

Um planejamento de longo prazo

Por Renan Aguiar

O sistema de previdência surgiu na Alemanha, no final do século XIX. O chanceler Otto Von Bismarck, 1883, estabeleceu um seguro-doença, obrigatório. O sistema era financiado pelo empregado e empregador, tendo como objetivo protegê-los contra doenças. Mais tarde, em 1889, estendeu o benefício aos trabalhadores que atingissem os 70 anos de idade. Rapidamente o sistema se espalhou pela Europa. Já nos Estados Unidos, o movimento de previdência iniciou na mesma época, mas somente depois da Crise de 1929 (Grande Depressão), quando muitos trabalhadores com idade avançada ficaram desempregados, é que despertou a consciência pública da necessidade de garantir uma aposentadoria para aqueles que atingissem essa idade.

No Brasil, o marco da previdência foi o Decreto Federal nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Elói Chaves (seu autor), o qual determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária, embora já existisse o Decreto Federal nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, que regulamentava o direito à aposentadoria ordinária para os empregados dos Correios que atingissem os 60 anos de idade e contassem com trinta anos de serviço. Transcorridos mais de cento e vinte anos, o tema previdência continua sendo um dos maiores desafios do Brasil e do mundo.

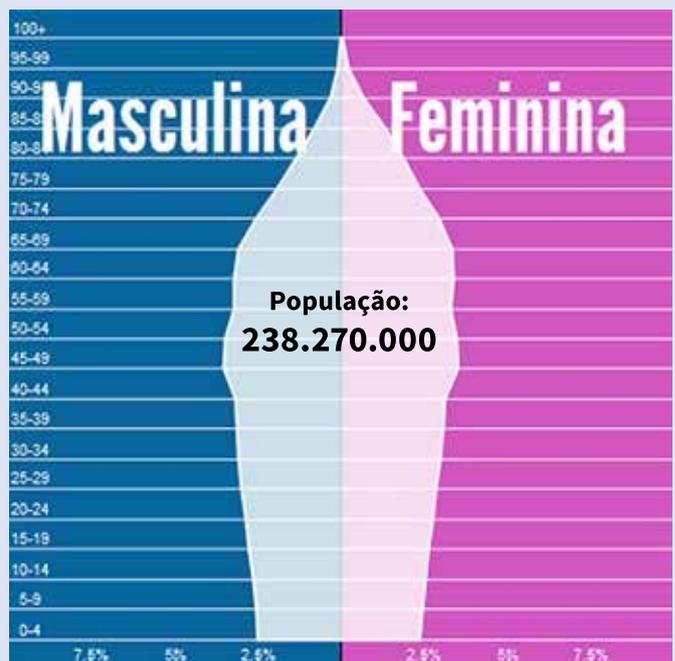
AS CAUSAS DO DESEQUILÍBRIO DA PREVIDÊNCIA

Muitos fatores contribuem para o desequilíbrio nas contas da previdência, tanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). A literatura destaca, entre outros, a lógica da sustentabilidade econômico-financeira da previdência do RGPS, a desoneração na folha de pagamento de alguns setores, o endividamento público e as cíclicas crises financeiras. A lógica da sustentabilidade da previdência do RGPS se baseia na premissa que as contribuições dos ativos são suficientes para o pagamento dos benefícios previdenciários. Mas, para funcionar assim, seriam necessários, aproximadamente, cinco trabalhadores em atividade para cada um em inatividade. Entretanto, as projeções da pirâmide populacional brasileira, segundo o IBGE, demonstram justamente o contrário. Em 2050, cerca de 30% da população brasileira terá sessenta anos ou mais. (gráfico 1)



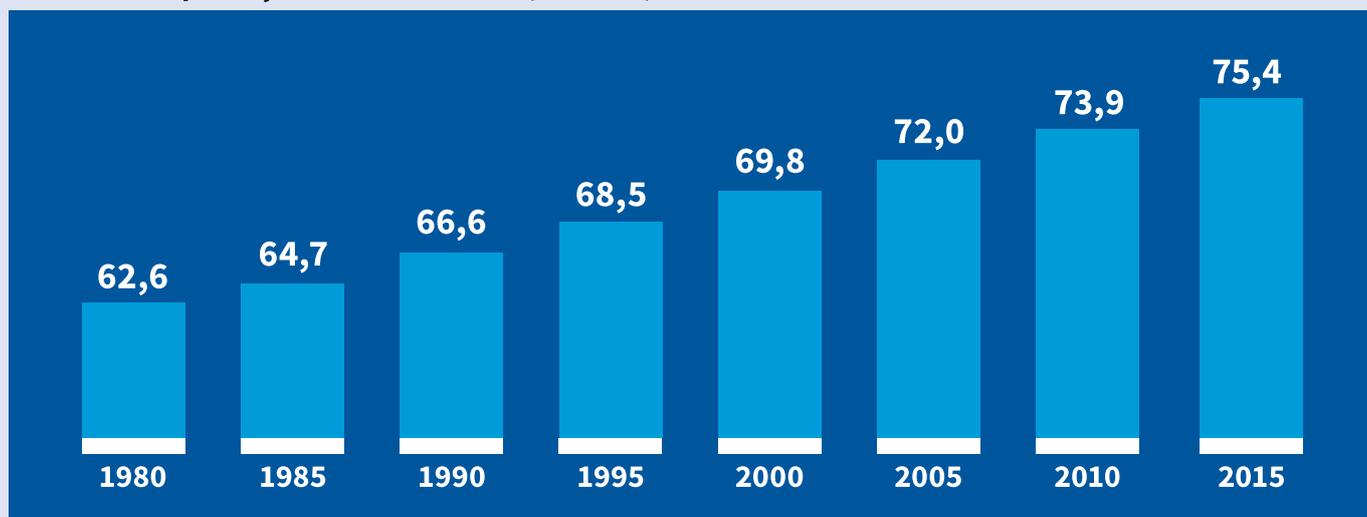
Muitos fatores contribuem para o desequilíbrio nas contas da previdência, tanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Gráfico 1 – Brasil 2050



Fonte: do autor

Gráfico 2 – Esperança de vida ao nascer (em anos)



Fonte: do autor

Isso significa que, para cada trabalhador em atividade, poderá haver um aposentado. Em 2015, de acordo com o Relatório de Resultados do Governo Federal, o RGPS já apresentou déficit de R\$ 85 bilhões. Além do envelhecimento da pirâmide populacional, outro fator que agrava o futuro da previdência é o aumento da expectativa média de vida dos brasileiros ao nascer, que não vem sendo acompanhado pela idade mínima de aposentadoria. O gráfico 2 mostra que a evolução da esperança de vida ao nascer dos brasileiros vem aumentando significativamente nos últimos trinta e cinco anos. A projeção do mesmo Instituto é que, em 2060, a expectativa de vida ao nascer suba para oitenta e um anos. (*gráfico 2*)

Também contribuiu para a citada crise a regra da Carta Magna de 1988, que ampliou significativamente os direitos e as coberturas das aposentadorias e pensões, sem a respectiva indicação das fontes de receita.

BUSCANDO CORRIGIR O RUMO DA PREVIDÊNCIA

Em 1998, buscando corrigir o rumo da previdência no Brasil, em especial a dos servidores públicos (apontada, na época, como a grande vilã), foi publicada a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Entre as alterações, destacam-se: o caráter contributivo para os servidores públicos, visando o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência, a exigência de tempo de contribuição e não mais de serviço, a exclusão de tempo de contribuição ficto para a aposentadoria, o estabelecimento de novas regras para aposentadoria voluntária e proporcional. Possibilitou ainda que os entes da Federação instituíssem o Regime de Previdência Complementar (RPC) aos servidores públicos, para os valores que ultrapassassem o teto pago pelo RGPS. Em 2003, novamente houve significativas mudanças através da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Uma delas foi o caráter solidário do regime de previdência, o qual estendeu a contribuição aos aposentados e pensionistas para as remunerações que excedessem o teto do RGPS. Fixou, ainda, o teto de aposentadoria dos servidores públicos e acabou com os princípios da integralidade dos vencimentos e da paridade com os servidores ativos.

Outra mudança foi a limitação das pensões, na totalidade dos proventos do servidor falecido ou da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, acrescido de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite. Por fim, determinou que o RPC, caso fosse instituído, deveria ser administrado por entidades fechadas de previdência complementar e somente com planos de benefício na modalidade de contribuição definida. Outras Emendas Constitucionais alteraram as regras da previdência dos servidores públicos, mas não modificaram significativamente a sustentabilidade do RPPS. Por exemplo, as Emendas Constitucionais nº 47/2005, 70/2012 e 88/2015. No Brasil, assim como ocorreu nos Estados Unidos, as mudanças também foram influenciadas pelos constantes debates sobre as diferenças entre o sistema de aposentadoria dos servidores da iniciativa privada e dos servidores públicos.

No Brasil, assim como ocorreu nos Estados Unidos, as mudanças também foram influenciadas pelos constantes debates sobre as diferenças entre o sistema de aposentadoria dos servidores da iniciativa privada e dos servidores públicos.

OS RESULTADOS DAS MODIFICAÇÕES

Tais modificações alteraram significativamente o modelo de previdência dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Também permitiu a instituição do RPC para os servidores públicos cujas remunerações ultrapassassem o teto do RGPS, na modalidade de contribuição definida. Apesar de essas alterações datarem de 2003, somente em 30 de abril de 2012, através da Lei Federal nº 12.618, a União instituiu o RPC para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixando os limites máximos de aposentadorias e pensões a serem pagos pelo RPPS o teto estabelecido pelo RGPS. A partir de então, outros estados brasileiros como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Bahia, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul e Rondônia também instituíram o RPC. A previdência complementar adotada pela União, embora alardeada como solução para a previdência dos servidores públicos federais, não resolveu o problema, apenas abrandará o déficit. Segundo o antigo Ministério da Previdência, com a implementação da Previdência Complementar em 2012, o déficit atual de R\$ 67 bilhões começará a reduzir somente no ano de 2043 e estabilizará no ano de 2080, em cerca de R\$ 54 bilhões. O problema não é resolvido, principalmente, porque mais de 80% daqueles servidores recebem abaixo do teto do RGPS, e para isso não houve uma solução.

A previdência complementar adotada pela União, embora alardeada como solução para a previdência dos servidores públicos federais, não resolveu o problema, apenas abrandará o déficit.



A SOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA

A solução para a crise da previdência dos servidores públicos, segundo o autor, ocorreu com as Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e Lei Federal nº 9.717/98 e alterações, pois possibilitou que os RPPS adotassem como forma de financiamento o Regime de Capitalização, optando assim pela segregação de massas, que é a separação dos segurados em dois grupos distintos, definida por uma data de corte, sendo um grupo denominado de Plano Financeiro (repartição simples) e o outro de Plano Previdenciário (capitalizado). Essa segregação permite aos gestores dos RPPS reverterem a lógica da sustentabilidade financeira da previdência do RGPS, tão nociva ao sistema, em especial pelas mudanças demográficas e os outros fatores apresentados. Passando assim para uma lógica de acumulação de recursos e investimentos com o objetivo de formar reservas suficientes para a cobertura dos benefícios futuros.

A segregação também apresenta outros aspectos positivos, como a criação de uma nova fonte de receita, que são os rendimentos auferidos do patrimônio acumulado e a possibilidade de correção e ajustes no plano durante a sua acumulação. Infelizmente, o arcabouço jurídico não exigiu que os entes federativos realizassem a segregação de massas e a criação do Plano Previdenciário. Transcorridos mais de 18 anos, muitos entes não criaram o Plano Previdenciário, inclusive a União, outros tantos o criaram apenas nos últimos anos e terão árduos 30 anos pela frente até que os entes comecem a desfrutar dos benefícios do regime capitalizado.



Porto Alegre foi uma das primeiras capitais a adotar a segregação de massas, criando um fundo para o pagamento dos benefícios para os servidores que ingressaram na Prefeitura a partir de 10 de setembro de 2001.

De maneira feliz, Porto Alegre foi uma das primeiras capitais a adotar a segregação de massas, criando um fundo para o pagamento dos benefícios para os servidores que ingressaram na Prefeitura a partir de 10 de setembro de 2001. Conforme a Avaliação Atuarial de 2015, os benefícios para a Prefeitura Municipal e para a população de Porto Alegre, com a criação deste Plano, serão evidenciados a partir de 2027, quando os valores necessários para cobrir o déficit do plano financeiro de repartição simples (servidores que ingressaram antes de 10 de setembro de 2001) começarão a diminuir.

Igualmente, o Departamento de Previdência do Município de Porto Alegre (Previmpa), desde sua criação, tem qualificado o seu quadro de servidores com foco na gestão e no equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência. A gestão é realizada com base no planejamento estratégico, em que são definidos os objetivos institucionais, indicadores e metas do Departamento. A partir desse momento, os objetivos são acompanhados mensalmente pela Direção e lideranças da Autarquia. Em 2016, por meio desse modelo, são acompanhados os prazos médios dos principais macroprocessos do Departamento, que são: as concessões de aposentadorias, as concessões e pagamentos de pensões, os envios de requerimento de compensação previdenciária ao INSS e as averbações por tempo de contribuição. Em todos eles, nos últimos anos, o Previmpa vem diminuindo os tempos médios de execução.

Destacam-se, ainda, ações pioneiras como a realização de palestras previdenciárias aos segurados do Departamento, com foco na disseminação da cultura e responsabilidade previdenciária, assim como a realização de reuniões técnicas que envolvem os RPPS de vários municípios do Estado. Outra ação importante para a sustentabilidade do Departamento é a realização anual da prova de vida para todos os pensionistas segurados. Preocupação constante e não menos importante é a satisfação do atendimento realizado pela Autarquia junto aos seus segurados. Por fim, os excelentes resultados no desempenho da rentabilidade da carteira de investimentos têm garantido o atingimento da meta atuarial nos últimos anos, confirmando que estamos no caminho certo para uma previdência forte e sustentável.



RENAN AGUIAR

✉ renan.aguiar@previmpa.prefpoa.com.br

Previmpa, administrador CRA/RS nº 32.885, especialização em Theory and Operation of a Modern National Economy pela George Washington University, em Washington/DC e em Gestão Pública pela UFRGS.

No Previmpa foi presidente do Conselho de Administração em 2015 e atualmente é Vice-Presidente e membro do Comitê de Investimentos. Mentor do Programa de Mentoring da ESPM/SUL e membro da Câmara de Gestão Pública do CRA/RS

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

COMMISSION, E. **Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe**. Brussels: European Union, 2010.

FELDSTEIN, M. **Privatizing social security**. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

FORNERO, E.; SESTITO, P. **Pension systems: Beyond Mandatory Retirement**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.

MCGILL, D.M., et al. **Fundamentals of private pensions**. New York: Oxford University Press Inc, 2005.

MITCHELL, O.S.; ANDERSON, G. **The future of public employee retirement systems**. New York: Oxford University Press Inc, 2009.

REIS, A. **Fundos de pensão em debate**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.