



HISTÓRICO DE REFORMAS
MUDANÇAS REALIZADAS NA
PREVIDÊNCIA SOCIAL

SANDRA CRISTINA FILGUEIRAS DE ALMEIDA
Consultora Legislativa da Área XXI
Previdência Social e Direito Previdenciário

FEVEREIRO/2003

RELATÓRIO ESPECIAL

ÍNDICE

1. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998	3
2. MUDANÇAS POSTERIORES À REFORMA.	5
CONSIDERAÇÕES FINAIS	8
LEGISLAÇÃO	9

© 2003 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

O presente texto traz uma retrospectiva das mudanças realizadas na previdência social brasileira nos últimos anos. Tem, portanto, como ponto de partida as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Em seguida são apresentadas as alterações legais posteriores à referida Emenda que disciplinaram alguns de seus dispositivos, bem como a complementaram, afetando as normas relacionadas aos regimes de previdência dos trabalhadores, dos servidores civis e dos militares, como também as vinculadas ao regime complementar de previdência privada.

1. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998

A necessidade de dar continuidade ao processo de estabilização monetária, iniciado com o Plano Real, em abril de 1994, exigiu um intenso esforço para equilibrar as contas fiscais do País, contemplando a adoção de medidas relacionadas, entre outras, à desvinculação das receitas constitucionais e a modificações nas áreas tributária, administrativa e previdenciária.

Tendo esse quadro em perspectiva, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, no início de 1995, a sua proposta de emenda constitucional para modificar o sistema de previdência brasileiro. Após três anos de discussão foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que optou pela manutenção dos regimes públicos de repartição, diferenciados conforme sejam trabalhadores em geral, servidores públicos civis e os militares, prevendo ajustes com efeitos restritivos à concessão de aposentadorias precoces.

1.1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

No RGPS - regime de previdência dos trabalhadores em geral - as modificações mais importantes foram:

- i) substituição do conceito de “tempo de serviço” pelo de “tempo de contribuição”;
- ii) extinção da aposentadoria proporcional e da aposentadoria especial para professores universitários e;
- iii) supressão, do texto constitucional, da regra de cálculo do valor dos benefícios.

A mudança conceitual (substituição de tempo de serviço por tempo de contribuição) era considerada fundamental para imprimir o necessário caráter contributivo ao regime, impondo, assim, uma nova cultura em relação ao seguro social.

A extinção da aposentadoria proporcional não se deu imediatamente, uma vez que foi prevista uma transição, mantendo-se sua concessão para os segurados já filiados ao regime geral de previdência social (INSS). Contudo, foram impostas exigências quanto à idade (48 anos, para as mulheres, e 53 anos, para os homens), e quanto ao cumprimento de um tempo adicional de 40% aplicado ao que faltava, em dezembro de 1998, para que os segurados fizessem jus ao benefício.

E, a supressão da regra de cálculo do texto constitucional, segundo a qual somente poderiam ser tomadas as últimas 36 contribuições mensais, devidamente corrigidas, viria a garantir que fosse posteriormente ampliado o número de contribuições consideradas no cálculo da média, como também fosse viabilizada a aplicação do “fator previdenciário” para fins da determinação do valor dos benefícios.

1.2. Regime dos servidores públicos civis

No regime dos servidores públicos civis também ocorreram modificações, muito embora o Governo não tenha conseguido extinguir os direitos considerados como principais fontes de pressão dos gastos públicos. Eram os denominados “direito à integralidade de proventos” (aposentadoria igual à remuneração do cargo efetivo) e “direito à paridade nos reajustes” (garantia aos proventos de mesmo indexador e percentual aplicável à remuneração). Nesse regime, igualmente ao ocorrido no RGPS, passou a prevalecer o conceito de “tempo de contribuição”, em substituição ao de “tempo de serviço”, para fins de acesso aos benefícios, para que o caráter contributivo pudesse viabilizar o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Também para os servidores públicos foi extinta a aposentadoria proporcional, conforme regras de transição idênticas ao do RGPS.

Diferentemente, contudo, daquele regime previdenciário, foram, no regime do servidores públicos, aprovados limites de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição (ex-tempo de serviço), sendo fixados em 55 anos, para as mulheres, e em 60 anos, para os homens. Pela regra de transição permitiu-se, porém, a concessão de aposentadoria após 48 anos de idade, para as mulheres, e 53 anos de idade, para os homens, desde que cumprido um tempo adicional de 20% aplicado sobre o tempo que faltava, em 15/12/98, para que o servidor fizesse jus ao referido benefício.

As mudanças mais importantes foram, contudo, a unificação das regras aplicadas ao regime do servidor civil em nível federal, estadual e municipal, bem como a permissão para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passassem a adotar teto para pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões igual ao fixado pelo regime geral de previdência social, desde que fosse implantada previdência complementar para seus servidores. A instituição do regime complementar aguarda, porém, aprovação de projeto de lei complementar, em tramitação no Congresso Nacional.

2. MUDANÇAS POSTERIORES À REFORMA.

Para dar efetividade à reforma prevista na Emenda 20/98 e buscando dar continuidade ao ajuste fiscal, foram aprovadas, posteriormente, medidas complementares, sucintamente descritas a seguir.

2.1. Quitação de débitos previdenciários com Títulos da Dívida Pública Federal

Com o intuito de recuperar haveres do Tesouro Nacional e do INSS, permitiu-se, por meio de lei¹, que débitos previdenciários fossem quitados com Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional. Esses títulos são adquiridos em leilões com desconto e repassados ao INSS, que os aceita pelo valor de face, como meio de recuperação de seus créditos.

Ainda com o propósito de aumentar a arrecadação, essa mesma lei introduziu mudanças na contribuição previdenciária. Primeiramente, fixou em 20% a contribuição dos segurados autônomos (que antes pagavam na base de 10% até valores próximos de 3 salários mínimos e de 20% sobre os valores superiores a este até o limite máximo de contribuição). Em seguida, determinou que a contribuição das empresas contratantes de serviços executados mediante cessão de mão-de-obra passasse a ser definida com base na alíquota de 11% sobre o valor da nota fiscal ou fatura. Antes a responsabilidade do recolhimento era da prestadora de serviços, que pagava como as empresas em geral, ou seja, com base na alíquota média de 22% sobre a remuneração de seus empregados.

2.2. Extinção da Escala de Salários-Base e introdução do Fator Previdenciário

No final de 1999², alterou-se significativamente a forma de contribuição dos segurados autônomos, denominados “contribuintes individuais”, juntamente com os segurados empresários e os facultativos, que passaram a pagar sobre a remuneração declarada, em lugar da “Escala de Salários-Base”³. Em contrapartida, garantiu-se às seguradas contribuintes individuais o direito ao salário-maternidade. Essas novidades tinham como objetivo atrair mais filiações ao RGPS, especialmente dos trabalhadores vinculados a atividades informais.

A mesma lei também ampliou o período de apuração das contribuições envolvidas no cálculo do benefício e introduziu o “fator previdenciário”. A base de cálculo passou a corresponder às maiores contribuições realizadas no período correspondente a 80% de toda a vida contributiva dos segurados (antes eram apuradas somente as 36 últimas contribuições). Para os já filiados ao RGPS, antes da data de publicação da citada lei, o período de apuração da média das contribuições (salário-de-benefício) passou a referir-se a, no mínimo, 80% do período compreendido entre julho de 1994 e a data de início do benefício.

Ademais, sobre a média das contribuições passou a ser aplicado o “fator previdenciário”, que consiste numa equação, a qual considera o tempo e a alíquota de contribuição, bem como a expectativa de sobrevida do segurado no momento da aposentadoria. Desde dezembro de 1999, sobre a parcela de 1/60 do valor da média das contribuições, começou a ser aplicado o fator previdenciário. Como a proporção é tomada cumulativamente, ao final de cinco anos (em novembro de 2004), o fator previdenciário estará incidindo sobre a totalidade da média das contribuições. A introdução desse fator buscou endogeneizar variáveis demográficas e estabelecer uma correlação entre contribuições e benefícios para fins da determinação de seus valores.

2.3. Tipificação dos crimes contra a previdência social

Nova lei⁴ veio acrescentar dispositivos ao Código Penal para tipificar os crimes contra a Previdência Social, tais como a apropriação indébita e a sonegação da contribuição previdenciária, bem como estabeleceu penas em que passarão a incorrer os infratores da norma legal. Com isso, a administração do INSS passou a dispor de instrumentos mais adequados para o combate à sonegação e à fraude.

2.4. Reestruturação dos regimes de previdência estaduais e municipais.

Em 1998, a organização dos regimes próprios de previdência dos Estados e Municípios foi objeto de lei específica⁵. Tendo como perspectiva as determinações constitucionais derivadas das reformas administrativa e previdenciária, foram fixados limites de comprometimento da receita líquida dos entes federados com o pagamento de inativos e pensionistas (não excedente a 12%), bem como ficou estipulado teto para participação desses entes no financiamento dos regimes próprios de previdência (dobro da contribuição dos servidores). Como os regimes previdenciários da maioria dos Estados encontravam-se em difícil situação financeira, foi flexibilizada a aplicação dessas normas, sendo seu cumprimento exigido somente a partir de 31 de dezembro de 2001. Ademais, para dar maior transparência e eficiência à gestão dos recursos destinados aos regimes próprios de previdência, foi prevista a possibilidade de constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.

2.5. Tentativa de cobrar dos inativos servidores públicos civis

Para reduzir os níveis de comprometimento da receita líquida da União com pagamento da remuneração de seus servidores e de proventos e pensões, outra lei estendeu a cobrança da contribuição previdenciária aos inativos e pensionistas⁶. Essa extensão teve, no entanto, sua eficácia suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal. Em função disso, o Governo decidiu enviar uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC, restabelecendo a cobrança da contribuição dos inativos, a qual ainda se encontra em apreciação no Congresso Nacional⁷.

2.6. A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe importante mudança institucional no âmbito fiscal e constitui, atualmente, um dos principais instrumentos reguladores das contas públicas do País⁸. Ela individualizou no administrador a responsabilidade pela condução das finanças públicas e definiu várias modalidades de crime de responsabilidade fiscal. Estabeleceu, ainda, dentre outros aspectos, limites de comprometimento das receitas líquidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, bem como para os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, no âmbito federal, essas despesas não poderão exceder a 50% da receita corrente líquida. Para os Estados e Municípios, o limite de comprometimento é de 60%, sendo distribuídos: a) na esfera estadual - 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, 6% para o Judiciário, 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público; e b) na esfera municipal - 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver e 54% para o Executivo.

2.7. Regionalização do salário mínimo

Outra mudança consistiu na permissão, concedida por meio de lei complementar, para que Estados fixem pisos salariais diferenciados do salário mínimo federal⁹. Com isso, permitiu-se reduzir as pressões sobre as despesas da União relativas ao pagamento dos salários dos servidores públicos e ao piso de benefícios do RGPS.

2.8. Mudanças no regime de previdência dos servidores militares

Os servidores públicos militares mantiveram seu regime de aposentadoria próprio, o que lhes foi permitido pelas Emendas Constitucionais nºs 18 e 20, de 1998. No entanto, algumas mudanças também incidiram sobre as regras relativas a sua contribuição e aos seus direitos à aposentadoria e à pensão por morte.

Assim, a partir de dezembro de 2000, esses servidores passaram a contribuir sobre as parcelas que compõem seus proventos com alíquotas de 7,5%, para a aposentadoria e de 3,5%, para a assistência médica.¹⁰ Para os que desejam manter o direito de deixar a pensão para as filhas solteiras maiores de 21 anos, essa contribuição eleva-se para 12,5%, sendo, portanto, de 1,5% a alíquota exigida especificamente para garantir-lhes tal direito. Anteriormente, os militares contribuía sobre a sua remuneração bruta com apenas 1,6%, para a aposentadoria, e com 3,5%, para a assistência médica.

Tal como determinado para os servidores civis, extinguíram-se as possibilidades de promoção para grau hierárquico superior, na passagem para a inatividade, para os militares que tivessem mais de 30 anos de serviço, bem como de contagem em dobro do tempo de serviço relativo a licenças e férias não gozadas para efeito de cômputo de tempo para a aposentadoria.

2.9. Programa de Recuperação Fiscal - REFIS¹¹

Com o REFIS o Governo buscou regularizar os créditos relativos a tributos e contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal e pelo INSS em relação a fatos geradores ocorridos até fevereiro de 2000.

2.10. Consórcios rurais e mudanças na contribuição das agroindústrias

Em meados de 2001, os produtores rurais foram autorizados a formar consórcios, com a outorga a um deles de poderes para contratar, gerir e demitir trabalhadores rurais para prestarem serviços aos integrantes. A permissão legal¹² buscou estimular a formalização da contratação de mão-de-obra rural e, por conseguinte, sua regularização junto ao RGPS. Outra mudança constante da mesma lei foi a uniformização da contribuição das agroindústrias, que passaram a recolher com base na comercialização da produção, quando anteriormente essa possibilidade estava associada apenas à parcela da mão-de-obra ocupada em atividade agrícola.

2.11. Mudanças no regime complementar de previdência social

Novas regras foram previstas para vigorar na previdência complementar, consolidadas em dois diplomas legais.

Lei complementar¹³ dispôs sobre as normas gerais aplicáveis ao regime de previdência complementar. Previu inovações como os instrumentos do *vesting* e da portabilidade, através dos quais assegurou aos participantes, respectivamente, o direito à reserva acumulada para cálculo do benefício diferido e a possibilidade de transferência dos recursos de sua conta individual para outros fundos de pensão, nas hipóteses que menciona. Deu também ênfase aos aspectos vinculados à fiscalização dos planos, garantindo o pleno acesso dos participantes às informações relativas a sua gestão.

Outra lei complementar dispôs sobre as relação entre os entes públicos e as entidades de previdência complementar por eles patrocinadas¹⁴. Mediante essa lei foi disciplinado o limite constitucional de participação dos referidos entes no custeio dos planos de benefícios (não excedente à contribuição dos participantes), bem como ficou estabelecida carência mínima de 5 anos para acesso aos benefícios complementares. Ademais, definiu-se a estrutura organizacional das entidades de previdência complementar mencionadas, prevendo participação dos participantes e assistidos nos conselhos deliberativo e fiscal.

Para completar o conjunto das regras aplicáveis ao regime de previdência complementar,¹⁵ aguarda ainda aprovação o projeto de lei complementar que trata dos respectivos regimes dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças realizadas nos últimos anos no campo da previdência pública e privada foram, sem dúvida, expressivas e representaram significativa melhora quanto ao controle e transparência dos gastos públicos. No entanto, a despeito dos avanços expressos pelas medidas de recuperação de créditos, Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras aqui apresentadas, há ainda muito a ser realizado no sentido da obtenção do equilíbrio da previdência social básica e da consolidação da previdência complementar.

A reforma no RGPS não logrou os resultados esperados, visto que os déficits operacionais voltaram a apresentar tendência crescente. O resultado negativo passou de 1,1% do PIB em 2001, para 1,3% do PIB, em 2002, e estima-se que alcance 1,4%, conforme a previsão orçamentária para 2003. Adicionalmente, os gastos com as aposentadorias dos servidores públicos federais têm contribuído para agravar a situação fiscal restritiva, exigindo do Estado recursos adicionais à contribuição recolhida ao seu regime da ordem de 2,0% do PIB (Ver Tabela 1). A previdência complementar, por seu turno, aguarda ainda o disciplinamento das novas disposições contidas na Lei Complementar nº 109/2001, bem como a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 09/99, que trata da previdência complementar dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, resta ainda um longo caminho a percorrer no sentido de assegurar a sustentabilidade da previdência social básica, e dos regimes próprios dos servidores civis e dos militares, e também de prover as bases para consolidar a previdência complementar no País.

RESULTADO DA PREVIDÊNCIA

	Despesas com Benefícios/PIB	Déficit/PIB
RGPS	%	%
2001(Realizado)	6,4	1,1
2002 (Reprogramação)	6,8	1,3
2003 (Orçamento)	6,9	1,4
SERVIDORES FEDERAIS	%	%
2001(Realizado)	2,6	2,2
2002 (Reprogramação)	2,5	2,1
2003 (Orçamento)	2,4	2,0
PREV. TOTAL	%	%
2001(Realizado)	9,0	3,3
2002 (Reprogramação)	9,3	3,4
2003 (Orçamento)	9,3	3,4

FONTE: Orçamento 2003

LEGISLAÇÃO:

Constituição Federal, 1988.
Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.
Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.
Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.
Lei nº 9.630, de 23 de abril de 1998.
Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998.
Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.
Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.
Proposta de Emenda Constitucional nº 136, de 1999.
Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999.
Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.
Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000.
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000.
Medida Provisória nº 2.131, de dezembro de 2000.
Medida Provisória nº 2.215, de 31 de agosto de 2001.
Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001.
Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001.
Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001.

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹ Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998.

² Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

³ A Escala de Salários-Base era constituída por classes, associadas a diferentes bases de contribuição, as quais poderiam ser progressivamente elevadas, desde que o segurado cumprisse um tempo mínimo de contribuição em cada classe.

⁴ Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000.

⁵ Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

⁶ Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999.

⁷ PEC nº 136, de 1999.

⁸ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁹ Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000.

¹⁰ Medida Provisória nº 2.131, de dezembro de 2000. Reeditada como Medida Provisória nº 2.215-19, de 31 de agosto de 2001.

¹¹ Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000, alterada pela Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001.

¹² Lei nº 10.256, de 9 de julho de 2001.

¹³ Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001

¹⁴ Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001.

¹⁵ Projeto de Lei Complementar nº 09/99.