fontes de recursos do cálculo do resultado financeiro da Previdência. (GENTIL, 2006: p. 4 -5)

A preocupação com a solvência do sistema no longo prazo sem perder de vista o aumento da longevidade dos beneficiários aparece também em Caetano (2006), Gosmann; Avozani (2014), Tafner (2012), e de forma geral, os autores admitem a perversidade desse dilema.

As análises desses autores, no entanto, indicam que a trajetória de gastos não cresce da forma explosiva como alguns acreditam, mas faz-se a ressalva de que muito disso pode ser atribuído às diversas mudanças ocorridas nesse meio tempo, em especial, às reformas do Governo Lula, à criação do Super Simples e ao censo previdenciário de 2005.

Essas ações apresentaram efeito positivo sobre o saldo previdenciário no sentido de não depender tão somente da atuação estatal no curto prazo. Assim, a ampliação da base contributiva e a regularização de benefícios pagos indevidamente foram extremamente importantes e são preocupação constante do governo.

Nesse sentido, Gentil (2008, p. 2) admite:

Se for verdade que muito ainda precisa ser feito para tornar mais adequadas as fontes de financiamento do sistema e para melhorar o grau de cobertura por ele proporcionado, então cabe agregar ao debate o significativo papel da política econômica altamente restritiva adotada no início da década de 90, que conduziu à deterioração do trabalho formal e, portanto, a que uma grande parcela da população ocupada no setor privado não estivesse protegida pela Previdência Social. Esta população só contribui de forma indireta para o sistema de Seguridade Social, através do pagamento de contribuições embutidas nos preços dos produtos, e seu empobrecimento aumenta a demanda por gastos assistenciais e de saúde. A saída para uma situação como essa é, conseqüentemente, gerar mais empregos formais, que elevam as contribuições ao sistema (receita), ao mesmo tempo em que deixa a população menos exposta à penúria. Porém, empregos formais adicionais só são gerados na fase ascendente do ciclo econômico, quando cada vez mais trabalhadores são incorporados ao mercado de trabalho. A política econômica atual, supostamente voltada para o controle da inflação e realmente interessada em praticar taxas de juros elevadas, não apenas não conduzirá a esse caminho, como também soterrará qualquer projeto de desenvolvimento alternativo para o país.



Criado como regime de repartição simples, esse sistema sofreu diversas modificações desde sua instituição como forma de ampliar sua cobertura social e dar maiores garantias a seus cidadãos, tornando-se o principal responsável pela fonte de renda das pessoas com dependência, em especial os mais idosos. (BATISTA et al, 2008).

### 2.2.2 – O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

O Regime Próprio de Previdência Social é o sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegura, por força da Constituição Federal de 1988, ao servidor titular de cargo efetivo os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos originalmente em seu Artigo 40.

Antes da vigência da Carta Magna de 1988, Calazans e Caetano (2013) apontam que a aposentadoria era considerada uma benesse estendida ao servidor público por seus serviços prestados, de forma que, com o advento da Constituição Federal, operou-se uma mudança de paradigma em relação a esse tema.

Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

Observa-se que a contagem de tempo para fins de concessão das aposentadorias era feita em anos de serviço, sem referência a contribuição direta do servidor no custeio de seus

benefícios. Não havia previsão de idade mínima para obtenção das aposentadorias integrais, além das garantias de integralidade de proventos e paridade das aposentadorias e pensões com a remuneração dos servidores em atividade.

A integralidade, quando instituída em 1988, foi prevista no art. 40, § 5, garantia aos servidores aposentados e a seus pensionistas a manutenção na inatividade do valor recebido no último salário quando na ativa. Assim, era garantido que não haveria perdas financeiras nessa passagem e o servidor levava para aposentadoria todas as vantagens adquiridas ao longo de sua vida funcional. Já a paridade, prevista pelo artigo 40, § 4, assegurava que os aposentados e pensionistas teriam direito aos mesmos reajustes e a todos os benefícios dados aos servidores ativos. (RANGEL, 2011)

No Quadro 1, sistematiza-se os tipos de aposentadoria previstos pelo artigo 40 em 1988.

Quadro 1 – Tipos de aposentadoria do RPPS até 1998

| Tipos de Aposentadoria      | Característica                   | Requisitos  |   |
|-----------------------------|----------------------------------|---|---|
|                             |                                  | Se homem  | Se mulher   |
| Aposentadoria Voluntária    | Integral                         | 35 anos de serviço<br>OU<br>30 anos de efetivo exercício (magistério) | 30 anos de serviço<br>OU<br>25 anos de efetivo exercício (magistério) |
| Aposentadoria Voluntária    | Proporcional ao tempo de serviço | 30 anos de serviço<br>OU<br>65 anos de idade                          | 25 anos de serviço<br>OU<br>60 anos de idade                          |
| Aposentadoria Compulsória   | Proporcional ao tempo de serviço | 70 anos de idade  |   |
| Aposentadoria por Invalidez | Proporcional ao tempo de serviço | Invalidez permanente  |   |

Fonte: Elaboração própria com base na redação original do Artigo 40 da CF/1988.

Observadas as diretrizes impostas pela CF/1988, cada ente teria autonomia para instituir seu RPPS através da promulgação de seu Estatuto para unificar todas as questões

relativas ao servidor público naquela esfera governamental em um Regime Jurídico Único, a partir do que seus servidores efetivos migrariam do regime geral para um fundo previdenciário próprio e distinto dos demais.

#### 2.2.2.1 O Regime Jurídico Único – Lei nº 8.112/1990

Publicada em 1990, a Lei nº 8.112/1990 é o estatuto dos servidores públicos da União. Além de instituir o Regime Jurídico Único para os servidores federais, esta lei também estabelece as prerrogativas inerentes ao servidor público, bem como sua estabilidade, deveres, proibições e outros benefícios de cunho previdenciário para o servidor e sua família.

Seu objetivo é estabelecer as regras que regem a relação entre o Estado e seus servidores de forma a adequar as responsabilidades e as atribuições de cada parte na prestação dos serviços públicos aos quais se destinam.

O RJU integrou em um mesmo conjunto regras trabalhistas e previdenciárias dos servidores regidos pelo antigo estatuto dos servidores (Lei nº 1.711/1952) e pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas). No entanto, segundo Rangel (2011), como não foi organizada uma regra de transição que desse conta da divergência de relação jurídica entre esses dois regimes, um contingente de 500 mil trabalhadores celetistas estabilizou-se no serviço público e passou a usufruir das prerrogativas inerentes à detenção do cargo efetivo.

Dentre elas, encontravam-se as aposentadorias referidas pela redação original do artigo 40 da Constituição Federal de 1988: sem idade mínima para concessão, cujos requisitos eram medidos em tempo de serviço e sem tempo mínimo de permanência no cargo ou no serviço público. Os proventos, além de integrais, tinham paridade com o salário dos servidores ativos, de forma que todos os benefícios que os funcionários em atividade obtinham eram estendidos aos inativos.

Foi nesse momento, segundo Ogasavara (1998), que proliferaram os RPPS, impulsionados pelo resultado inicial positivo decorrente da desobrigação de fazer os depósitos do FGTS e de contribuir para o INSS, cuja alíquota, à época, era mais elevada que a instituída pelo regime próprio. Na medida em que benefícios assistenciais como planos de saúde e

diversos auxílios foram incorporados ao regime previdenciário, onerando as contas do Tesouro, essa vantagem, já no médio prazo, revelou-se fictícia.

Nesse contexto, a Lei nº 9.717 de 1998 foi aprovada definindo as diretrizes gerais de organização para os recém-criados regimes próprios.

#### 2.2.2.2 A lei geral dos RPPS – Lei nº 9.717/1998

A Lei nº 9.717/1998 estabelece regras gerais para a organização e funcionamento dos RPPS no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal e tem como objetivo garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos referidos Regimes.

A referida legislação trouxe novos princípios de gestão para a administração dos fundos previdenciários, tais como a gestão democrática, responsável e transparente dos recursos administrados e, ao determinar a competência do Ministério da Previdência Social para instaurar auditorias e supervisionar o funcionamento de todos os regimes previdenciários, tornou essa uma forma de regulação social importante.

Além disso, a norma estabelece sanções para aqueles que descumprem seus preceitos e institui e organiza como devem ser feitas as compensações financeiras do RGPS para o RPPS. Também cria novas formas de transparência, como o acesso direto dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS e a garantia de sua representação nos colegiados e instâncias de decisão nos quais seus interesses são objeto de discussão ou deliberação.

Assim, quando em 1998, a Lei nº 9.717 entrou em vigor, foi o primeiro momento em que se buscou regular o sistema para reverter esse fluxo. Seu papel na busca pelo equilíbrio de longo prazo para os regimes previdenciários é de essencial importância dentro do contexto das reformas que se seguiram na previdência brasileira.

Após esta abordagem sobre as normas do RGPS e do RPPS previstas na CF/1988, no Capítulo 3, abordar-se-á as reformas constitucionais implementadas no Brasil, a partir de 1998, no RPPS, foco desta pesquisa.

### **3. AS REFORMAS NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)**

O Governo federal, ao constatar a necessidade de estabelecer mudanças nas regras de concessão dos benefícios previdenciários diante das dificuldades que o Tesouro vinha enfrentando para honrar seus compromissos, iniciou, a partir de 1994, reformas nos regimes próprios e na própria previdência social como forma de estabelecer a convergência de seus diversos regimes e promover seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Diante disso, neste Capítulo, objetiva-se abordar as Reformas no RPPS, que ocorreram a partir da Emenda nº 20/1998 até 2012, com a instituição do FUNPRESP. Na Seção 3.1, objetiva-se apresentar brevemente o contexto que culminou nas mudanças de parâmetro do RPPS e, nas Seções 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5, apresentam-se as principais características das EC nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005 e a criação da FUNPRESP, respectivamente.

#### **3.1. Contexto em que as reformas foram implementadas**

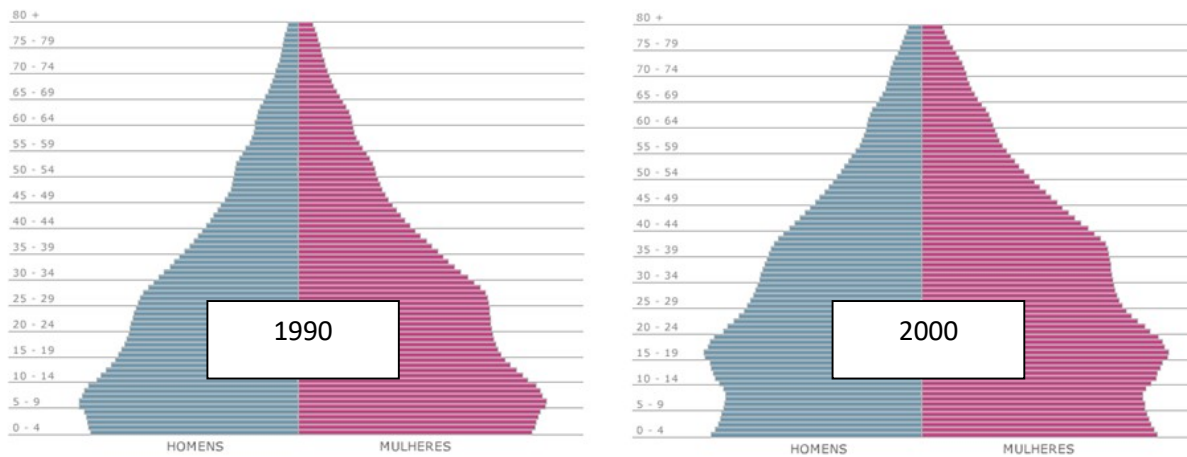
Em relação ao contexto no qual as Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005 foram implementadas, Ogasavara (1998) assim se manifesta

“O desequilíbrio financeiro e atuarial tem sido ainda agravado em decorrência dos principais fatores a seguir: a) definição de alíquotas de contribuições usualmente de maneira empírica, sem qualquer base técnica e atuarial; b) elevada evasão ou sonegação das contribuições dos governos estaduais e municipais; c) deficiência na segregação total entre as contas dos governos e dos fundos previdenciários; d) critérios generosos para cálculo dos benefícios, os quais muitas vezes equivalem ao salário mais alto recebido pelo funcionário ao longo do período laboral; e e) gestão deficiente dos ativos dos fundos.” (p.17)

O autor ressalta que, além desses fatores, até a promulgação da Lei nº 9.717/1998, não havia sido estabelecida regra que regulamentasse como se daria o ressarcimento pelo INSS das contribuições anteriormente vertidas pelos servidores públicos celetistas.

Outro aspecto relevante que resultou nas reformas previdenciárias das décadas de 1990 e 2000 é a inversão do padrão populacional, conforme demonstrado nas Figuras 1 e 2.

Figura 1 – Pirâmide etária absoluta – Brasil 1990 e 2000



Fonte: IBGE (2008)

Observa-se que a pirâmide etária brasileira sofreu diversas alterações de 1990 a 2010, com o estreitamento da base da pirâmide etária e o alargamento de seu topo, indicando a diminuição da participação dos menores de 15 anos no total da população, ao passo que aumenta a participação dos maiores de 65. As razões para tal estão relacionadas ao aumento da expectativa de vida, à diminuição da taxa de fecundidade e à maior participação da mulher no mercado de trabalho.

Figura 2 – Pirâmide etária absoluta – Brasil 2010 e 2050



Fonte: IBGE (2008)

O envelhecimento da população e sua consequência sobre a previdência social são apontados como grandes desafios a serem enfrentados pelo país. Estima-se que o Brasil teria 30 milhões de pessoas com mais de 60 anos em 2025, aproximadamente 15% de sua população. (AREOSA, AREOSA, 2008)

Batista et al (2008), em seu estudo sobre a dependência funcional em idosos no Brasil, apresentam o panorama das mudanças que ocorreram no país nas últimas décadas, sob a ênfase do aumento da idade média da população e a diminuição do número de jovens entrando no mercado de trabalho, cujas consequências refletem-se nos regimes previdenciários.

Na Tabela 2, apresenta-se essa mudança na participação no total da população segundo sua faixa etária e os grupos de idade.

Tabela 2 – Brasil: população total observada e projetada por idade (1940 – 2040)

| Ano  | Total de Idosos | Idade      |            |           |           |            | Total da População |
|------|-----------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|--------------------|
|      |                 | 60 a 64    | 65 a 69    | 70 a 74   | 75 a 79   | 80+        |                    |
| 1940 | 1.668.445       | 687.827    | 384.473    | 282.416   | 143.069   | 170.660    | 41.165.289         |
| 1950 | 2.210.318       | 938.277    | 516.456    | 361.206   | 185.199   | 209.180    | 51.944.397         |
| 1960 | 3.335.700       | 1.404.942  | 788.788    | 562.271   | 288.646   | 291.053    | 70.191.370         |
| 1970 | 4.725.540       | 1.794.673  | 1.218.918  | 806.773   | 419.748   | 485.428    | 93.139.037         |
| 1980 | 7.223.781       | 2.448.218  | 2.031.110  | 1.317.997 | 833.322   | 593.134    | 119.002.706        |
| 1991 | 10.722.705      | 3.636.858  | 2.776.060  | 1.889.918 | 1.290.218 | 1.129.651  | 146.825.475        |
| 2000 | 14.536.029      | 4.600.929  | 3.581.106  | 2.742.302 | 1.779.587 | 1.832.105  | 169.799.170        |
| 2010 | 19.769.273      | 6.298.568  | 4.599.834  | 3.585.700 | 2.483.725 | 2.801.446  | 189.524.544        |
| 2020 | 29.045.488      | 9.060.915  | 6.981.475  | 5.088.124 | 3.386.556 | 4.528.417  | 203.464.004        |
| 2030 | 41.369.963      | 11.155.717 | 9.772.057  | 7.553.649 | 5.384.309 | 7.504.231  | 209.059.835        |
| 2040 | 55.555.895      | 13.914.645 | 11.188.998 | 9.547.418 | 7.839.790 | 13.065.043 | 206.953.455        |

Fonte: Batista et al (2008, p. 8 )

Em seu estudo, os autores apresentam a mudança segundo a qual a população idosa brasileira, que era composta por 1,6 milhão de pessoas em 1940, passou para 4,7 milhões em

1970. Em 2000, o esse número já chegava a 14,5 milhões, totalizando 8,5% da população total. Estima-se que, em 2040, haverá 55 milhões de idosos, que representarão em torno de 26,8% da população total.

As projeções para 2050 indicam que essa tendência continuará avançando até o ponto que o grupo dos idosos será significativamente maior do que o dos jovens, o que refletirá em diversos aspectos da economia, com destaque para a previdência que contará com menor quantidade de trabalhadores em idade ativa para sustentar a aposentadoria dos inativos.

### **3.2. A Emenda Constitucional nº 20/1998**

A EC nº 20 foi promulgada em 15 de dezembro de 1998 e fez diversas alterações no Regime Próprio dos Servidores Públicos – RPPS, dentre as quais se destacam:

#### **a) Reformulação dos tipos de aposentadoria previstos no artigo 40 da CF/88**

A EC nº 20 reformulou dos tipos de aposentadoria previstos no artigo 40 da CF/88, conforme apresentado no Quadro 2.

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

Comparando as normas vigentes na CF/88 com a alteração da EC nº 20/1998, observa-se que as mudanças nos parâmetros de exigência foram significativas, pois houve aumento de cinco anos na idade mínima para obtenção das aposentadorias voluntárias e os critérios de contagem de tempo passaram de tempo de serviço para tempo de contribuição, além da inclusão da exigência de tempo mínimo de 10 anos no serviço público e 5 no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.



Quadro 2 – Tipos de aposentadoria do RPPS segundo a EC nº 20/1998

| Tipos de Aposentadoria      | Característica                                     | Requisitos           |                                    |  |                      |                                    |
|-----------------------------|--|----------------------|------------------------------------|--|----------------------|------------------------------------|
|                             |  | Se homem             |                                    | Se mulher  |                      |                                    |
|                             |  | Idade mínima         | Tempo de contribuição              | Tempo mínimo   | Idade mínima         | Tempo de contribuição              |
| Aposentadoria Voluntária    | Integral   | 60 anos              | 35 anos                            | 10 anos de efetivo exercício no serviço público + 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria | 55 anos              | 30 anos                            |
|                             |  | 55 anos <sup>1</sup> | 30 anos (magistério <sup>1</sup> ) |  | 50 anos <sup>1</sup> | 25 anos (magistério <sup>1</sup> ) |
|                             | Proporcional ao tempo de contribuição              | 65 anos              | -                                  |  | 60 anos              | -                                  |
| Aposentadoria Compulsória   | Proporcional ao tempo de contribuição              | 70 anos de idade     |                                    |  |                      |                                    |
| Aposentadoria por Invalidez | Proporcional ao tempo de contribuição <sup>2</sup> | Invalidez permanente |                                    |  |                      |                                    |

Fonte: Elaboração própria com base na Emenda Constitucional nº 20/1998.

Notas: <sup>1</sup> somente para professores que comprovem tempo de efetivo exercício exclusivamente na educação infantil, ensino fundamental e médio.

<sup>2</sup> exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei.

## b) Possibilidade de aplicação do teto do RGPS

A possibilidade de aplicação do teto do RGPS para os benefícios (aposentadorias e pensões) do RPPS<sup>1</sup>, caso o poder público instituisse regime complementar para seus servidores efetivos está prevista no 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

<sup>1</sup> Esta alteração resultou na lei que criou a FUNPRESP dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para servidores públicos federais em cargos efetivos, a partir de 2012, conforme será abordado na Seção 3. 4 deste Capítulo.

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.

Importante ressaltar que, em 1998, 10 anos após a CF/1988, ainda muitas esferas não haviam sequer instituído recolhimento de contribuições sobre a folha dos servidores, afetando negativamente o equilíbrio das contas previdenciárias.

### **c) A proibição de receber mais de uma aposentadoria**

A proibição de receber mais de uma aposentadoria a conta do mesmo regime e de acumular seus proventos com remuneração de outro cargo ou função públicos, ressalvados os cargos acumuláveis, eletivos e em comissão está prevista no artigo 37

§ 10- É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

E o § 6º do Artigo 40 estabelece que, “Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo”.

### **d) Aplicação de um teto para a concessão de aposentadorias e pensões**

A norma definiu um teto para a concessão de aposentadorias e pensões baseadas no valor da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a pensão, mantida a integralidade de ambos os benefícios. A partir desse momento, não foi mais possível aposentar-se com salários maiores do que os percebidos em atividade, o que era bastante comum até então.

O § 2º do artigo 40 estabelece

Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

**e) Aposentadoria especial somente para os professores da educação infantil, ensino fundamental e médio**

A norma manteve a aposentadoria especial somente para os professores da educação infantil, ensino fundamental e médio, excluindo a aposentadoria especial dos professores de outros níveis, tais como os universitários e de cursos profissionalizantes, desse tipo de aposentadoria.

O § 5º do artigo 40 estabelece

Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

**f) Proibição de contagem de tempo fictício**

A norma proibiu a contagem de tempo ficto, tais como as conversões das antigas licenças-prêmio, uma vez que agora a exigência temporal era medida em anos de contribuição. O § 10 do artigo 40 estabelece que “A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício”.

**g) Estabelecida regra de transição**

A norma estabeleceu regra de transição para os servidores que, tendo ingressado no cargo efetivo até a data de publicação da Emenda (15 dezembro de 1998) desejassem

aposentar-se por uma das aposentadorias voluntárias vigentes à época. Essa regra estabelece requisitos a serem cumpridos cumulativamente e introduz a possibilidade de isenção das contribuições para aqueles que, tendo cumprido os requisitos necessários para aposentar-se, optassem por não fazê-lo.

Dentre outras alterações, a Emenda nº 20 deixou claro o objetivo que se buscava alcançar ao modificar as regras de concessão das aposentadorias, de forma a enfatizar seu caráter contributivo e preservar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência pública, em uma demonstração do poder regulatório do Estado sobre os rumos do sistema (CALAZANS; CAETANO, 2013).

O maior impacto foi sentido sobre o regime previdenciário dos servidores públicos, pois, nas palavras de Hulle apud Boschetti (1998)

A Constituição Federal, com a reforma da EC nº 20/98, passou a considerar o servidor público aposentado como segurado de um Regime de Previdência que, a exemplo do regime geral de previdência social, é fundado no modelo bismarckiano, segundo o qual “o acesso é condicionado a uma contribuição direta e anterior, e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada” (p. 16).

Para o autor, essa mudança foi fundamental para quebrar a herança patrimonialista que ainda perdurava do regime próprio e, com isso, promover a convergência entre os sistemas públicos de previdência.

Para Ogasavara (1998, p.19), “A maior inovação consiste na mudança do regime de repartição simples para o de capitalização, aproveitando a experiência de mais de 20 anos das entidades fechadas de previdência privada (EFPP), que foram regulamentadas pela Lei nº 6435/77.” Isso aconteceria quando da instituição da previdência complementar referida pelo § 14, do artigo 40.

Para o autor, essa migração seria um avanço no sentido de angariar recursos de essencial importância para o Estado, colaborando para a geração de poupança interna, além de já iniciar a mudança de rumo do regime.

No entanto, grande parte das mudanças afetou apenas marginalmente o sistema, pois se aplicava somente para os novos ingressantes e para aqueles que não haviam completado os requisitos para aposentadoria ou pensão na data de publicação da Emenda. Assim, em 2003, o regime próprio foi novamente alvo de reforma por parte do governo federal.

### **3.3 A Emenda Constitucional nº 41/2003**

A EC nº 41 foi publicada em 19 de dezembro de 2003 e fez importantes alterações no RPPS, dentre as quais se destacam:

#### **a) Teto constitucional também para pensões e aposentadorias.**

A partir de 2003, ficou estabelecido o limite de remuneração também para os benefícios previdenciários com base no subsídio mensal dos ministros do STF, no caso de servidores públicos federais.

#### **b) Inclusão do caráter solidário para o regime próprio,**

A norma inseriu o caráter solidário para o regime próprio, de forma que, a partir da publicação da referida EC em 2003, os inativos e pensionistas passaram a contribuir para o fundo previdenciário na parcela que excede o limite de referência do RGPS.

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 de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

#### **c) Fim da Integralidade – Mudança na forma de cálculo dos proventos**

A referida EC acabou com a integralidade dos proventos, uma vez que determinou a utilização da remuneração base para as contribuições ao RPPS para o cálculo dos proventos

de aposentadoria, de forma que esses não mais corresponderiam à remuneração do servidor quando em atividade.

#### **d) Limitação das pensões que ultrapassam o teto de referência do RGPS**

A referida EC limitou as pensões que ultrapassam o teto de referência do RGPS. Sobre a parcela que excede o teto, o pensionista receberá o valor excedente com desconto de 30%.

#### **e) Fim da paridade dos proventos e pensões**

A EC acabou com a paridade dos proventos e pensões, entre ativos e inativos, de forma que a partir da publicação da referida norma (dezembro de 1998), o reajustamento de benefícios passou a ser feito com o intuito de preservar-lhes o valor real, em vez de acompanhar a remuneração dos servidores ativos. O § 8º do artigo 40 estabelece “É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.

#### **f) Introdução do abono de permanência**

Foi introduzido o abono de permanência para aqueles servidores que, tendo completado as exigências para aposentadoria integral, optarem por não fazê-lo. Neste caso, o servidor público federal fica isento de contribuir para o RPPS até completar os requisitos para a aposentadoria compulsória<sup>2</sup>.

#### **g) Poder Executivo de cada esfera deve instituir a Previdência Complementar**

A referida norma determinou competência do Poder Executivo de cada esfera instituir a Previdência Complementar para seus servidores, que deverá ser criada como entidade fechada

---

<sup>2</sup> Compulsória até 2015 era aos 70 anos de idade, mas passou a ser aos 75 anos através da Lei Complementar nº 152/15 de 4 de dezembro de 2015.

de natureza pública que oferecerá planos de benefício somente na modalidade de contribuição definida. O § 15 da referida Emenda assim estabelece

§ 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.

#### **h) Determinação de uma alíquota mínima**

A norma determinou uma alíquota mínima a ser recolhida dos servidores das esferas estaduais, municipais e distrital que corresponde à determinada pela União.

Art. 149. § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

#### **i) Reformulação da regra de transição**

A EC nº 41/2003 reformulou a regra de transição antes estabelecida para aqueles servidores cuja data de ingresso foi anterior à entrada em vigor da EC nº 20/1998. A norma passou a estabelecer os seguintes requisitos e percentuais de desconto para as concessões de aposentadoria.

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea *a* deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

#### **j) Contagem especial de tempo de serviço para professor**

A norma estabeleceu a contagem especial de tempo de serviço, de 16% se homem e 20% se mulher, para o professor que, tendo ingressado no serviço público até a data da publicação da EC nº 20, tiver seu efetivo exercício exclusivamente na função de magistério.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

#### **l) Direito Adquirido**

A norma assegurou as concessões de aposentadoria e pensão àqueles que, até a data de sua promulgação, já haviam completado os critérios de exigibilidade com base na legislação então vigente.

Todas essas medidas tiveram o intuito de estancar o crescimento das despesas com os benefícios previdenciários, impondo-lhes limitações já de curto prazo, dessa vez atingindo uma parte mais significativa de servidores.

No entanto, a necessidade de ajustes, especialmente em relação às regras de transição para aqueles que já haviam ingressado no serviço público antes da entrada em vigor das EC nº



20/1988 e 41/2003, deu causa para novas discussões que culminaram em nova reforma em 2005.

### **3.4 A Emenda Constitucional nº 47/2005**

A EC nº 47 foi promulgada em 5 de julho de 2005 e trouxe um conjunto de alterações pontuais no RPPS, dentre as quais se aponta:

#### **a) Exclusão das verbas indenizatórias do teto constitucional**

A referida Emenda excluiu as verbas de caráter indenizatório do limite remuneratório estabelecido para o valor das aposentadorias e pensões e introduziu a possibilidade para Estados e Distrito Federal de estabelecerem teto único a partir do subsídio mensal dos Desembargadores de seu respectivo Tribunal de Justiça.

#### **b) Reformulação da regra de transição para servidores com data de exercício anterior à EC nº 20/1998 (16/12/1998)**

A EC nº 47/2005 estabeleceu nova regra de transição para aqueles servidores que já haviam ingressado no serviço público antes da promulgação da EC nº 20 em 16/12/1998, elencando mais requisitos para obtenção das aposentadorias integrais em seu Art. 3º.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

- I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de

idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

### **c) Revogação da paridade das regras de transição da EC nº 41/2003**

A EC nº 47/2003 revogou a paridade das regras de transição da EC nº 41/2003, de forma que, mesmo cumpridas as exigências para aposentadoria os proventos seriam reajustados para manter seu valor real, e não mais para acompanhar a remuneração dos servidores em atividade.

### **d) Efeito retroativo à EC nº 41 de 19/12/2003**

A referida Emenda, através de seu Art. 6º, deu efeito retroativo às suas alterações, que passaram a surtir efeito sobre o RPPS desde a data de vigência da EC nº 41 de 19 de dezembro de 2003, de forma a atingir um maior número de casos e atuar já no curto prazo na limitação do crescimento das despesas previdenciárias.

A EC nº 47/2005 atuou mais incisivamente sobre as regras de transição para os servidores que já estavam em cargos efetivos antes da publicação das Emendas anteriores (nº 20 /1998 e 41/2003) e inovou ao apresentar efeitos retroativos à EC nº 41/2003.

Nesse sentido, sua relevância pode ser apresentada nas palavras de Hulle (2008, p.19-20)

Diferentemente, a Emenda Constitucional nº 41/03 alterou significativamente, o regime próprio de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, admitidos após a sua promulgação, pois introduziu regras e princípios que o tornam mais próximo do Regime Geral de Previdência Social, principalmente com o fim da paridade e da

integralidade, o que abre espaço para a implantação da previdência complementar entre os servidores públicos.

Diante disso, em 2012 entrou em vigor a Lei nº 12.618 que criou o regime complementar de previdência para a União e autorizou a criação do FUNPRESP, entidade gestora desse regime.

### **3.5 A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público - FUNPRESP – Lei 12.618/2012**

A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público – FUNPRESP é a entidade gestora do regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargos efetivos e teve sua criação autorizada através da Lei nº 12.618 em 30 de abril de 2012, que instituiu o regime complementar no âmbito da União, atendendo ao previsto no § 14 do Art. 40 da Constituição Federal introduzido pela EC nº 20/1998, conforme abordado anteriormente.

A referida Lei da FUNPRESP estabelece no Art. 1º

É instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União.

Essa lei autoriza a criação de três entidades separadas: FUNPRESP-Exe, FUNPRESP-Jud e FUNPRESP-Leg, para gestão e execução dos planos de benefícios previdenciários no âmbito de cada Poder.

Neste sentido, o artigo 4º estabelece

É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares nos 108 e 109, de 29 de maio de 2001:

I - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), para os servidores públicos

titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República;

II - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

III - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

De acordo com essa lei, cada FUNPRESP será uma fundação pública de direito privado que contará com autonomia administrativa, financeira e gerencial para gerir os planos de benefício e as contribuições dos servidores a ela vinculados.

Sua estrutura organizacional será composta por um conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria executiva, cujos membros serão designados pelo Chefe de cada Poder, observados todos os critérios que norteiam a administração pública. Além disso, exige a instituição de código de ética e de conduta, inclusive com regras para prevenir conflito de interesses e proibir operações dos dirigentes com partes relacionadas, restando sua fiscalização a cargo do órgão fiscalizador<sup>3</sup> das entidades fechadas de previdência complementar.

A partir desta data, aplica-se aos novos ingressantes nas carreiras federais o limite de remuneração do regime geral para os benefícios concedidos pelo RPPS da União.

Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observado o disposto na Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores e membros referidos no caput do art. 1º desta Lei que tiverem ingressado no serviço público:

I - a partir do início da vigência do regime de previdência complementar de que trata o art. 1º desta Lei, independentemente de sua adesão ao plano de benefícios; e

---

<sup>3</sup> O órgão fiscalizador dos regimes de previdência complementar é a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC.

II - até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar de que trata o art. 1º desta Lei, e nele tenham permanecido sem perda do vínculo efetivo, e que exerçam a opção prevista no § 16 do art. 40 da Constituição Federal.

Assim, os servidores que desejarem obter o complemento na sua renda de aposentadoria deverão contribuir para a FUNPRESP sobre a parcela que excede o limite máximo do RPPS<sup>4</sup>. A Lei nº 12.618/2012 também estabelece que o plano de benefícios seja estruturado na modalidade de contribuição definida em um regime de capitalização dos valores vertidos. As alíquotas serão definidas pelo próprio participante e, até o limite de 8,5 %, serão também aportadas pela União na condição de patrocinador.

O cálculo do valor do benefício programado terá por base o saldo acumulado da conta do participante e será permanentemente ajustado ao referido saldo, ficando seu recebimento sujeito à concessão de aposentadoria pelo RPPS. Além disso, os planos previdenciários deverão prever a cobertura de, no mínimo, os eventos de invalidez e morte, com possibilidade de inclusão de outros riscos atuariais, que terão custeio específico para sua cobertura.

A criação da previdência complementar para o serviço público foi uma das principais mudanças no regime próprio. Além da criação da FUNPRESP, a migração do regime de repartição simples para o, de capitalização, apesar de atingir apenas os novos ingressantes a partir de abril de 2012, foi defendida pelos Poderes Executivo e Legislativo relevante para a manutenção da sustentabilidade do sistema no longo prazo.

---

<sup>4</sup> Em 2016, o teto máximo para os benefícios do Regime Geral está fixado em R\$ 5.189,82 (cinco mil cento e oitenta e nove reais e oitenta e dois centavos).

## 4. RESULTADOS DO RPPS DE 1997 A 2015 E PERSPECTIVAS

O objetivo deste Capítulo é analisar os indicadores e o comportamento das despesas e receitas do RPPS à luz das normas abordadas no Capítulo 3. Para isso, na Seção 4.1, apresenta-se a metodologia utilizada para análise dos dados. Na seção 4.2, aborda-se o comportamento das receitas e despesas do RPPS ao longo da série histórica de 1997 a 2015, buscando observar o reflexo das reformas anteriormente abordadas sobre essas variáveis e sobre a idade média de concessão de aposentadorias e pensões desse regime nesse mesmo período. Na Seção 4.3, apresentam-se as perspectivas para o RPPS.

### 4.1 – Metodologia

Os dados utilizados neste trabalho foram atualizados pelo IPCA/IBGE a preços de 01 de janeiro de 2016 e obtidos através do uso da LAI – Lei de Acesso à Informação e do E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, diante da dificuldade de obtenção dos dados do RPPS. A partir dessas ferramentas, foram fornecidos os dados com as idades médias de concessão de aposentadoria e pensão de 1997 a 2014 pelo Banco Central do Brasil (BACEN) e, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), as estatísticas de receitas de contribuição de 2006 a 2015 e despesas com benefícios de aposentadoria e pensão do RPPS de 1997 a 2015.

Além disso, também se utilizou estatísticas constantes no endereço eletrônico do Ministério da Previdência Social no que se refere ao quantitativo de servidores ativos que estão vinculados ao RPPS, inativos e pensionistas do referido Regime de 2005 a 2014. Salienta-se, contudo, que para os anos de 2009 e 2010, as estatísticas não foram disponibilizadas, razão pela qual não constam no presente estudo. Em pedido formalmente encaminhado ao referido Ministério<sup>5</sup>, não houve resposta.

Uma observação importante que se faz necessária antes de iniciar a apresentação das estatísticas diz respeito à diversidade de fontes e a falta de informações históricas e completas

---

<sup>5</sup> Pedido de informação cadastrado no E-SIC sob o protocolo nº 37400.004852/2016-49 em 20/10/2016. Até 14/11/2016, não houve resposta.

sobre o RPPS, uma vez que o Governo Federal ainda não dispõe de um Anuário Estatístico do RPPS. A falta de preocupação do poder público em torná-las acessíveis e sistematizadas para o cidadão denota a negligência com que o regime previdenciário do funcionalismo é tratado desde antes das primeiras reformas que alteraram sua legislação. Essa posição já indica que o RPPS não é considerado relevante para o governo, que o reformou nos últimos 19 anos, mas não demonstrou interesse em organizá-lo estatisticamente para avaliar seu andamento ou mesmo a real necessidade de tais reformas.

#### **4.2 Comportamento das Receitas e Despesas do RPPS da União de 1997 a 2015**

Conforme abordado anteriormente, o RPPS é o Regime Previdenciário do Funcionalismo Público e é financiado pelas receitas advindas das contribuições de servidores (ativos e inativos), de pensionistas e do empregador (respectivo órgão ou entidade pública). Atualmente, a alíquota de contribuição está fixada em 11%<sup>6</sup> sobre a remuneração que integra os vencimentos e as vantagens permanentes do servidor efetivo.

O MPOG, ao disponibilizar a série estatística de 1997 a 2015, informou que não dispõe dos dados da receita de 1997 a 2005, com justificativa de que “Devido à falta de séries históricas, o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) só permite dados de alguns anos anteriores (últimos 5 anos)”.<sup>7</sup>

Por essa razão, optou-se pela análise do comportamento da receita do RPPS com base nos dados fornecidos pelo MPOG, cujas estatísticas foram disponibilizadas a partir do ano de 2006 com as receitas de contribuição dos servidores ativos e de seu respectivo órgão (patronal). As contribuições de inativos e pensionistas não foram disponibilizadas, apesar de estarem previstas na CF/1988 desde a EC n° 20 de 1998 que instituiu a obrigatoriedade dessas contribuições.

Na Tabela 3, apresentam-se os dados das receitas de contribuições patronais e de servidores ativos ao Regime Próprio de Previdência Social da União para os anos de 2006 a

---

<sup>6</sup> Lei n° 10.887, de 18/06/2004, prevê as alíquotas de contribuição dos ativos, inativos, pensionistas e do ente ao RPPS da União.

<sup>7</sup> Solicitação de dados feita ao MPOG em 18/08/2016 através do Protocolo n° 00089000077/2016-22, do E-SIC e atendida em 28/09/2016 pelo MPOG.

2015. Uma observação importante diz respeito ao percentual da contribuição do ente público ao RPPS, estabelecida pela Lei nº 10.887/2004 em 22% sobre os salários considerados como base de cálculo para a contribuição do servidor ativo. Os dados disponibilizados pelo MPOG (2016) constam como uma contribuição de 11% apenas.

Tabela 3 – Receitas de contribuição ao RPPS da União de 2006 a 2015 – em R\$ milhões

| ANO             | RECEITAS DE CONTRIBUIÇÃO |            |              |            |             |           |
|-----------------|--------------------------|------------|--------------|------------|-------------|-----------|
|                 | Ativos (1)               | Var. Anual | Patronal (2) | Var. Anual | Total (1+2) | Var Anual |
| 2006            | 12.393,5                 |            | 12.393,5     |            | 24.787,0    |           |
| 2007            | 13.824,3                 | 11,5       | 13.824,3     | 11,5       | 27.660,2    | 11,6      |
| 2008            | 14.919,7                 | 7,9        | 14.919,7     | 7,9        | 29.847,3    | 7,9       |
| 2009            | 16.607,4                 | 11,3       | 16.607,4     | 11,3       | 33.226,2    | 11,3      |
| 2010            | 17.929,8                 | 8,0        | 17.929,8     | 8,0        | 35.867,6    | 8,0       |
| 2011            | 17.805,7                 | -0,7       | 17.805,7     | -0,7       | 35.610,6    | -0,7      |
| 2012            | 17.003,9                 | -4,5       | 17.003,9     | -4,5       | 34.003,3    | -4,5      |
| 2013            | 17.557,1                 | 3,3        | 17.557,1     | 3,3        | 35.117,4    | 3,3       |
| 2014            | 18.005,5                 | 2,6        | 18.005,5     | 2,6        | 36.013,7    | 2,6       |
| 2015            | 17.657,7                 | -1,9       | 17.657,7     | -1,9       | 35.313,4    | -1,9      |
| Var. Absoluta   | 5.264,2                  |            | 5.264,2      |            | 10.526,4    |           |
| Var. Percentual | 42,5                     | 4,2        | 42,5         | 4,2        | 42,5        | 4,2       |

Fonte: SIAFI da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (2016).

Notas: (1) Dados atualizados pelo IPCA/ABGE a preços de 01 de janeiro de 2016.

(2) Recebido através da Lei de Acesso à Informação em 08/09/2016 e registrado no Protocolo nº 00089000077201622 do E-SIC.

Conforme já abordado no capítulo anterior, a EC nº 20 de 1998 trouxe o caráter contributivo para as aposentadorias do RPPS, pois, até então, somente as pensões tinham custeio próprio (RANGEL, 2011), ficando as aposentadorias a cargo do poder público e da sociedade através de impostos indiretos. O impacto da obrigatoriedade desta contribuição atuou diretamente sobre o financiamento desse regime e pode ser visto através da análise do



comportamento das receitas para o regime, cuja arrecadação total cresceu 42,5% no período. Em média, a arrecadação ao RPPS aumentou 4,2% ao ano nos últimos 10 anos.

O aumento de 42,5% (Tabela 3) nas receitas de contribuição, dos anos de 2006 a 2015, pode ser explicado pelo crescimento de 17% no número de servidores ativos (Tabela 4) de 2005 a 2014, o que correspondeu a um crescimento de 183,3 mil servidores federais, além dos eventuais reajustes de salários e vantagens adquiridas, sobre os quais também incide a contribuição ao RPPS.

Esse crescimento da receita, no entanto, ainda está aquém do legalmente determinado, tendo em vista que a Lei nº 10.887/2004 prevê que a União deve contribuir com 22% sobre a folha de pagamento de seus servidores. A receita patronal, portanto, está subestimada, devendo corresponder ao dobro da contribuição dos servidores ativos. Conforme a Tabela 3, esses valores apenas espelham essa última.

Além disso, o processo de transição para um regime essencialmente contributivo também pode ter surtido efeitos crescentes, conforme os órgãos foram se organizando para se adequar à nova realidade, o que também pode ajudar a explicar o aumento das receitas na primeira metade da série. Salienta-se que, naquela época, os sistemas informatizados ainda não estavam plenamente desenvolvidos e muitas rotinas ainda eram feitas manualmente.

De 2011 a 2015, no entanto, as receitas sofreram uma desaceleração em seu crescimento (Tabela 3), apresentando inclusive inflexão nos últimos anos, em especial em 2012. Nesse ano, o quantitativo de servidores ativos (Tabela 4) perdeu participação em relação ao total de beneficiários, caindo de 55,06% em 2011 para 54,87% em 2012, ao passo que o número de aposentados cresceu 1,94% de 2011 para 2012 e o de pensionistas, 0,30 %. Esse comportamento da receita parece estar relacionado à passagem para a inatividade de uma parcela dos ativos nesse ano especificamente.

Tabela 4 – Número de servidores ativos, aposentados e pensionistas do RPPS da União e sua participação percentual – 2005 a 2014

| Ano             | Ativos    |            |         | Pensionista |            |         | Aposentado |            |         | Total        |         |
|-----------------|-----------|------------|---------|-------------|------------|---------|------------|------------|---------|--------------|---------|
|                 | Quant.    | Var. Anual | Part. % | Quant.      | Var. Anual | Part. % | Quant.     | Var. Anual | Part. % | Quant. Total | % Total |
| 2005            | 1.106.420 |            | 51      | 462.816     |            | 22      | 582.083    |            | 27      | 2.151.319    | 100     |
| 2006            | 1.235.660 | 11,7       | 54      | 472.320     | 2,1        | 21      | 576.547    | -1,0       | 25      | 2.284.527    | 100     |
| 2007            | 1.234.521 | -0,1       | 54      | 478.438     | 1,3        | 21      | 574.382    | -0,4       | 25      | 2.287.341    | 100     |
| 2008            | 1.245.488 | 0,9        | 54      | 483.525     | 1,1        | 21      | 577.356    | 0,5        | 25      | 2.306.369    | 100     |
| 2011            | 1.229.710 |            | 55      | 417.874     |            | 19      | 585.699    |            | 26      | 2.233.283    | 100     |
| 2012            | 1.235.709 | 0,5        | 55      | 419.138     | 0,3        | 19      | 597.058    | 1,9        | 27      | 2.251.905    | 100     |
| 2013            | 1.239.649 | 0,3        | 55      | 421.984     | 0,7        | 19      | 606.624    | 1,6        | 27      | 2.268.257    | 100     |
| 2014            | 1.289.768 | 4,0        | 56      | 421.550     | -0,1       | 18      | 608.013    | 0,2        | 26      | 2.319.331    | 100     |
| Var. Absoluta   | 183.348   |            | 4,2     | -41.266     |            | -3      | 25.930     |            | -1      | 168.012      |         |
| Var. Percentual | 17        | 1,7        | 1,7     | -9          | -0,9       | -0,9    | 4,5        | 0,4        | 0,4     | 8            |         |

Fonte: Elaboração do autor com base no Infologo do MPS (2016).

Nota: Dados dos anos de 2009 e 2010 não disponíveis. Solicitação através da LAI não atendida.

Além disso, a partir de 2013, com a entrada em vigor do regime complementar no âmbito federal, os novos servidores ingressantes passaram a contribuir somente até o limite do teto do RGPS<sup>8</sup>, pois seus benefícios previdenciários já estariam limitados ao teto com a instituição, naquele ano, do FUNPRESP. Isso explica, em parte, a queda real da arrecadação do RPPS a partir de 2015 (Tabela 3), apesar do aumento de 4,04% no quantitativo de servidores ativos (Tabela 4) no ano anterior.

No período de 2005 a 2014, no entanto, o aumento de 17% na participação dos servidores ativos sobre o total de abrangidos pelo RPPS parece ter contribuído para o aumento das receitas do regime, uma vez que houve um processo de expansão do papel do Estado na sociedade com a valorização de salários e a criação de mais cargos efetivos nos órgãos e entidades do governo federal, o que ampliou a base de arrecadação e aumentou as receitas. De fato, enquanto o número de aposentados cresceu 4,5% no período, o de ativos cresceu 17%, o que significa que foram criados 13% de cargos a mais, além da simples reposição das vacâncias por aposentadoria, conforme dados demonstrados na Tabela 4.

<sup>8</sup> Em 2016, o teto de contribuição do RGPS está fixado em R\$ 5.189,82.

Quanto às despesas, sua composição está dividida em benefícios de aposentadorias para os servidores efetivos federais e em pensões para seus dependentes, conforme dados da Tabela 5. De 1997 a 2015, o crescimento acumulado da despesa com aposentadorias somou 69,9%. Em média, o crescimento das despesas desse grupo foi de 3,7% ao ano com taxas ligeiramente decrescentes, embora haja vários picos de crescimento e de inflexão ao longo da série.

Tabela 5 - Despesas com aposentadorias e pensões do RPPS da União de 1997 a 2015 – Em R\$ milhões

| ANO               | DESPEASAS             |              |                |              |                |              |
|-------------------|-----------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
|                   | Aposentadorias<br>(1) | Var<br>anual | Pensões<br>(2) | Var<br>anual | Total<br>(1+2) | Var<br>anual |
| 1997              | 39.723,4              |              | 18.489,5       |              | 58.212,9       |              |
| 1998              | 44.208,7              | 11,3         | 20.680,9       | 11,9         | 64.889,6       | 11,5         |
| 1999              | 44.206,6              | 0,0          | 21.407,9       | 3,5          | 65.614,4       | 1,1          |
| 2000              | 44.003,0              | -0,5         | 22.131,9       | 3,4          | 66.134,9       | 0,8          |
| 2001              | 47.101,4              | 7,0          | 23.445,9       | 5,9          | 70.547,4       | 6,7          |
| 2002              | 46.786,9              | -0,7         | 23.768,5       | 1,4          | 70.555,4       | 0,0          |
| 2003              | 49.867,2              | 6,6          | 24.085,4       | 1,3          | 73.952,6       | 4,8          |
| 2004              | 50.896,3              | 2,1          | 24.648,1       | 2,3          | 75.544,5       | 2,2          |
| 2005              | 49.923,9              | -1,9         | 26.284,2       | 6,6          | 76.208,0       | 0,9          |
| 2006              | 53.144,1              | 6,5          | 28.765,3       | 9,4          | 81.909,4       | 7,5          |
| 2007              | 55.268,3              | 4,0          | 30.719,2       | 6,8          | 85.987,5       | 5,0          |
| 2008              | 58.111,2              | 5,1          | 32.663,7       | 6,3          | 90.774,9       | 5,6          |
| 2009              | 62.509,1              | 7,6          | 36.768,4       | 12,6         | 99.277,5       | 9,4          |
| 2010              | 66.080,6              | 5,7          | 38.231,5       | 4,0          | 104.312,1      | 5,1          |
| 2011              | 67.526,8              | 2,2          | 37.872,6       | -0,9         | 105.399,4      | 1,0          |
| 2012              | 65.501,6              | -3,0         | 37.217,9       | -1,7         | 102.719,4      | -2,5         |
| 2013              | 67.346,2              | 2,8          | 37.643,1       | 1,1          | 104.989,3      | 2,2          |
| 2014              | 68.528,4              | 1,8          | 39.186,2       | 4,1          | 107.714,6      | 2,6          |
| 2015              | 67.496,4              | -1,5         | 38.058,7       | -2,9         | 105.555,1      | -2,0         |
| Var.<br>Absoluta  | 27.773,0              |              | 19.569,2       |              | 47.342,2       |              |
| Var.<br>Acumulada | 69,9                  | 3,7          | 105,8          | 5,6          | 81,3           | 4,3          |

Fonte: SIAFI da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (2016).

Nota: Dados corrigidos pelo IPCA/IBGE a preços de 01 de janeiro de 2016

Recebido através da Lei de Acesso à Informação em 08/09/2016 através do Protocolo nº 00089000077201622 do E-SIC nº

Esta variação está relacionada tanto ao número de servidores que se aposentaram, que cresceu 4,5% no período de 2005 a 2014 (Tabela 4), quanto ao crescimento do valor médio de

seus proventos, que alcançou 31,41% (Tabela 6) no mesmo período. A esse resultado atribuiu-se os direitos adquiridos de paridade e integralidade, que fizeram com que os proventos dos inativos seguissem a política de valorização salarial dos servidores ativos ocorrida nesse período. Essa valorização salarial pode ser observada pela análise conjunta das Tabelas 3 e 4 de 2006 a 2011, pois apresentam um crescimento de 43,6% das receitas de contribuição dos ativos, ao mesmo tempo em que seu quantitativo sofreu uma queda de 0,48% no período. Conclui-se que o aumento das receitas ocorreu em função da elevação dos salários de referência.

Tabela 6 – Valor médio de benefícios previdenciários do RPPS de 2005 a 2014 – em R\$

| Ano             | Pensionista |                |                   |                    | Aposentado |                |                   |                    |
|-----------------|-------------|----------------|-------------------|--------------------|------------|----------------|-------------------|--------------------|
|                 | Quant.      | Despesa        | Valor Médio Anual | Valor Médio Mensal | Quant.     | Despesa        | Valor Médio Anual | Valor Médio Mensal |
| 2005            | 462.816     | 26.284.155.750 | <b>56.792</b>     | <b>4.369</b>       | 582.083    | 49.923.851.491 | <b>85.768</b>     | <b>6.598</b>       |
| 2006            | 472.320     | 28.765.318.308 | <b>60.902</b>     | <b>4.685</b>       | 576.547    | 53.144.118.642 | <b>92.177</b>     | <b>7.091</b>       |
| 2007            | 478.438     | 30.719.158.062 | <b>64.207</b>     | <b>4.939</b>       | 574.382    | 55.268.332.041 | <b>96.222</b>     | <b>7.402</b>       |
| 2008            | 483.525     | 32.663.721.148 | <b>67.553</b>     | <b>5.196</b>       | 577.356    | 58.111.164.629 | <b>100.650</b>    | <b>7.742</b>       |
| 2011            | 417.874     | 37.872.598.952 | <b>90.632</b>     | <b>6.972</b>       | 585.699    | 67.526.796.072 | <b>115.293</b>    | <b>8.869</b>       |
| 2012            | 419.138     | 37.217.871.482 | <b>88.796</b>     | <b>6.830</b>       | 597.058    | 65.501.560.984 | <b>109.707</b>    | <b>8.439</b>       |
| 2013            | 421.984     | 37.643.143.854 | <b>89.205</b>     | <b>6.862</b>       | 606.624    | 67.346.166.963 | <b>111.018</b>    | <b>8.540</b>       |
| 2014            | 421.550     | 39.186.233.425 | <b>92.957</b>     | <b>7.151</b>       | 608.013    | 68.528.388.213 | <b>112.709</b>    | <b>8.670</b>       |
| Var. Absoluta   | -41.266     | 12.902.077.676 | <b>36.166</b>     | <b>2.782</b>       | 25.930     | 18.604.536.722 | <b>26.941</b>     | <b>2.072</b>       |
| Var. Percentual | -8,92       | 49,09          | <b>63,68</b>      |                    | 4,45       | 37,27          | <b>31,41</b>      |                    |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do MPOG (2016) e do MPS (2016).

Notas: Dados de 2009 e 2010 não disponíveis.

Dados corrigidos pelo IPCA/IBGE a preços de 01/jan/2016.

O crescimento das despesas com aposentadorias teve seu pico de crescimento mais concentrado nos anos de promulgação das duas primeiras Emendas, ou seja, 1998 e 2003, anos em que seu crescimento atingiu, respectivamente, 11,3% e 7% (Tabela 5). Como consequência da instabilidade em relação à iminência de mudanças nas regras de

aposentadoria à época, todos aqueles servidores que já tinham cumprido as regras de concessão sentiram-se incentivados a requererem suas aposentadorias e assim garantir seu direito. Como o governo federal não disponibilizou estatísticas com o número de beneficiários do RPPS para os anos de 1997 a 2004, não foi possível verificar se tais afirmações condizem com a realidade nesse período específico, muito embora os dados das despesas de 2006 a 2014 pareçam confirmar tal hipótese, por serem percentuais muito elevados que não poderiam ser somente fruto de reajustes de benefícios previdenciários, em especial pelo contexto da época em que o governo buscava conter gastos.

Portanto, esse parece ser o motivo principal para o crescimento de 11,3% (Tabela 5) na despesa com aposentadorias de 1997 para 1998. No ano seguinte, observa-se que a entrada em vigor da EC nº 20/98 teve impacto imediato, pois não houve variação significativa naquele ano. Esse comportamento pode ser reflexo da introdução de vários dispositivos exigindo tempos adicionais de contribuição e de idade para concessão de aposentadorias com proventos integrais àqueles com ingresso anterior à Emenda nº 20 de 1998, além da exigência da contagem de tempo ser em anos de contribuição e não mais de serviço.

Além disso, a EC nº 20/1998 estabeleceu idades mínimas e exigiu 10 anos no serviço público e 5 anos na carreira para as concessões de aposentadoria, o que pode ter atuado para inibi-las naquele ano e ainda postergá-las nos 10 anos seguintes. Essa pode ser a razão para o pico de crescimento de 5,1% e 7,6% das despesas com aposentadorias em 2008 e 2009, 10 anos após a introdução desse dispositivo. Aqueles que haviam completado as exigências de tempo e idade a época, mas ainda não estavam no serviço público a tempo suficiente para aposentar-se pelas novas exigências da EC nº 20/98 tiveram que esperar.

Ademais, esse período coincidiu com a crise dos subprimes no EUA. Conforme Giambiagi (2007), períodos de crise econômica atuam como propulsores de aposentadoria nos casos de indivíduos que já tenham adquirido esse direito, pois eles preferem garantir essa renda com receio que novas reformas previdenciárias lhes impeçam no futuro.

Em 2003, a EC nº 41 pôs fim à integralidade dos proventos ao estabelecer que sua forma de cálculo tivesse como base as 80% maiores contribuições ao regime e trouxe nova regra de transição com mais requisitos para concessão das aposentadorias integrais com proventos máximos. Como consequência, no ano seguinte (2004), as despesas com aposentadoria tiveram um aumento muito inferior em relação ao ano anterior, crescendo 2,1%

em detrimento dos 6,6% de 2003. Em 2005, a EC n° 47 estabeleceu a retroatividade de seus efeitos à EC n° 41/2003 e revogou sua paridade. Como resultado, as despesas em 2005 recuaram 1,9% em relação ao ano anterior.

Nos anos de 2011 em diante, o dispêndio com aposentadorias sofreu uma desaceleração significativa, o que pode indicar que as reformas abordadas no Capítulo 3 atuaram no sentido de inibir as aposentadorias precoces com maior incidência a partir da segunda metade da série. Nesse sentido, a introdução do abono de permanência pela EC n° 41/2003 foi significativo, pois, conforme CEGOV (2013), tem influência direta sobre as decisões de aposentadoria. Esse abono é dado àqueles servidores que, tendo completado todos os requisitos para aposentadoria, optam por permanecer em serviço, de forma que a União lhes retribui pagando sua contribuição previdenciária ao RPPS.

Já as despesas com pensões tiveram um crescimento maior, chegando a 105,8% de crescimento no período de 1997 a 2015, alcançando a média de 5,6% (Tabela 5). Considerando os objetivos desse trabalho, será novamente atribuído esse crescimento à maior longevidade dos servidores, que, como instituidores de pensão, contam com salários mais elevados, por estarem em idade mais avançada e contarem com mais vantagens em seu patrimônio funcional, também deixam pensões de maior valor para seus dependentes. Além disso, uma parcela significativa de servidores mais antigos ainda contam com os benefícios da paridade e da integralidade, que se mantém tanto na sua aposentadoria quanto são estendidos aos seus pensionistas. A tabela 6 parece confirmar essa afirmação, pois mostra que os valores médios recebidos pelos pensionistas aumentaram 63,68% em termos reais no período de 2005 a 2014.

De 2005 a 2014, houve uma diminuição de 8,92%, (Tabela 6) em relação ao quantitativo de pensionistas do RPPS, representando uma queda de 41.266 pensionistas e uma perda de participação relativa do grupo de 3% (Tabela 4) nesse mesmo período. Não é possível identificar quais seriam as razões de cunho jurídico para esse comportamento, tendo em vista que a mudança principal feita pelas reformas em relação às pensões do RPPS ocorreu em 2003 com a EC n° 41 (Art. 40, § 7º), e está relacionada ao valor das pensões, que passa a ter um limitador de 70% sobre a parte que excede o teto do RGPS, e não a sua concessão.

Para os fins desse trabalho, considerar-se-á que a queda no quantitativo de pensionistas no período se deva ao aumento da longevidade, que acaba por diminuir a incidência de

pensões para dependentes<sup>9</sup>, e da diminuição do número de filhos por mulher no Brasil, além do eventual falecimento dos pensionistas.

A análise do valor médio dos benefícios do RPPS (Tabela 6) revela que o crescimento das despesas foi afetado em maior medida pelo aumento de 49,49% nas despesas com pensões. O que causa surpresa é que o número de pensões diminuiu 8,92%, e ainda assim, as despesas com pensionistas cresceram 49,49% de 2006 a 2014, o que resultou no aumento de 63,68% no valor médio de seus benefícios de 2005 a 2014.

As despesas com aposentadorias no período de 2005 a 2014 variaram positivamente tanto no seu quantitativo, que cresceu 4,45% no período (Tabela 6), quanto em despesas com seus benefícios, que cresceram 37,27%. A participação relativa dos aposentados em relação ao total de despesas (Tabela 7), no entanto, reduziu-se 2,88% de 2005 a 2014, ao passo que, em relação ao número de beneficiários, elevou-se 6,01%.

A explicação para esse comportamento está no ganho de participação das pensões em relação ao total de despesas do Regime, pois as mudanças das reformas atuaram concentradamente para inibir aposentadorias precoces, mas tiveram pouco efeito sobre as pensões. Como as reformas preservaram os direitos adquiridos, como já abordado no Capítulo anterior, no evento de falecimento de um servidor, aposentado ou não, que tivesse direito à paridade e à integralidade, aos seus pensionistas também seriam garantidos esses direitos.

A Tabela 7 mostra que as aposentadorias perderam participação frente ao total das despesas enquanto seu quantitativo aumentou. Já as pensões apresentaram comportamento inverso, perdendo participação no quantitativo e ganhando na relação com os gastos. Como já observado, as reformas abordadas nesse trabalho tiveram uma menor incidência sobre as pensões, atuando somente e de forma pouco direcionada sobre o valor de reposição do benefício de pensão, que, em 2003, passou a ter um limitador de 70% sobre a remuneração do servidor na parte que ultrapassa o teto do RGPS.

---

<sup>9</sup> Segundo a Lei nº 8.112/90, é garantida pensão por morte até os 21 anos de idade, ou até os 24 anos se estiverem matriculados em instituição de nível superior, aos filhos dependentes dos servidores efetivos da União.

Tabela 7 – Participação relativa de pensionistas e aposentados do RPPS em relação à despesa e ao quantitativo – 2005 a 2014

| Ano             | Pensionistas |          | Aposentados |          | Total |
|-----------------|--------------|----------|-------------|----------|-------|
|                 | Quant.       | Despesas | Quant.      | Despesas |       |
| 2005            | 44,29        | 34,49    | 55,71       | 65,51    | 100   |
| 2006            | 45,03        | 35,12    | 54,97       | 64,88    | 100   |
| 2007            | 45,44        | 35,73    | 54,56       | 64,27    | 100   |
| 2008            | 45,58        | 35,98    | 54,42       | 64,02    | 100   |
| 2009*           |              | 37,04    |             | 62,96    | 100   |
| 2010*           |              | 36,65    |             | 63,35    | 100   |
| 2011            | 41,64        | 35,93    | 58,36       | 64,07    | 100   |
| 2012            | 41,25        | 36,23    | 58,75       | 63,77    | 100   |
| 2013            | 41,02        | 35,85    | 58,98       | 64,15    | 100   |
| 2014            | 40,94        | 36,38    | 59,06       | 63,62    | 100   |
| Var. Absoluta   | -3,35        | 1,89     | 3,35        | -1,89    |       |
| Var. Percentual | -7,56        | 5,48     | 6,01        | -2,88    |       |
| Var. Média      | -0,76        | 0,55     | 0,60        | -0,29    |       |

Fonte: Elaboração do autor a partir do Infologo do MPS (2016).

Nota: Dados corrigidos pelo IPCA/IBGE a preços de 01 de janeiro de 2016.

No entanto, esse limitador alcançava somente aqueles pensionistas cujos instituidores recebiam em vida acima do teto do RGPS e com ingresso posterior à EC n° 20/98. Assim, em muitos casos, o valor da pensão, apesar do limitador, pode não estar relacionado aos anos de contribuição de seu instituidor (integralidade) e ser corrigido a cada reposição salarial que os servidores em atividade de mesmo cargo recebem (paridade).

De fato, pode-se atribuir a concentração de renda engendrada nesse período às pensões, pois, se em 2005 correspondiam a 34,49% das despesas do RPPS, em 2014 sua participação havia aumentado para 36,38%, ao passo que sua representação no quantitativo de beneficiários diminuiu de 44,29% para 40,94% no mesmo período (Tabela 7).

No entanto, essa não é o único fator que alavancou o crescimento dessas despesas. Se houve uma política salarial de valorização na administração pública federal em todo esse período de 2006 a 2015, pode-se atribuir parte do crescimento das despesas com aposentadorias e pensões do RPPS federal à paridade que os servidores mais antigos tinham e que foi revogada em alguns casos pela EC n° 41 e pela EC n° 47. Esse atributo garantia que todos os benefícios que os servidores na ativa obtinham também seriam estendidos aos inativos e a seus pensionistas. No entanto, a análise dessa situação prescinde de um estudo



estatístico e econométrico e de dados mais precisos para que seja confirmada ou não essa hipótese que explicaria também porque as despesas do regime estão crescendo ainda que o número de beneficiários do RPPS esteja diminuindo.

Ao confrontar os dados de receitas de contribuição e despesas com benefícios obtêm-se o equilíbrio financeiro de curto prazo <sup>10</sup> do RPPS da União de 2006 a 2015 (Tabela 8). Sobre esse resultado previdenciário, os dados da Tabela 8 permitem observar que as mudanças introduzidas pelas reformas tiveram impacto positivo no sentido de diminuir a necessidade de financiamento do Regime e, conseqüentemente, o dispêndio da União com o pagamento dos benefícios previdenciários sem cobertura. Ao passo que as contribuições cresceram 42,48% de 2006 a 2015, as despesas com benefícios cresceram apenas 28,87% nesse mesmo período. Por essa razão, a necessidade de financiamento do regime cresceu menos que as despesas atingindo a taxa de 22,96% no período, com média de 2,3% ao ano.

---

<sup>10</sup> Conforme Caetano (2006, p. 8), o equilíbrio financeiro de curto prazo do sistema seria:

Tabela 8 – Equilíbrio financeiro de curto prazo do RPPS e receitas como percentual da despesa – 2006 a 2015

| ANO               | Receita Total<br>(1) | Despesa Total<br>(2) | Resultado (1-<br>2) | Var.<br>anual | (1/2)<br>% |
|-------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------|------------|
| 2006              | 24.787,0             | 81.909,4             | -57.122,4           |               | 30,26      |
| 2007              | 27.648,6             | 85.987,5             | -58.338,9           | 2,13          | 32,15      |
| 2008              | 29.839,3             | 90.774,9             | -60.935,6           | 4,45          | 32,87      |
| 2009              | 33.214,8             | 99.277,5             | -66.062,6           | 8,41          | 33,46      |
| 2010              | 35.859,7             | 104.312,1            | -68.452,4           | 3,62          | 34,38      |
| 2011              | 35.611,3             | 105.399,4            | -69.788,1           | 1,95          | 33,79      |
| 2012              | 34.007,8             | 102.719,4            | -68.711,6           | -1,54         | 33,11      |
| 2013              | 35.114,1             | 104.989,3            | -69.875,2           | 1,69          | 33,45      |
| 2014              | 36.011,1             | 107.714,6            | -71.703,5           | 2,62          | 33,43      |
| 2015              | 35.315,4             | 105.555,1            | -70.239,7           | -2,04         | 33,46      |
| Var.<br>Absoluta  | 10.528,3             | 23.645,7             | -13.117,3           |               | 3,20       |
| Var.<br>Acumulada | 42,48                | 28,87                | 22,96               |               | 10,56      |
| Var.<br>Média     | 4,25                 | 2,89                 | 2,30                |               | 1,06       |

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do SIAFI do MPOG (2016).

Nota: Dados corrigidos pelo IPCA/IBGE a preços de 01 de janeiro de 2016

Assim, muito embora o déficit em relação a essas duas contas tenha aumentado quantitativamente, pois alcançou R\$ 70.239,7 em 2015 (Tabela 8), em termos relativos houve uma melhora na sustentabilidade do regime, pois a receita de contribuições apresentou aumento como percentual da despesa, passando de 30,26% em 2006 para 33,46% em 2015 com crescimento de 3,2% no período. Esse comportamento foi especialmente positivo nos anos mais recentes, inclusive com momentos em que houve uma inflexão do déficit, como nos anos de 2012 e 2015, em que a necessidade de financiamento recuou 1,54% e 2,04% respectivamente.

Conjugado aos dados relativos às idades médias de concessão de aposentadorias e pensões, conforme demonstra a Tabela 9 abaixo, conclui-se que não apenas há maior número de contribuintes ativos, mas também que eles estão contribuindo por mais tempo. Se em 1997

a idade média de concessão de aposentadoria era de 50,44 anos, essa média já havia alcançado 59,87 anos em 2014, apresentando um crescimento de 18,7% no período de 1997 a 2014, com média de 1,04% ao ano

Tabela 9 – Idade média de concessão de aposentadorias e pensões no RPPS da União em anos – 1997 a 2014

| Ano                     | Aposentadoria | Var. Anual | Pensão | Var. Anual |
|-------------------------|---------------|------------|--------|------------|
| 1997                    | 50,44         |            | 26,62  |            |
| 1998                    | 47,85         | -5,13      | 26,7   | 0,30       |
| 1999                    | 48,54         | 1,44       | 26,11  | -2,21      |
| 2000                    | 50,03         | 3,07       | 31,71  | 21,45      |
| 2001                    | 50,8          | 1,54       | 35,25  | 11,16      |
| 2002                    | 52,02         | 2,40       | 31,14  | -11,66     |
| 2003                    | 52,68         | 1,27       | 32,63  | 4,78       |
| 2004                    | 54,16         | 2,81       | 43,11  | 32,12      |
| 2005                    | 55,06         | 1,66       | 33,14  | -23,13     |
| 2006                    | 57,18         | 3,85       | 40,64  | 22,63      |
| 2007                    | 57,61         | 0,75       | 48,95  | 20,45      |
| 2008                    | 57,2          | -0,71      | 39,75  | -18,79     |
| 2009                    | 57,72         | 0,91       | 39,82  | 0,18       |
| 2010                    | 58,28         | 0,97       | 44,38  | 11,45      |
| 2011                    | 58,82         | 0,93       | 48,94  | 10,27      |
| 2012                    | 59,23         | 0,70       | 49,52  | 1,19       |
| 2013                    | 60,05         | 1,38       | 44,37  | -10,40     |
| 2014                    | 59,87         | -0,30      | 51,04  | 15,03      |
| Var. Absoluta (em anos) | 9,43          |            | 24,42  |            |
| Var. Percentual         | 18,7 %        | 1,04%      | 91,74% | 5,1 %      |

Fonte: BACEN (2016).

Nota: Protocolo nº 18600001851201641.

As pensões apresentaram ainda maior variação, pois, em 1997, a idade média dos pensionistas era de 26,62 anos, passando para 40,63 anos em 2006 e chegando em 51,04 anos em 2014 (Tabela 9). No período, a idade média dos pensionistas teve um crescimento de 91,74%, com média anual de 5,1%. Nesse sentido, os avanços da medicina e seu consequente aumento na expectativa de vida nas últimas décadas tiveram forte influência, pois refletiram diretamente sobre o aumento dessa variável, além dos motivos anteriormente apresentados para a queda quantitativa de pensionistas.

O estabelecimento de idade mínima para aposentadoria com a entrada em vigor da EC nº 20/1998 e a revogação das aposentadorias proporcionais por tempo de serviço pela EC nº 41/2003 atuaram para aumentar a idade média de concessão, pois acabavam por incentivar a saída antecipada de servidores do serviço público enquanto eles ainda estavam em plena atividade. As regras de transição das EC nº 41/2003 e 47/2005 também contavam com exigências maiores em relação a tempos na carreira e no serviço público, o que refletiu na elevação da idade média em questão. As consequências disso não foram apenas uma elevação nas despesas precocemente, mas a perda de conhecimento técnico e de processos de trabalho para o serviço público.

### **4.3 Resultados e Perspectivas**

Para a análise das perspectivas para o futuro do RPPS e a avaliação geral dos desdobramentos que as reformas abordadas no Capítulo 3 tiveram sobre a trajetória desse regime, será usado o estudo do CEGOV (2013) que trata do mapeamento das aposentadorias no Poder Executivo federal nos anos de 2013 a 2023.

Como ponto de partida, o estudo busca fazer um levantamento da situação das aposentadorias de 1996 a 2013 e das mudanças na legislação previdenciária nesse intervalo de tempo para trazer subsídios à Administração Pública Federal no sentido de preparar-se para um processo de passagem para a inatividade de um contingente de servidores, cuja estimativa à época foi projetada em 166.202 servidores, que representam 34,6% da torça de trabalho<sup>11</sup> da União.

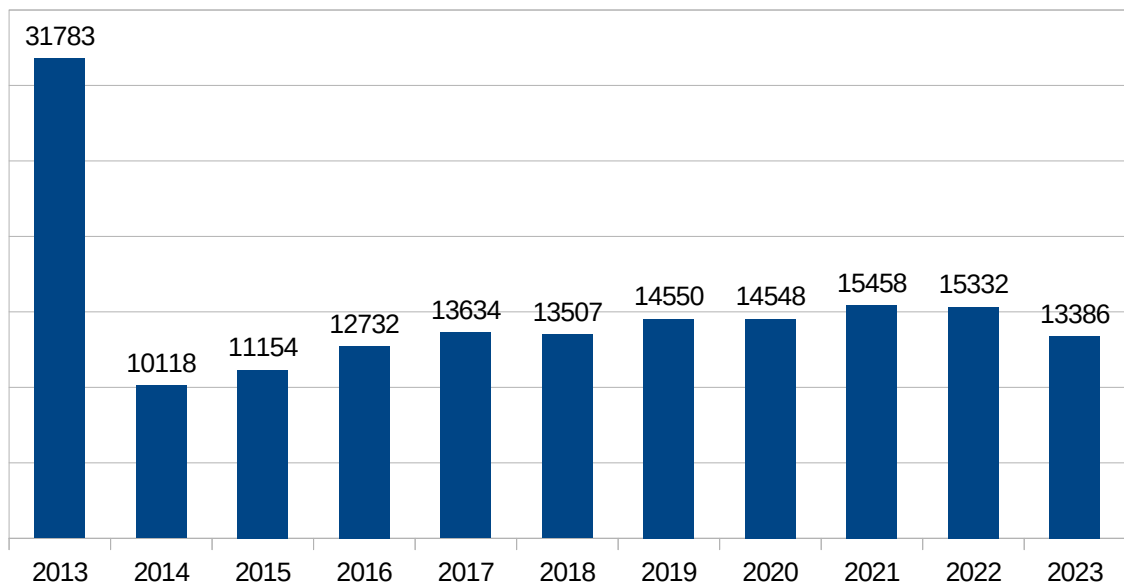
É importante salientar que o ano de 2013 foi escolhido como referência, pois abarcava servidores que ainda não teriam a limitação ao teto do RGPS trazida pela instituição da FUNPRESP, de tal forma que seria possível mapear as aposentadorias que ocorreriam a conta do antigo regime. Assim, os resultados obtidos permitem traçar um perfil do servidor público que cumprirá os requisitos para aposentadoria de 2013 a 2023, bem como quais seriam as perdas, em especial de conhecimento técnico e dos processos de trabalho, para a APF (Administração Pública Federal) caso eles viessem a se aposentar nos anos seguintes.

---

<sup>11</sup> Conforme definição dos autores (CEGOV, 2013: p.15).

O Gráfico 2 mostra o cenário anual de aposentadorias integrais previstas de 2013 a 2023 considerando os órgãos e entidades vinculadas ao Poder Executivo federal. O elevado número de aposentadorias acumuladas em 2013 revela que a introdução do abono permanência no âmbito do serviço público foi positiva para postergar as aposentadorias federais e influencia as decisões dos servidores que atingem esse direito, conforme abordam os autores do estudo.

Gráfico 2 – Cenário anual de aposentadorias integrais no RPPS previstas de 2013 a 2023<sup>1</sup>



Fonte: CEGOV (2013, p. 26)

Nota: <sup>1</sup>Em condições de se aposentar por proventos integrais em 2012 (ou antes): 23.673 servidores.

Segundo CEGOV (2013), o abono de permanência influencia e incentiva a permanência no serviço público. No entanto, gera incerteza e instabilidade para a administração pública que pode perder um contingente muito elevado de servidores a qualquer momento, dado que só em 2013, por exemplo, havia um total de 23.673 aposentadorias acumuladas. Essa situação, conforme os autores, é preocupante para a União, uma vez que pode gerar pressões sobre negociações salariais e uma alteração significativa em seu quadro funcional, bem como uma elevação repentina das despesas do RPPS. Do ponto de vista administrativo, esse é um risco a ser gerido.

Tabela 10 – Participação relativa por tipos de aposentadorias e evolução quantitativa do RPPS da União – 1996 a 2012

| PERCENTUAL POR TIPO DE APOSENTADORIA |                     |                         |             |           |
|--------------------------------------|---------------------|-------------------------|-------------|-----------|
| ANO                                  | PROVENTOS INTEGRAIS | PROVENTOS PROPORCIONAIS | COMPULSÓRIA | INVALIDEZ |
| 1996                                 | 44,9                | 43,4                    | 1,4         | 10,3      |
| 1997                                 | 34,3                | 54,0                    | 1,5         | 12,4      |
| 1998                                 | 40,5                | 47,4                    | 1,4         | 10,7      |
| 1999                                 | 30,3                | 44,3                    | 3,8         | 21,6      |
| 2000                                 | 31,8                | 34,1                    | 5,0         | 28,0      |
| 2001                                 | 49,7                | 23,6                    | 5,0         | 21,6      |
| 2002                                 | 50,2                | 17,8                    | 6,6         | 25,4      |
| 2003                                 | 51,4                | 31,3                    | 3,2         | 14,1      |
| 2004                                 | 41,0                | 20,6                    | 8,5         | 29,9      |
| 2005                                 | 46,5                | 13,5                    | 10,7        | 29,3      |
| 2006                                 | 55,3                | 9,0                     | 9,0         | 26,7      |
| 2007                                 | 69,5                | 5,0                     | 6,4         | 18,3      |
| 2008                                 | 78,5                | 3,5                     | 4,9         | 13,1      |
| 2009                                 | 87,5                | 1,7                     | 2,5         | 8,3       |
| 2010                                 | 89,3                | 1,3                     | 2,4         | 6,9       |
| 2011                                 | 91,3                | 1,3                     | 2,0         | 5,5       |
| 2012                                 | 90,0                | 1,2                     | 4,4         | 4,4       |

Fonte: CEGOV (2013, p.19)

A Tabela 10 apresenta a participação relativa por tipo de aposentadoria do RPPS de 1996 a 2012 como forma de ilustrar o impacto das reformas de 1998, 2003 e 2005. A principal consequência diz respeito ao aumento da participação da aposentadoria integral com proventos máximos em relação às demais (invalidéz, compulsória e proporcional por contribuição/idade). Considerando que, em 1996, a proporção de aposentadorias proporcionais em relação à de proventos integrais era de 50% e caiu para 10% em 2012, há bons indícios que confirmem a convergência em relação aos objetivos propostos pelas reformas: trazer o caráter contributivo ao regime e a busca pelo seu equilíbrio financeiro de longo prazo ao RPPS.

Conforme a Tabela 10, essa proporção apresenta uma tendência de estabilidade desde 2010, o que é positivo por possibilitar a previsão das aposentadorias para os próximos anos com manutenção do cenário estável (CEGOV, 2013). A importância dessas informações para

a análise de perspectivas para o futuro do RPPS está no impacto positivo que a predominância desse tipo de aposentadoria traz ao regime por ser essencialmente contributiva e equânime em relação ao regime geral.

No entanto, tendo em vista que ainda há uma parcela significativa de servidores que detêm benefícios como paridade e integralidade e cujos proventos serão integrados por uma gama de vantagens incorporadas ao seu patrimônio funcional, pode-se esperar que haja um aumento significativo nas despesas do RPPS nos próximos anos e uma diminuição da mesma magnitude na arrecadação de contribuições.

Além disso, a passagem dessa magnitude de servidores para a inatividade será sentida tanto na perda da experiência profissional quanto na redução da razão de dependência da União, que, conforme os dados apresentados na Tabela 4, já está próxima da razão de 1:1, sendo o de pior relação dentre as esferas governamentais, o que prejudica sua sustentabilidade financeira (CEGOV,2013).

Serão necessários esforços do governo federal para enfrentar essa situação e o próprio processo de envelhecimento da população para reposição de tantos ou mais servidores de forma a recompor o quadro funcional e restabelecer uma razão de dependência que permita ao regime equilibrar-se no longo prazo até que os efeitos das reformas abordadas no capítulo 3, em especial a limitação ao teto do RGPS, tenham atingido sua plenitude no sentido de melhor distribuir a renda advinda dos benefícios previdenciários.

O RPPS, como regime de repartição simples, utiliza um fundo comum para todos os assistidos, baseado na solidariedade intergeracional, dependendo seu equilíbrio financeiro da razão entre a população de contribuintes e de beneficiários. Assim, os recursos das contribuições são usados para pagar os benefícios previdenciários dos aposentados, ficando o governo responsável pela cobertura de eventuais desequilíbrios (OGASAVARA, 1998).

Nesse modelo, não há vinculação entre os valores arrecadados e seus respectivos contribuintes, de forma que não há formação de poupança prévia para os segurados. Os novos ingressantes contribuem para pagar os benefícios dos inativos em um regime de solidariedade apontado como dependente de um grande número de jovens contribuintes. Quando a população é jovem, é possível manter o resultado superavitário com alíquotas baixas, no entanto, conforme envelhece a população, há uma necessidade constante de aumentar o

percentual de contribuição, mas esse ajuste esbarra no limite da capacidade contributiva dos ativos. (OGASAVARA, 1998)

Para sustentar a arrecadação para o fundo previdenciário, situação que vem mudando desde a década de 1990, quando ocorre o achatamento da pirâmide demográfica brasileira, há duas opções: elevar as alíquotas de contribuição ou aumentar a razão de dependência através do aumento do percentual de servidores ativos sobre os inativos.

A primeira possibilidade esbarra na capacidade contributiva dos servidores e a segunda seria limitada, pois, uma vez que os novos ingressantes entrariam na limitação ao teto do RGPS, suas contribuições seriam também limitadas ao teto e, portanto, menores do que a dos mais antigos, de forma que seria necessária uma quantidade muito maior de servidores novos para sustentar poucos aposentados, cujos proventos, no geral, são muito elevados (Tabela 6).

No regime de capitalização em que entram os servidores novos, os valores recolhidos são vinculados a uma conta individual para cada contribuinte que, conjuntamente com os rendimentos advindos de sua aplicação financeira, serão usados para o pagamento dos benefícios previdenciários decorrentes no momento de sua aposentadoria. Esse modelo busca garantir que, nesse momento, o contribuinte tenha os recursos necessários ao custeio de seus proventos sem acarretar déficit ao fundo previdenciário e sem onerar o erário. No entanto, há que se observar que as experiências pregressas de fundos de pensão de estatais foram mal sucedidas, de forma que esse intento deve ser acompanhado de perto pelas autoridades competentes.

Além disso, a reforma do RPPS de 2012 ao lançar mão do teto do RGPS como limitador dos proventos e pensão somente surtirá efeito para aqueles novos servidores cujo ingresso tenha se dado após a data de instituição da FUNPRESP, de forma que seu impacto sobre as contas do RPPS ainda não pode ser medido. Como há tempos mínimos de carreira no serviço público, provavelmente as primeiras aposentadorias limitadas ao teto do RGPS poderão ocorrer a partir de 2023, quando os novos servidores federais com ingresso a partir de 2013 completarem os 10 anos na carreira e 5 anos mínimos no cargo em que se dará a aposentadoria, dado que já tenham completos os demais requisitos.

O mapeamento das aposentadorias também revelou dados importantes sobre o perfil de servidor que irá se aposentar nos próximos anos. Segundo ele, o perfil de habilitados a aposentadoria nos próximos anos será predominantemente de servidores de cargos de nível



auxiliar, cujas reposições são usualmente supridas através de terceirização. O problema disso está no fato de que os funcionários terceirizados não contribuem ao mesmo regime que os servidores inativos que lhes deram lugar, de forma que, para o RPPS, haverá uma despesa sem reposição da contribuição. Essa configuração acarreta na queda no número de contribuintes ativos que prejudica a sustentabilidade do regime.

Além disso, 72% dos servidores da União contam com escolaridade superior completa ou maior, percentual inclusive maior do que a escolaridade exigida pelo seu cargo. Como o maior grau de educação possibilita aos indivíduos tanto maiores salários quanto maior percepção da importância da prevenção e cuidados com a saúde, espera-se que a expectativa de vida de indivíduos com essas características seja maior do que aqueles que não tem condições financeiras nem nível de instrução mínimos para tal. Do ponto de vista da correlação entre o maior nível de educação e a expectativa de vida individual do servidor, parece razoável supor que os servidores públicos da administração federal teriam maior expectativa de vida que o restante da população. Essa característica atua como um risco, dado que ainda há regras de transição que permitem aposentadorias aos 48/53 anos para mulheres e homens respectivamente (regra de transição do Art. 2 da EC nº 41/2003) e atualmente a expectativa de vida brasileira é de 78,8 anos para mulheres e de 71,3 para homens (IBGE, 2016).

Conforme mostraram as estatísticas apresentadas na Seção 4.2, o RPPS conta com um quantitativo de beneficiários relativamente pequeno em relação ao total da população e que, até 1998, contavam com regras de elegibilidade muito generosas para concessão das aposentadorias (GIAMBIAGI, 2007). Tal situação parece estar se revertendo com o que já pode ser observado do aumento das receitas e da diminuição do desequilíbrio estático de curto prazo, no entanto, ainda há nesse contingente de servidores prestes a atingir os requisitos para aposentadoria uma parcela cujos benefícios serão superiores a média dos salários dos ativos, pois contam com paridade e integralidade de proventos.

As mudanças que foram implementadas com as reformas tiveram efeito positivo em relação a saúde do regime, ao aumentar as receitas de contribuição e elevar a participação relativa das aposentadorias integrais cujo cálculo é dado pela média das contribuições em detrimento das demais que, apesar de serem importantes como forma de resguardar o

servidor, acabam por onerar demasiadamente a sociedade, dado que há uma necessidade de financiamento que é coberta por impostos indiretos.

De fato, é possível observar que houve uma melhoria na condição de financiamento do RPPS, mas, conforme os servidores mais antigos forem se aposentando e os novos servidores ingressarem no serviço público com contribuições limitadas ao teto do RGPS, as despesas crescerão e as receitas diminuirão. Nos próximos anos, portanto, o desequilíbrio do RPPS aumentará em virtude dessa configuração, mas, conforme o estoque de aposentadorias integrais e paritárias for se esgotando, a situação poderá melhorar e equilibrar-se no longo prazo, sendo necessário, no entanto, acompanhamento constante da evolução desse quadro.

Nas palavras de Tafner (2012):

É comum que se diga que o problema da previdência no Brasil está no funcionalismo público. Isso não é plenamente correto. Os gastos são elevados, a clientela é reduzida o valor do benefício é alto (correto). Além disso, responde por um terço do total de gastos previdenciários do país e seu déficit operacional responde por mais da metade do déficit total. Mas, se todas essas alegações são corretas, por que a conclusão de que os problemas da previdência no Brasil estão no funcionalismo público não está plenamente correta? Porque as duas reformas constitucionais (1998 e 2003) e a iminente implementação do regime de previdência complementar praticamente equacionaram a trajetória de gastos desse regime, de modo que no prazo de 40-50 anos não haverá mais déficit e, se houver, será residual. (TAFNER, 2012: p.147)

A negligência do governo em administrar a previdência de seus servidores trouxe a situação até déficits de mais duas décadas. Sem dados estatísticos, conhecimento técnico e acompanhamento periódico, o RPPS ficará à mercê da inversão da pirâmide demográfica.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme abordado ao longo desse estudo, o RPPS da União passou por uma série de reformas paramétricas nos últimos 19 anos, que o transformaram em diversos aspectos com objetivo de permeá-lo com princípios que garantissem seu equilíbrio financeiro de longo prazo e melhorassem suas condições de financiamento.

Tais mudanças foram iniciadas em 1998 pela EC n° 20 e complementadas pelas EC n° 41/2003 e n° 47/2005 que, conjuntamente, foram responsáveis pela melhora nas condições de financiamento do referido regime. No período de 2006 a 2015, as receitas de contribuição apresentaram um crescimento de 42,48%, enquanto as despesas com aposentadorias e pensões cresceram 29,87%. A necessidade de financiamento deste regime, portanto, cresceu apenas 22,96% nesse mesmo período, chegando inclusive a recuar 2,04 % em 2015.

Embora, em 2015, ainda haja uma necessidade de financiamento de R\$ 70,3 bilhões, os resultados apresentados no Capítulo 4 mostraram que o crescimento deste déficit está desacelerando em virtude do aumento da receita como percentual da despesa, que passou de 30,26% em 2006 para 33,46% em 2015. Tal resultado significa que as receitas estão crescendo percentualmente mais do que as despesas consistentemente, o que está relacionado tanto com as reformas que atuaram contendo o crescimento das despesas com benefícios, quanto com a suplementação na receita pelo aumento de 17% no número de servidores ativos de 2005 a 2014 e ao aumento real de seus salários sobre os quais incidem as contribuições.

A idade média de concessão das pensões passou de 26,62 anos em 1997 para 51,04 anos em 2015, crescendo 91,74% em 19 anos. Atribui-se esse comportamento às características demográficas da sociedade brasileira e ao próprio envelhecimento da população, pois o aumento da expectativa de vida em conjunto com a diminuição do número de filhos por mulher aumenta a idade média do cônjuge pensionista e diminui a quantidade de filhos dependentes aptos a receber pensão.

Observa-se que as reformas não atuaram diretamente sobre as pensões, mas, nesse período, já estava em vigor o Art. 7° da EC n° 41/2003 que impôs um limitador de 30% sobre o valor da pensão que excedesse ao teto do RGPS, de forma que o crescimento dos valores médios das pensões foi atribuído aos direitos adquiridos de paridade e integralidade herdados de seus instituidores.

A manutenção dos benefícios de paridade e integralidade nas regras de transição das reformas explica o crescimento observado de 31,41% no valor médio das aposentadorias de 2006 a 2015, pois nesse período o quantitativo de beneficiários cresceu apenas 4,45%, ao passo que as despesas cresceram 37,27%.

Parte desse comportamento também está relacionada ao aumento na proporção de aposentadorias integrais com proventos máximos sobre os demais tipos de aposentadoria, dado que, em 1996, as aposentadorias integrais representavam 44,9% no total de concessões e em 2014 já estavam em 90%, com relativa estabilidade desde 2010 (CEGOV, 2013).

Como consequência, a idade média de concessão de aposentadorias no RPPS aumentou 18,7 % de 1997 a 2014, passando de 47,85 anos em 1998 para 59,87 anos em 2014, o que corrobora o êxito das EC n° 20/1998, n° 41/2003 e n° 47/2005 em inibir as aposentadorias precoces.

Além disso, a introdução do abono permanência<sup>12</sup> pela EC n° 41/2003 atuou de forma relevante, pois, em média, adiou em 2 anos para os homens e 4 anos para as mulheres as concessões de aposentadoria(CEGOV,2013). Assim, evitaram-se perdas tanto em relação a processos de trabalho e conhecimento técnico para a administração pública federal quanto em despesas, dado que o servidor tem incentivos para optar por continuar trabalhando. Isso significa que o ele está sendo incentivado a trabalhar e contribuir por mais tempo para ter como retribuição uma aposentadoria melhor.

Quanto à FUNPRESP e o início do funcionamento do regime complementar do âmbito federal, em 2012, ainda não há dados suficientes para análises mais concretas. No entanto, os impactos iniciais puderam ser observados sobre a receita de contribuição ao RPPS que caiu 4,5% em 2012, a despeito do número de servidores ter aumentado em 0,49% nesse mesmo ano. A razão para isso está na limitação das contribuições desses novos servidores ingressantes ao teto do RGPS.

Ademais, prevê-se que, de 2013 a 2023, essa situação possa se agravar quando um contingente de 166.202 servidores, 34,6% do total da força de trabalho da administração pública federal, passarem à inatividade, sendo substituídos por servidores que contribuem ao

---

<sup>12</sup> O abono permanência é percebido pelo servidor que, tendo completado todas as exigências para concessão de aposentadoria pelo RPPS, optar por não fazê-lo, devendo receber o valor referente à sua contribuição previdenciária na forma de abono.

RPPS somente até o limite do teto do RGPS. Nos casos de cargo de nível médio ou menor, a situação pode ser ainda mais grave, pois usualmente a reposição nesses cargos é feita através da contratação de terceirizados, que contribuem ao RGPS. As aposentadorias nesses cargos tem predominância sobre o total de aposentadorias até 2023 (4,1% ao ano, em média), o que causará uma queda nas receitas do regime em função da terceirização de suas atividades. Se tal prática também for estendida às atividades-fim da administração pública, terá consequências sobre o financiamento do regime pela queda nas receitas de contribuição, dada a diminuição da base de arrecadação principal para seu financiamento. Como consequência, os desequilíbrios entre receitas e despesas aumentarão.

As reformas tiveram o intuito reverter essa situação e tornar o RPPS autossustentável no longo prazo, ao incluir tanto o caráter contributivo quanto o solidário nesse regime e estabelecerem regras de acesso aos benefícios próximas às do RGPS (55/60 anos de idade e 30/35 anos de contribuição para mulheres e homens respectivamente).

No entanto, a partir da análise do comportamento de receitas e despesas do RPPS, foi possível constatar que a preservação dos direitos adquiridos, em especial a paridade e a integralidade, vai à contramão das mudanças já implementadas. Se, em 2015, havia desequilíbrios da ordem de R\$ 70,6 bilhões que colocam em risco o pagamento dos benefícios já adquiridos, as perspectivas para 2023 são de que esse déficit possa aumentar quando 34,6% da força de trabalho da administração federal se aposentar, embora não seja possível fazer uma projeção quanto ao impacto nas despesas por insuficiência de dados.

Nesse contexto, a escassez e a precariedade dos dados sobre o RRPS chamam atenção, pois o Poder Legislativo federal em conjunto com Poder Executivo federal, apesar de aprovarem mudanças no RPPS desde 1998, não dispõem de dados históricos completos sobre esse regime. Diante disso, questiona-se: com base em quais dados as reformas foram aprovadas? Dada esta precariedade, optou-se pelo uso de dados disponíveis, não sequenciais, acessados via Lei de Acesso à Informação. O uso de estatísticas desta natureza dificulta pesquisa mais robusta sobre o tema. Por essa razão, há uma escassez de trabalhos que o abordam e poucas informações sobre seu funcionamento e administração.

Além dos problemas de fragmentação dos dados e da ausência de estatísticas consolidadas, observou-se que parte das contribuições destinadas ao financiamento do RPPS

não foram contabilizadas nas receitas, pois, os dados fornecidos pelo Governo federal não contém as receitas de contribuição de inativos e pensionistas, que devem contribuir com 11% sobre a parcela de seus benefícios que excede ao teto do RGPS (Art. 5º, Lei nº 10.887/2004 combinado com Art.40, §18 da CF/1988).

Não disponibilizar os dados estatísticos históricos pode ser uma estratégia do governo, uma vez que também descumpra a Constituição Federal de 1998 em relação aos percentuais destinados ao RPPS a título de contribuição patronal, contribuindo com apenas 11%, quando, pelo Art. 8º da Lei 10.887/2004, a alíquota deveria ser de 22% sobre a remuneração de seus servidores.

Diante disso, conclui-se que há problemas sérios em relação à forma como ocorre o registro das receitas do regime. A consequência disso é uma necessidade de financiamento que pode estar superestimada, uma vez que as receitas do RPPS não estão todas contabilizadas conforme determina a Constituição Federal.

Sob esse aspecto, cumpre questionar a credibilidade das propostas atuais do atual governo de reformar o RPPS, visto que não contam com dados históricos completos, transparentes e organizados para análises mais complexas da situação da Previdência do funcionalismo público federal nos parâmetros atuais. Tais percepções se deram pela dificuldade de acesso aos dados estatísticos e por sua precariedade, inclusive quando formalmente demandados através da Lei de Acesso à Informação. Em consulta a órgãos com competência para tal, como foi o caso do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Previdência Sociais, ambos repassavam a demanda, demonstrando transferência de responsabilidade entre si.

É importante que se tenha em mente que a preocupação com o equilíbrio não é apenas contábil, mas social, tendo em vista que as aposentadorias dos futuros servidores dele dependem diretamente e também devem ser consideradas. O propósito do equilíbrio de longo prazo do RPPS deve ser para que todos tenham direitos iguais de aposentadoria, tanto os atuais aposentados quanto os futuros. Não se trata de menosprezar a importância dos benefícios previdenciários na vida das pessoas idosas de hoje, mas não perder de vista os idosos das próximas gerações, que terão que arcar com o ônus do descaso.

## REFERÊNCIAS

- AMARO, Meiriane Nunes; MENEGUIM, Fernando B.. A Previdência Social e a sustentação das finanças públicas: atuação do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. n.187. Brasília, 2010. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198695/000897819.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 maio 2016.
- AREOSA, Silvia Virginia Coutinho; AREOSA, Antonio Luiz. Envelhecimento e dependência: desafios a serem enfrentados. **Revista Textos e Contextos**, v.7.p.138-150. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/3943/3207> >. Acesso em: 17 fev. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). Idade média de concessão das aposentadorias e pensões no RPPS da União de 1997 a 2014. **Protocolo nº 18600.001851/2016-41 do Sistema Eletrônico do Serviço de Acesso ao Cidadão**, 2016. Disponível em:<<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=Uh7BhVdV4ak=>>. Acesso em: 31 ago. 2016
- BATICH, Mariana. A Previdência Social Brasileira: perdas e perspectivas. **Argumentum**. v. 2, n. 1, p. 20-30. Vitória, 2010. Disponível em:<<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4835040.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2016.
- BATISTA, Analia Soria ; JACCOUD, Luciana; EL-MOOR, Patrícia Dario. Os idosos em situação de dependência e a proteção social no Brasil. **Série Seguridade Social**. Texto Para Discussão n. 1402. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1402.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1402.pdf)>. Acesso em 30 jan. 2016.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2016
- BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 20**, de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 41**, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 04 maio 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 47**, de 05 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm)>. Acesso em: 06 maio 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 152**, de 04 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal. Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp152.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp152.htm)>. Acesso em: 15 de maio 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.717**, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9717.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.887**, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm)>. Acesso em: 12 maio 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.618**, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112618.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112618.htm)>. Acesso em: 10 maio 2016.



CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais.** Texto para discussão, n. 1226, IPEA, 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4806](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4806). Acesso em: 25 de janeiro de 2016.

CALAZANS, F; CAETANO, M. **A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil: avanços, limitações e propostas.** Texto para discussão, n. 1838. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1277/1/TD\\_1838.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1277/1/TD_1838.pdf). Acesso em: 14 fev. 2016.

CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNOS (CEGOV). Mapeamento das aposentadorias na força de trabalho da administração pública federal (2013-2023). **Planejamento Estratégico da Força de Trabalho da Administração Federal.** Termo de Cooperação MP – UFRGS n. 024/2012. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <[https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_50.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_50.pdf)>. Acesso em 30 out. 2016.

CHIEZA, Rosa Ângela; ZIMMERMANN, Ario. Gastos com a previdência social e os desafios do estado brasileiro. Em: CALVETE, Cássio da S.; GOSMANN, Máris C. **Políticas de emprego, trabalho e previdência.** p. 141-158. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

GENTIL, Denise. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005.** Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, Instituto de Economia/UFRJ. 2006. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a\\_politica\\_fiscal\\_e\\_a\\_falsa\\_cris\\_e\\_da\\_seguridade\\_social\\_brasileira\\_analise\\_financeira\\_do\\_periodo\\_1990\\_2005.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_cris_e_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio. **Reforma da previdência: o encontro marcado.** Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2007. 300p.

GIAMBIAGI, F., ZYLBERSTAJN, H., AFONSO, L., SOUZA, A.; ZYLBERSTAJN, E. Impacto de Reformas Paramétricas Na Previdência Social Brasileira: Simulações Alternativas. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 37, p. 175-219, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000187&pid=S0101-4161201300020000400013&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000187&pid=S0101-4161201300020000400013&lng=pt)>. Acesso em: 27 mar. 2016.

GOSMANN, Máris Caroline ; AVOZANI, Camila Lazzaretti. Risco de Longevidade na Previdência dos Servidores Públicos Federais. Em: CALVETE, Cássio da S.; GOSMANN, Máris C. **Políticas de emprego, trabalho e previdência.** p. 117-140. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

HULLE, Osvaldo. Previdência Complementar do Servidor Público: Entidade Fechada, de Natureza Pública, Gerindo Interesse Privado. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do**

**Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 14, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 23 de mar. de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeção da população**. Site da Instituição. 2016. Disponível em:<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/piramide/piramide.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/piramide/piramide.shtm)>. Acesso em: 10 jul. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tábuas completas de mortalidade 2014**. Site da Instituição. 2016. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2014/default.shtm>>. Acesso em: 14 out. 2016

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. n. 23. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em:<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_23\\_14072015.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2016.

LIMA, Diana Vaz de; MATIAS-PEREIRA, José. A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do regime geral de previdência social brasileiro. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/30879>. Acesso em: 23 fev 2016.

MATOS, Paulo Rogério Faustino. MELO, Fabiola de Souza Pinto. SIMONASSI, Andrei Gomes. Análise de Solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. **Revista de Estatística Econômica**, São Paulo, v. 43, n.2, p. 301-333, 2013. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/ee/v43n2/a04v43n2.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). Receitas de contribuição e despesas com aposentadorias e pensões de 1997 a 2016. Protocolo n.º 00089.000077/2016-22. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=Gymw6cPTwCM=>>>. Acesso em: 08 set. 2016

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). **Previdência do Servidor Público: número de servidores ativos, inativos e pensionistas de 2005 a 2014**. Infologo. Site da Instituição. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>. Acesso em: 14 set. 2016

OGASAVARA, Roberto Shoji. **Previdência dos servidores públicos: riscos e oportunidades**. Brasília: ESAF, 1998. 52 p. Disponível em:<[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/iiipremio/financas/MencaoHonrosa2topicosI\\_II\\_PTN/OGASAVARA\\_Roberto\\_Shoji.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/MencaoHonrosa2topicosI_II_PTN/OGASAVARA_Roberto_Shoji.pdf)>. Acesso em 20 mar. 2016.

RANGEL, Leonardo Alves. **Aspectos distributivos do regime de previdência dos servidores públicos**. Texto para discussão n° 1617. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Disponível em:< [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1830/1/td\\_1617.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1830/1/td_1617.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2016.

RECEITA FEDERAL. **Carga tributária no Brasil 2014: análise por tributos e bases de incidência**. Ministério da Fazenda. Brasília: 2015. 49 p. Disponível em:< <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014>>. Acesso em: 18 mar. 2016

TAFNER, Paulo. Desafios e reformas da previdência social brasileira. **Revista USP**. n. 93 p. 137-156 . São Paulo: 2012. Disponível em:< <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/45008/48621>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

**APÊNDICE A****Dados do Pedido**

|                      |   |
|----------------------|---|
| Protocolo            | 00089000077201622   |
| Solicitante          | Helena Tweedie de Mattos Gomes  |
| Data de Abertura     | 11/08/2016 21:49  |
| Orgão Superior       | MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e  |
| Destinatário Gestão  |   |
| Orgão Vinculado      |   |
| Destinatário         |   |
| Prazo de Atendimento | 08/09/2016  |
| Situação             | Respondido  |
| Status da Situação   | Acesso Parcialmente Concedido (Parte da<br>informação demandará mais tempo para produção) |
| Forma de Recebimento | Pelo sistema (com avisos por email)   |
| da Resposta          |   |
| Resumo               | Dados RPPS  |
| Detalhamento         | Prezados,   |

Estou fazendo um trabalho sobre o RPPS dos servidores efetivos da Uniao e preciso dos dados relativos às receitas (contribuições ao RPPS) e despesas (aposentadorias e pensões) de 1997 a 2015, bem como a idade média de concessão de aposentadorias e pensões nesse mesmo período.

Tais informações subsidiarão a análise das reformas das EC nº 20, 41 e 47 sobre a solvência do sistema e perspectivas para o futuro.

Obrigada.

**Dados da Resposta**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Data de Resposta                  | 08/09/2016 17:10   |
| Tipo de Resposta                  | Acesso Parcialmente Concedido  |
| Classificação do Tipo de Resposta | Parte da informação demandará mais tempo para<br>produção                          |
| Resposta                          | Senhora<br><br>Helena,<br><br>O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do |

Planejamento, Desenvolvimento e Gestão agradece o seu contato.

Em atenção à sua solicitação, segue anexo arquivo com RPPS dos servidores efetivos da União, dos dados relativos às receitas (contribuições ao RPPS) e despesas (aposentadorias e pensões) de 1997 a 2016.

Quanto à idade média de concessão de aposentadorias e pensões nesse mesmo período, informamos que os dados não se encontram de forma sistematizada, o que requer trabalhos adicionais de análise, tratamento e consolidação de dados, inviabilizando o seu atendimento, nos termos do inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724, de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 2011. Atenciosamente,

Coordenação-Geral de Atendimento e Suporte-CGSUP  
Departamento de Gestão de Sistemas de Pessoal-DGSIS  
Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho  
no Serviço Público-SEGRT

Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)  
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)  
[www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao](http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao)

Responsável pela  
Resposta  
Destinatário do  
Recurso de Primeira  
Instância:  
Prazo Limite para 19/09/2016  
Recurso

*Classificação do  
Pedido*

|                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| Categoria do Pedido    | Governo e Política    |
| Subcategoria do Pedido | Administração pública |
| Número de Perguntas    | 2                     |

**Histórico do Pedido**

| <b>Data do evento</b> | <b>Descrição do evento</b>  | <b>Responsável</b>  |
|-----------------------|---|---|
| 11/08/2016<br>21:49   | Pedido Registrado para o Órgão IPEA – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada | SOLICITANTE   |
| 15/08/2016<br>11:50   | Pedido Reencaminhado para o Órgão MF – Ministério da Fazenda                            | SAE/PR – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República/IPEA – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| 15/08/2016<br>13:02   | Pedido Reencaminhado para o Órgão MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão   | MF – Ministério da Fazenda  |
| 16/08/2016<br>15:55   | Pedido Reencaminhado para o Órgão MPS – Ministério da Previdência Social                | MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão   |
| 18/08/2016<br>15:43   | Pedido Reencaminhado para o Órgão MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão   | MPS – Ministério da Previdência Social  |
| 08/09/2016<br>17:10   | Pedido Respondido   | MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão   |

### Dados do Pedido

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| Protocolo                        | 18600001851201641                                  |
| Solicitante                      | Helena Tweedie de Mattos Gomes                     |
| Data de Abertura                 | 11/08/2016 21:47                                   |
| Orgão Superior Destinatário      | BACEN – Banco Central do Brasil                    |
| Orgão Vinculado                  |  |
| Destinatário                     |  |
| Prazo de Atendimento             | 05/09/2016   |
| Situação                         | Respondido   |
| Status da Situação               | Acesso Concedido (Informações enviadas por e-mail) |
| Forma de Recebimento da Resposta | Pelo sistema (com avisos por email)                |
| Resumo                           | Dados RPPS   |
| Detalhamento                     | Prezados,  |

Estou fazendo um trabalho sobre o RPPS dos



**Classificação do Pedido**

|                        |                     |
|------------------------|---------------------|
| Categoria do Pedido    | Economia e Finanças |
| Subcategoria do Pedido | Economia            |
| Número de Perguntas    | 3                   |

**Histórico do Pedido**

| <b>Data do evento</b> | <b>Descrição do evento</b>  | <b>Responsável</b>              |
|-----------------------|---|---------------------------------|
| 11/08/2016<br>21:47   | Pedido Registrado para o Órgão<br>BACEN – Banco Central do Brasil | SOLICITANTE                     |
| 12/08/2016<br>18:04   | Pedido em Atendimento   | BACEN – Banco Central do Brasil |
| 31/08/2016<br>20:03   | Pedido Respondido   | BACEN – Banco Central do Brasil |