

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE
CARVALHO

Patrícia Carvalho Brandão Ataíde Ribeiro

**O Fundo de Previdência do Estado de Minas
Gerais – FUNPEMG: Diagnóstico e
Perspectivas**

Belo Horizonte - MG

2008

Patrícia Carvalho Brandão Ataíde Ribeiro

**O Fundo de Previdência do Estado de Minas
Gerais – FUNPEMG: Diagnóstico e
Perspectivas**

Dissertação apresentada à Fundação João
Pinheiro como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Gestão Econômica

Orientador: Profº Drº Ricardo Carneiro

Belo Horizonte - MG

2008

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, pela ausência irreparável compartilho este momento;

A minha mãe, pela referência de vida como mulher, mãe, amiga, servidora pública exemplar, professora dedico esta dissertação;

Ao Murilo e Bernardo Augusto, meu marido e meu filho e minhas verdadeiras jóias, pela compreensão das ausências em razão do mestrado, pela paciência, pelo carinho, por acreditar e confiar que mais este sonho seria concretizado; por vocês valeu todo o esforço.

A Dra. Renata Vilhena, Dra. Maria Celeste Guimarães, Dr. Antônio Luis Musa de Noronha pela confiança depositada em minha pessoa e pela referência como profissionais na esfera pública.

Aos meus professores do curso, pelos ensinamentos de conteúdo e de vida.

Aos meus colegas do IPSEMG pelo apoio e sugestões.

Aos meus colegas da FJP pelas sugestões e parceria.

As minhas amigas irmãs Teresa e Fátima por me ajudarem a alcançar este momento;

Aos meus colegas e amigos do mestrado pela amizade e carinho.

Aos professores da banca examinadora por terem aceitado o convite de participar desta defesa e pelos preciosos comentários.

Finalmente ao Prof. Ricardo, meu professor orientador, pelas brilhantes orientações e principalmente pela paciência e calma no processo de orientação;

A Deus por ter permitido mais essa experiência em minha vida.

Obrigada a todos.

RESUMO

A questão previdenciária tem sido uma das principais preocupações dos governos de todos os países, isso porque os esquemas de financiamento que dão ou deveriam dar sustentação financeira e atuarial aos sistemas previdenciários entraram em crise. Entre as causas apontadas para isto, encontram-se a queda da taxa de natalidade, o aumento da expectativa de vida da população, o incremento da informalidade entre os trabalhadores ativos, a redução da estrutura administrativa do Estado, o aumento da produtividade, dentre outras. Tais situações também ocorreram no Brasil e conduziram a previdência a uma situação de desequilíbrio. Como forma de solução do problema, passou-se a estruturar no Estado de Minas Gerais um fundo que servirá ao propósito de promover a alteração do regime de previdência do estado, que passaria de um sistema de Repartição Simples a um Regime de Capitalização. Esse fundo, nomeado FUNPEMG, é o objeto do presente estudo. Buscou-se descrever a estruturação do Fundo bem como apresentar uma análise de suas perspectivas. Por fim, chegamos à conclusão de que a mudança de regime parece ser o caminho mais viável para o equilíbrio das contas da previdência. No entanto, para que o novo regime possa se estabelecer é preciso que a gestão deste fundo e de suas aplicações seja o mais coerente e cuidadosa possível.

Palavras-chave: Previdência Social, Capitalização, FUNPEMG

ABSTRACT

The social welfare has been the principal cause of preoccupation to governments around the world, it's because the financial forms have to keep the cashbook of social security balanced are brooking. The more important causes to that problem are the fall of birth, the growth of life expectative, the growth of informal jobs, the reduction of administration State structure, the increase of productivity, and more. Those situations occurred in Brazil, and caused a financial unbalance. As possibility to solution to the social welfare problem the Minas Gerais State government installed a fund to capitalize the social security system in opposite to present system, the distributed one. This fund, named FUNPEMG, is this study object. We tried to describe the Fund structure, in addition to get an analyses of his perspectives. At last, we concluded that system change seems to be the best way to public accounts' balance. However, it's necessary a careful administration of the fund and the applications to keep the new system.

Key words: Social welfare, Capitalization, FUNPEMG

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Número de trabalhador ativo para cada assistido.....	63
Gráfico 2 - Participação dos Trabalhadores com Carteira Assinada na População Ocupada (média anual).....	65
Gráfico 3 - Percentual de contribuintes da previdência por atividade de trabalho principal.....	66
Gráfico 4 - Evolução do Déficit da Previdência - % do PIB.....	67
Gráfico 5 - Efeito da evolução do Patrimônio em valores de 2002 a 2007.....	88
Gráfico 6 - Demonstrativo da Evolução mensal de cada receita	88
Gráfico 7 - Efeito da distribuição das aplicações do FUNPEMG.....	90
Gráfico 8 - Efeito da evolução das aplicações do Fundo e da meta atuarial.....	91
Gráfico 9 - Efeito da rentabilidade do Fundo e meta atuarial.....	91

Lista de Quadros e Figuras

Figura 1 - Administração do FUNPEMG.....	85
Quadro 1 - Caracterização dos benefícios e serviços concedidos pelo IPSEMG.....	50
Quadro 2 - Síntese da reforma previdenciária aprovada no Estado de Minas Gerais....	58
Quadro 3 - Distribuição das aplicações do FUNPEMG.....	89
Quadro 4 - Resultados do FUNPEMG 2007.....	92

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Benefícios oferecidos pelos IAP's na década de 1940.....	28
Tabela 2 - Expectativa de sobrevida por idade.....	64
Tabela 3 - Repasse da Contribuição para o FUNPEMG.....	86
Tabela 4 - Frequência de Participantes, por Idade e Sexo	94
Tabela 5 - Montante de Salário de Contribuição, por Idade e Sexo.....	96
Tabela 6 - Perspectivas para a balança orçamentária do Fundo.....	97

Lista de Abreviaturas

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEME – Central de Medicamentos
CEPREV – Conselho Estadual de Previdência
CF – Constituição Federal
CLT – Consolidação das Leis de Trabalho
CMN – Conselho Monetário Nacional
CONFIP – Conta Financeira Previdenciária
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DERMINAS – Sociedade Civil de Seguridade Social do Dep. de Estradas e Rodagem
EC – Emenda Constitucional
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FUNABEM – Fundação do Bem-estar do Menor
FUNFIP – Fundo Financeiro Previdenciário
FUNPEMG – Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais
FUNPRESP – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP – Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
IAPB – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPETC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores e Transportadores de Carga
IAPFESP – Instituto dos trabalhadores de ferrovias e serviços públicos
IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPC – Instituto Nacional de Previdência Complementar
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPLEMG – Instituto de Previdência do Legislativo
IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
IPSM – Instituto de Previdência dos Servidores Militares
ISSB – Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência
LOPS – Lei Orgânica de Previdência Social
MPAS – Ministério de Previdência e Assistência Social
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PLC – Projeto de Lei Complementar
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRELEGIS – Fundo de Previdência Complementar do Funcionário da Secretaria da Assembléia Legislativa
PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RJU – Regime Jurídico Único

SERHA – Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração

SERJUSMIG – Sindicatos dos Servidores da Justiça do Estado

SINDALEMG – Servidores da Assembléia Legislativa

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

UDN – União Nacional Democrática

UGEPREVI – Unidade de Gestão Previdenciária Integrada

SUMÁRIO

Introdução.....	12
Capítulo I - Previdência Social: Evolução histórica.....	21
1.1 Origem e evolução.....	21
1.1.1 A crise do 'Estado de Bem-Estar Social'	23
1.2 A Previdência Social no Brasil.....	25
1.2.1 O período de 1930- 1944: Capitalização	26
1.2.2 O Período de 1945 a 1964: Unificação.....	29
1.2.3 O Período de 1965 a 1988: Universalização	31
1.2.4 O período de 1988 a 1998: Crise e Reforma	34
1.3 Conclusões.....	39
Capítulo 2 - O Regime Próprio de Previdência Social Mineiro	41
2.1 A Evolução da Legislação Previdenciária em Minas Gerais.....	41
2.1.1 O período de 1923 a 1944: Capitalização.....	42
2.1.2 O período de 1945-1965: Regime de Repartição Simples	44
2.1.3 O período de 1966 a 1983: Ampliação do Sistema	46
2.1.4 O período pós 1986: Modelo Atual	47
2.1.4.1 A Estrutura do Regime Previdenciário Próprio do Estado de Minas Gerais	47
2.1.4.1.1 Previdência Básica.....	48
2.1.4.1.2 Previdência Complementar	54
2.1.4.1.3 Previdência dos servidores da Administração Indireta, com autonomia	
financeira	56
2.1.5 A Reforma no Estado de Minas Gerais: A Lei Complementar nº 64.....	56
2.2 Conclusões.....	60
Capítulo 3 - A Problemática da Previdência Social no Brasil.....	62
3.1 A Problemática da Previdência	63
3.1.1 Propostas de solução para o déficit da Previdência.....	67
3.1.1.1 O Fator Previdenciário.....	71
3.1.2 Previdência Complementar.....	72
3.2 Os Fundos de Pensão.....	74
3.3 Conclusões.....	77
Capítulo 4 - O FUNPEMG: Estruturação e Perspectivas	78
4.1 A Estruturação dos Fundos Previdenciários dos Entes Federados	78
4.2 O FUNPEMG	83
4.2.1 A Estrutura do Fundo	84
4.2.2 Os Recursos	86
4.2.3 A Gestão 2007	87
4.3 Perspectivas do FUNPEMG: Análise crítica.....	93
4.4 Recentes Alterações na Previdência Mineira	100
4.5 Conclusões.....	102
Considerações Finais	103
Referências Bibliográficas.....	106

Introdução

A questão previdenciária tem sido, nas últimas décadas, uma das grandes e principais preocupações dos governos de todos os países. Pois, apesar de um sistema de previdência social ser fundamental para garantir a legitimação do sistema capitalista, além de ser um modo de acumulação que garante a sua reprodução, os esquemas de financiamento que dão ou deveriam dar sustentação financeira e atuarial aos sistemas previdenciários entraram em crise. Entre as causas apontadas para isto, encontram-se a queda da taxa de natalidade, o aumento da expectativa de vida da população, o incremento da informalidade entre os trabalhadores ativos, a redução da estrutura administrativa do Estado, o aumento da produtividade, dentre outras. Tais situações também ocorreram no Brasil, o que, aliado aos desvios de recursos, aos rombos financeiros do sistema, além, no caso da previdência dos servidores públicos, da criação de benefícios para certas categorias específicas, sem a devida identificação da fonte de custeio, conduziram a previdência a uma crítica situação de desequilíbrio.

Segundo o relatório do Banco Mundial, o sistema de Previdência Social no Brasil enfrenta problemas causados por déficits fiscais, iniquidades e desequilíbrios atuariais, custos de eficiência desnecessariamente altos e falta de diversificação em virtude da baixa cobertura dos esquemas custeados.

Na fase inicial do sistema, quando o número de trabalhadores contribuintes era muito superior ao número de inativos, verificaram-se saldos de caixa que deveriam ter sido utilizados para garantir a viabilidade do sistema previdenciário no futuro, mas, via de regra, esses saldos foram utilizados pelo governo para outras finalidades, distintas dos interesses previdenciários, culminando na inviabilização orçamentária e financeira, situação na qual o referido sistema se encontra atualmente.

Dentre os fatores responsáveis pelo déficit observado na Previdência Social no Brasil está a questão demográfica. A taxa de natalidade diminuiu enquanto a expectativa de vida está aumentando, o que significa que o sistema atual tende a ser cada vez mais caro sob o ponto de vista da sua sustentação. No Brasil, de um lado, a média de filhos por mulher em idade fértil caiu de 6,2 na década de 60 para 2,2 em 2000. Por outro lado, a expectativa de vida ao nascer aumentou de 42 anos na década de 40 para aproximadamente 72 anos em 2000, sendo que projeções do Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística – IBGE, para 2020, apontam para uma expectativa de vida ao nascer de cerca de 76 anos.

O envelhecimento da população pode ser constatado, pelo aumento da participação da população maior de 65 anos na população total, que subiu de 2,7% em 1960 para 5,4% em 1996, sendo que as projeções do IBGE para 2020 apontam para uma participação dos idosos na população de cerca de 11%, implicando no redesenho da pirâmide etária brasileira. (SOUZA, 2005).

O problema tem a ver diretamente com o regime previdenciário do país. No Brasil, a Previdência Social funciona num sistema de Repartição Simples, ou seja, funciona em regime de caixa, fazendo com que as contribuições dos trabalhadores ativos sejam utilizadas para o pagamento de benefícios dos já aposentados, em oposição ao sistema de capitalização, em que as contribuições dos ativos são capitalizadas em contas individualizadas ou coletivas para a formação de uma reserva que, na ocasião da aposentadoria, será transformada em benefício. No “acordo de gerações” do sistema de repartição, em que a população ativa custeia os benefícios da população inativa, é necessário um número maior de contribuintes ativos. No entanto, com a diminuição da taxa de natalidade e o aumento na expectativa de vida no país, o número de ativos tende a se reduzir enquanto o número dos inativos tende a aumentar, o que acaba por desequilibrar as contas da Previdência.

Assim, se as regras de previdência não se adaptarem a essa nova realidade, haverá cada vez menos contribuintes no sistema e cada vez mais beneficiários, seja no regime de previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, seja no regime de servidores públicos. Vale dizer que, no início da década de 50, existiam oito pessoas contribuindo para cada uma recebendo benefício no RGPS. Em 1997, essa relação passou para 1,7 contribuintes por beneficiário. Nos regimes próprios de previdência, a relação atual é de aproximadamente 1,6, apontando para a necessidade de reformulação do modelo de previdência em nosso país.

Devemos destacar, como será tratado mais detalhadamente no Capítulo 1, que, dentre os fatores que explicam a atual situação da previdência social, está a promulgação da Constituição da República em 1988, que serviu como palco para a criação de diversas alterações no quadro previdenciário do país. Podemos ressaltar, uma das mais representativas a instituição do conceito de seguridade social, reconhecendo-se o direito à proteção social devida pelo Estado como universal, sem contribuição prévia ao sistema. Esse custo, no entanto, não foi sequer considerado quando da elaboração do

dispositivo em questão na Carta Magna, nem tampouco foi definida uma forma adequada de financiamento que garantisse essas novas despesas.

Ainda, no que concerne à Constituição Federal de 1988, no que se refere às implicações no regime previdenciário dos servidores públicos, o art. 39, *caput*, da referida Carta, instituiu a figura do Regime Jurídico Único – RJU, fato que, quando da sua regulamentação, determinou a transferência dos servidores públicos *celetistas* para o regime estatutário. Isto acarretou um grande crescimento das despesas previdenciárias dos entes públicos, já que os critérios para concessão das aposentadorias do setor público eram bastante generosos em comparação aos do regime geral.

Com vistas a reformular os dispositivos da Carta Magna no sentido de diminuir o déficit ou conter as despesas dos sistemas previdenciários, a Emenda à Constituição da República nº 20, de 15 de dezembro de 1998, trouxe significativas mudanças, especialmente no que diz respeito à previdência dos servidores públicos. A reforma não eliminou o regime de repartição simples vigente, de forma a substituí-lo pelo de capitalização, ou seja, não foi uma modificação de caráter estrutural. Na realidade, a reforma se fez dentro do quadro legal e institucional vigente, estabelecendo novas condições, modificando requisitos de exigibilidade, entre outros.

Não obstante essas alterações ocasionarem modificações nos sistemas previdenciários; pode-se destacar que nenhuma gerou efeitos tão inovadores e substanciais nas estruturas do que a introdução de dois novos paradigmas, os quais se configuram em verdadeiros pilares do novo modelo previdenciário brasileiro. O primeiro tem a ver com o caráter contributivo, que levou à alteração da antiga aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição. Tal princípio insere-se na idéia de que, para fazer jus ao benefício da aposentadoria, é necessário contribuir para o sistema. Nesse sentido, rompeu-se com o *status quo* que vigorou por anos, que permitia que os servidores públicos tivessem direito à percepção do benefício, sem que tivessem contribuído para tal. Acrescente-se, porém, que, até hoje, servidores públicos de alguns Estados e Municípios não participam do financiamento de suas aposentadorias, contribuindo apenas para o benefício da pensão. O outro paradigma se refere ao imperativo de se estabelecer um equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, necessário não apenas para garantir o pagamento de benefícios pagos aos atuais segurados inativos, como para garantir e assegurar o pagamento de benefícios aos servidores que atualmente são contribuintes. Observando esse princípio, as contas do sistema estariam ajustadas de maneira a garantir o equilíbrio entre o que se

arrecada, a título de contribuição e outras fontes de receita, com o pagamento de benefícios previdenciários ao longo dos anos, guardada a devida relação entre o período contributivo, valor da contribuição e valor do benefício.

Podemos constatar que a promulgação da emenda Constitucional citada trouxe visibilidade à questão previdenciária e à magnitude dos problemas a ela relacionados, o que, apesar de não ser condição suficiente, é condição necessária à participação dos atores envolvidos na busca de soluções eficazes.

Pode-se destacar ainda, com relação aos Regimes Próprios de Previdência Social, a promulgação da Lei Geral de Previdência Pública nº 9717/98. Constata-se que, antes da vigência desse diploma legal, Estados e Municípios gozavam de grande autonomia para o desenho de seus regimes previdenciários, respeitando apenas vagas referências constitucionais. A partir da publicação da referida Lei, tornou-se obrigatória a vinculação dos regimes a critérios e exigências de forma a garantir o equilíbrio dos sistemas previdenciários.

A partir desse cenário é que a reforma do sistema previdenciário brasileiro passou a constar da agenda da política nacional. Não se pode falar em uma administração pública saudável, sem termos em contrapartida uma previdência pública sustentável, com caráter contributivo, equilibrada financeira e atuarialmente. Esse é o caminho que devemos perseguir. Sem isso, os entes continuarão cada vez mais dependentes dos poucos recursos dos seus respectivos Tesouros direcionados para os pagamentos de benefícios previdenciários e, portanto, cada vez mais longe do equilíbrio fiscal e do atendimento das demandas sociais.

O Estado de Minas Gerais, mais profundamente nos últimos anos, tem-se buscado alternativas viáveis para a reestruturação do modelo de previdência estadual de modo a conciliar a eficiência econômica com a eficácia das ações sociais de caráter previdenciário. Não obstante, vários estudos terem sido feitos no final dos anos 90 pela equipe técnica da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, nenhum deles obteve grande aceitação. É possível que isso tenha ocorrido por se buscar uma solução única e abrangente para o problema de grande magnitude e complexidade. Esses estudos propunham, basicamente, a migração para um novo modelo de capitalização de todo o contingente de servidores ativos e inativos, atuais e futuros. Essa proposta, no entanto, mostrou-se incompatível com as realidades orçamentárias, financeiras e patrimoniais do Estado, tendo em vista o elevadíssimo montante de reservas requeridas para assegurar o equilíbrio atuarial de um novo sistema previdenciário.

Uma rápida análise das contas previdenciárias do regime de previdência dos servidores estaduais justifica o comentário acerca da complexidade e magnitude da questão. Em 1995, os inativos representavam cerca de 35% das despesas com pagamento de pessoal e ao final de 2001 essas despesas já alcançavam o índice de 43%, sendo que, se nenhuma mudança fosse implementada na legislação, em 2010 a despesa com os inativos ultrapassaria as despesas com o pagamento dos ativos. (VIEIRA, 2002).

A forma de financiamento das aposentadorias do Estado era a de repartição simples, funcionando em regime de caixa. Considerando o crescente déficit e a necessidade premente de se reestruturar a gestão previdenciária do Estado em novas bases, após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o crescente comprometimento da receita líquida com gastos previdenciários levou à aprovação, em março de 2002, da Lei Complementar nº 64. A mudança no sistema previdenciário, trazida no bojo dessa Lei, consistiu na transição do regime de repartição para um regime de capitalização. Essa transição, no entanto, necessitaria de um período de regime misto de previdência, o que provocou um corte entre os servidores estaduais que ingressaram no Estado até dezembro de 2001 e os que ingressaram a partir de janeiro de 2002.

A previdência dos servidores ativos, inativos e pensionistas que se efetivaram antes de dezembro de 2001, permaneceu sob a responsabilidade do Tesouro, sendo para ela criada a Conta Financeira Previdenciária – CONFIP transformada em Fundo Financeiro Previdenciário – FUNFIP, conforme explicitaremos posteriormente. Os servidores efetivos que ingressaram a partir de janeiro de 2002 passaram a ter a sua previdência gerida pelo Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG, vinculado administrativamente ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG.

A estruturação do FUNPEMG acaba, na verdade, por compor a mudança do regime de previdência do estado, que passaria de um sistema de repartição para um sistema de capitalização. Essa transição, no entanto, apresenta-se de forma bastante complexa, uma vez que envolve a existência dos dois regimes por um determinado período de tempo e, também, por envolver um tipo não-tradicional de gestão previdenciária. Considerando-se que, embora o Fundo venha superando as metas atuariais, o sistema de capitalização de recursos envolve uma gama maior de fatores, como a aplicação de recursos, o rendimento dos investimentos e os efeitos da inflação, que podem influir na rentabilidade do Fundo e, conseqüentemente, na sua capacidade de arcar com o pagamento dos benefícios, a análise de suas perspectivas se torna essencial.

O interesse pelas instituições, sejam elas políticas, econômicas ou sociais, está presente em diversos estudos relacionados às ciências políticas e são consideradas elementos indispensáveis para a vida em sociedade e para se compreender eventos como políticas públicas. Nesse sentido, a abordagem conhecida como novo institucionalismo ganha maior relevância na medida em que analisa a coordenação das ações dos agentes econômicos e à adaptação desses às mudanças no ambiente econômico. (MARCH & OLSEN, 1993).

Na perspectiva do novo institucionalismo enfatiza-se a dependência da política em relação à sociedade, em favor de uma interdependência entre instituições políticas, econômicas e sociais relativamente autônomas. Dessa forma, acredita-se que as instituições não são apenas espaços das forças sociais, mas que processos internos a essas afetam o curso da história.

Numa vertente mais histórica do Novo Institucionalismo, a política é vista como o resultado de um sistema de interação entre as partes. A ênfase está nas regras normativas que introduzem a uma prescrição, uma evolução e uma dimensão obrigatória da vida social, incluindo os valores e as normas. A organização institucional é vista como um sistema político que estrutura o comportamento coletivo e gera resultados distintos. Os valores, preferências para a construção de um padrão, e as normas, procedimentos, constituem o sistema normativo que define os objetivos e os procedimentos para alcançar esses objetivos. Segundo March & Olsen (1989: 21), “a preposição daquelas organizações que seguem regras, tanto no comportamento na organização que é especificado pelo procedimento da operação padrão, quanto regras comuns na burocracia e na literatura organizacional pode ser prolongado para as instituições da política”. E, ainda segundo os autores, muitos dos comportamentos que nós observamos na instituição política são reflexos do caminho rotineiro no qual as pessoas escolhem fazer do que supostamente estão fazendo.

Nessa concepção, foca-se o papel das pessoas e da sociedade, com suas capacidades e preferências, na constituição da rede institucional. De forma mais sintética, pode-se relacionar como características básicas do institucionalismo histórico o estabelecimento de relações entre as instituições e o comportamento individual; a ênfase na intensidade do poder associada à operação e ao desenvolvimento das instituições; e o destaque à dependência de trajetória (*path dependency*).

Esse último elemento, primordial ao entendimento do tema que ora abordamos, refere-se ao fato de as instituições produzirem trajetórias, de forma não-intencional, em

consequência de decisões anteriores. Dito de outra forma, considera-se que as instituições produzem dependência a partir de rotinas.

Assim, de acordo com a Teoria do Novo Institucionalismo, as instituições tendem a reproduzir trajetões em decorrência de decisões anteriores. Essa noção - *dependência de trajetória*, evidencia a necessidade de se revisar os mecanismos de decisão política que atuaram no passado de forma a avaliar seus possíveis efeitos sobre ações política atuais. No que diz respeito à previdência social e a estruturação do fundo de previdência de Minas Gerais, entende-se que o estudo da trajetória da legislação previdenciária pode indicar ações que podem se apresentar como uma “ameaça” à concretização das novas políticas previdenciárias, dentre elas a criação do FUNPEMG.

Com relação à questão da Previdência Social no Brasil, uma análise de sua evolução histórica permitirá identificar uma trajetória de dependência, uma vez que a cada mudança no sistema há sempre pendências e problemas não resolvidos que se transformam em entraves à consolidação de ações políticas de caráter reformatório.

Concentrando-se na aplicação do conceito de dependência de trajetória, são descritas e analisadas, no texto, algumas das decisões e políticas públicas ocorridas desde o surgimento das primeiras leis relacionadas à proteção social no Brasil.

Dessa forma, o objetivo geral desse estudo é elaborar um diagnóstico do Fundo de Previdência de Minas Gerais- FUNPEMG, identificando suas características, condicionantes e perspectivas de curto, médio e longo prazo a partir de seus resultados operacionais e da observação de ações políticas que já ocorreram em Minas Gerais e/ou no país e que influenciaram diretamente na legislação do estado. Enquanto que podemos acrescentar como objetivos específicos:

1. Descrever os fundamentos filosóficos da noção de Previdência Social, bem como se deu seu surgimento e evolução no cenário brasileiro.
2. Analisar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – RPPS, contextualizando-o e inserindo neste estudo a criação, implantação e perspectivas do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG através de:
 - Levantamento e identificação de dados históricos do Regime Próprio de Minas Gerais - RPPS, desde sua criação, atrelando-os à constituição do FUNPEMG;

- Coleta de dados e de informações do FUNPEMG, desde sua criação, de forma a sistematizá-los, viabilizando a avaliação de sua performance;
3. Apresentar uma análise das perspectivas para o FUNPEMG, considerando as alterações legais e os cenários macroeconômicos.

O presente trabalho contém cinco capítulos, organizados da seguinte forma. No primeiro capítulo apresenta-se uma incursão pela noção de Previdência Social, seus fundamentos e o percurso histórico no Brasil, destacando-se os aspectos mais relevantes em cada período. Serão tratados temas como o surgimento da noção de Estado de Bem-Estar Social, bem como a crise dessa concepção de Estado; a institucionalização do Regime de Previdência Social no Brasil; e os acontecimentos históricos que provocaram alterações no sistema político do país, principalmente no que se refere à política previdenciária. Buscaremos, nesse capítulo, relacionar a situação atual da previdência a escolhas políticas realizadas no passado.

No segundo capítulo é feito um recorte da evolução da legislação previdenciária mineira, com o objetivo de mostrar os fatores que marcaram o regime próprio do estado e, por conseguinte, culminaram na criação do FUNPEMG. Como mostraremos, a grande maioria das alterações no sistema previdenciário mineiro é resultado de mudanças políticas ocorridas no país e que se estenderam aos estados. Buscaremos, ainda, focar as alterações mais importantes, principalmente as ocorridas com a Lei Complementar de 64, considerada o grande marco do regime de previdência do Estado de Minas Gerais.

No terceiro capítulo, apresentam-se uma descrição da problemática da previdência, dando maior enfoque às dificuldades enfrentadas atualmente. A discussão que se estende principalmente à esfera federal tem, por finalidade, apresentar as principais causas dos problemas financeiros e atuariais da Previdência no Brasil, apontando falhas institucionais e/ou conceituais e discutindo a viabilidade de algumas propostas de ajuste fiscal e estrutural do regime previdenciário.

No quarto capítulo, momento fundamental da dissertação, apresentam-se a estruturação do FUNPEMG, bem como a análise crítica das projeções do Fundo. Buscaremos, nesse capítulo, analisar detalhadamente a forma pela qual o fundo foi criado e estruturado. Nos atentaremos basicamente na proposta do fundo e na realidade

de sua aplicação. A críticas às projeções apontadas para o fundo também serão apresentadas.

Por fim, expomos as considerações finais, os principais resultados de análise.

Capítulo I

Previdência Social: Evolução histórica

1.1 Origem e evolução

De maneira geral, podemos definir previdência social como o processo de caráter estatal no qual o trabalhador em idade ativa sacrifica parte de sua renda presente, mediante contribuição compulsória, de modo que possa, quando da perda de sua capacidade de trabalho, provisória ou permanente, receber uma renda que garanta seu sustento e/ou o de sua família, seja por benefícios programáveis, como a aposentadoria por idade, seja a partir de benefícios de risco, como a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte. A previdência social constitui, portanto, uma política pública de proteção do trabalhador.

Enquanto política pública, a previdência social data da Revolução Industrial. Foi somente com o crescimento das indústrias, e o conseqüente aumento no emprego de máquinas e instalações perigosas, que as grandes massas de trabalhadores perceberam e reivindicaram uma ação estatal no sentido de proteger o trabalhador contra as contingências prováveis e futuras.

Entre as vantagens que a classe trabalhadora conseguiu nesse período registra-se, principalmente, a Lei de Bismarck, que consistiu na implantação de um seguro obrigatório baseado em saúde, acidentes de trabalho e invalidez, além de envelhecimento. Essa lei, criada na Alemanha durante os anos do governo de Otto Von Bismarck, é considerada, segundo Povoas (1985), o marco inicial da previdência social. Foi a partir dessa lei que outros países criaram suas primeiras leis de previdência social. A França instituiu, em 1898, a Lei de Acidentes de Trabalho e a Inglaterra, em 1907, implantou seu primeiro sistema de assistência à velhice e a acidentes de trabalho.

Em 1935, as leis de seguridade social receberam um maior enfoque com a promulgação do *Social Security Act*, nos Estados Unidos pelo então presidente Roosevelt. Foi a partir dessa lei que se fixou a concepção de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Segundo os princípios do Estado de Bem-Estar Social, todo o indivíduo tem o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido seja diretamente através do

Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos incluiriam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, a garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos, dentre outros. (PÓVOAS, 1985).

Essa noção de Estado de Bem-Estar Social surgiu numa conjuntura econômica e política marcada pelo pós-guerra e pela Grande Depressão dos anos 30. O desemprego em massa e a queda nos índices de natalidade fizeram com que se estabelecesse o discurso de uma crise social e nacional, o que culminou em idéias de intervenção estatal na economia. A tese vigente, conhecida como Keynesianismo, propunha uma forte presença estatal na economia como forma de garantir a retomada do crescimento econômico, assegurando, assim, as condições para o desenvolvimento da atividade econômica, do consumo e do emprego. Essa ótica acabara por fortalecer o modelo capitalista, uma vez que a implantação de uma ampla política de proteção social por parte do Estado garantiria as condições para a reprodução das forças de trabalho e, em decorrência, garantiria também a reprodução e acumulação do próprio capital.

Nesse novo cenário, o modelo de previdência social, o bismarckianismo, passou por grandes modificações, principalmente por não conseguir atender às demandas de uma sociedade que ainda sofria as perdas de uma guerra e em pleno processo de urbanização. O novo modelo de previdência surgido desse contexto, o *beveridgeano*¹, desenvolveu, além das políticas de seguridade aos trabalhadores formais, políticas de atendimento aos desempregados, inválidos, crianças e idosos. As propostas do modelo *beveridgeano* levaram a uma nova concepção de proteção social, a seguridade social. Segundo Vianna (1998: 17):

Embora enfoques diversos (e até divergentes) tenham se sucedido na interpretação da natureza e/ou finalidade do *Welfare State* no mundo moderno, o fato é que com as mudanças operadas no processo de acumulação a partir dos anos 30, redefine-se o papel do Estado, criando-se as bases econômicas, políticas e ideológicas para o provimento do bem-estar. O fortalecimento das partículas social-democratas, a difusão do fordismo como modelo de organização industrial e a imensa aceitação das propostas keynesianas foram elementos essenciais para a construção do conceito de seguridade social.

¹ O nome *beveridgeano* surgiu na Inglaterra, a partir do Relatório Beveridge.

É importante ressaltar que a Seguridade Social não deve ser confundida com a Previdência Social, essa é espécie daquela. 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. Assim, quando se afirma que a Seguridade deve obedecer ao princípio que assegura universalidade de atendimento, não significa dizer que qualquer pessoa tenha direito aos benefícios previdenciários, já que, a Previdência Social tem caráter contributivo, ou seja, somente aqueles que contribuem para o sistema é que terão direito aos benefícios.

1.1.1 A crise do 'Estado de Bem-Estar Social'

A maioria das economias capitalistas experimentou, no pós-guerra, um crescimento econômico sem precedentes, aliado à expansão de programas e sistemas de bem-estar social. O que se percebeu foi uma parceria bem-sucedida entre a política social e a política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico aliado a segurança social. Teria havido mesmo um "círculo virtuoso" entre a política econômica keynesiana e o Estado de Bem-Estar Social. Enquanto a política econômica regulava e estimulava o crescimento econômico, o Estado de Bem-Estar Social arrefecia os conflitos sociais e permitia a expansão de políticas de acompanhamento social, que amenizavam tensões e potenciavam a produção e a demanda efetiva.

No entanto, na década de 1970, as principais economias capitalistas se viram em crise com a crescente queda do dinamismo econômico e a incapacidade fiscal do Estado de fazer frente às constantes pressões pela ampliação das políticas de proteção social. A crise mostrou seus impactos em todos os níveis das sociedades: o econômico, o social e o político. A aceleração inflacionária, a desorganização do sistema financeiro internacional, as elevadas taxas de desemprego impuseram re-ordenamentos econômicos de grande significado e trouxeram consigo profundas alterações tecnológicas, assim como redefinições dos papéis e ações das instituições sociais e políticas. Os resultados desses desequilíbrios e re-ordenamentos foram pressões sociais e conflitos políticos.

O quadro de baixo crescimento com aceleração inflacionária e desequilíbrios financeiros dos Estados parece ter gerado um conflito entre política econômica e

política social abalando aquele "círculo virtuoso do pós-guerra". E, ainda mais, parece ter sido definitivamente estremecido o consenso quanto à possibilidade de se assegurar o crescimento econômico aliado à tentativa de amortizar a tendência à desigualdade e injustiça sociais através de transferências de renda e gastos de governos. Do mesmo modo, pareceria ter diminuído a crença na capacidade de gerenciamento, pelo Estado, dos vários desequilíbrios, dado o declínio mesmo da capacidade de governar, seja pela falha dos mecanismos de política, seja pela profunda crise de confiança que afetava a relação entre governantes e governados (DROR, 1981). A projeção de um Estado de Bem-Estar aliado a uma política econômica capitalista revelaria, nesse período, a face excessivamente otimista que se manifestara ao longo dos anos 50 e 60.

Por volta dos anos de 1980, a crise com relação ao Estado de Bem-Estar Social se agravou enormemente e um discurso pessimista tomou conta da esfera político-ideológica. Acreditava-se que a importante construção histórica do pós-guerra dos países industrializados fundado sobre a aliança entre as políticas econômica e social atingira seus limites. Segundo Dror (1981), a previsão era a do fim do Estado de Bem-Estar Social, com o retorno ao mecanismo de mercado ou a edificação de uma nova estrutura assentada sobre um novo tipo de sociabilidade.

Ainda no fim da década de 80, as previsões mais pessimistas, porém, não se confirmaram. O que se percebeu foi a formação de uma frente de resistência ao desmantelamento dos mecanismos compensatórios, o que expressou a defesa do Estado Protetor. O debate sobre como manter o ideal de um Estado de Bem-Estar Social aliado a uma balança econômica equilibrada ainda se mantém. A questão agora passa a ser a de como equiparar Estado-Social e Estado fiscal, como poderemos comprovar mais a frente.

O grande fator problematizador da questão previdenciária tem sido a rápida aproximação entre os grupos dos inativos e dos ativos. Essa chamada "crise demográfica" deve-se a redução drástica na taxa de natalidade acompanhada do aumento da expectativa de vida, o que acarreta déficit orçamentário nas contas previdenciárias. Segundo dados das Nações Unidas, a expectativa de vida ao nascer passou de 46,5 anos em 1950-1955 para 65 anos em 1995-2000.

1.2 A Previdência Social no Brasil

A concretização de uma política de previdência social no Brasil ocorreu em várias etapas que representaram mudanças conceituais e estruturais, envolvendo o grau de cobertura, o elenco dos benefícios oferecidos e a forma do financiamento do sistema. A análise de cada momento histórico da Previdência Social é capaz de indicar os principais progressos e pendências ocorridos ao longo de sua existência.

Para a maioria dos autores, o marco da previdência social no Brasil pode ser considerado o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves, que criou, em cada uma das estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadorias e Pensões para os respectivos empregados. Em 1926, esse sistema se alargou com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP). O CAP foi caracterizado pela ampliação da benevolência do sistema, suprimindo o critério de idade, que era de 50 anos, elevando o valor da aposentadoria ordinária e modificando seus percentuais de cálculo, além de adotar, como base de cálculo os três últimos anos, em substituição aos cinco utilizados anteriormente.

As CAP's constituíam um modelo inspirado na estratégia de Bismarck, apresentando características claramente corporativistas. Nesse modelo, o Estado se antecipava às necessidades dos indivíduos e regulava, dessa forma, quem era cidadão e quem não era. A previdência social era, então, utilizada como um amortecedor social em face dos crescentes movimentos revolucionários que eclodiram a partir da segunda década do século passado.

Como buscaremos evidenciar à frente, no Brasil, diferentemente do que ocorreu na maioria dos países de economia capitalista, os direitos previdenciários foram concedidos, não através de luta popular, mas pelas mãos do Estado, principalmente em períodos ditatoriais. Essa tendência corporativista de atribuição de direitos sociais, denominada por Santos (1987) de “cidadania regulada”, formulava os direitos sociais na perspectiva do indivíduo cidadão, com o objetivo de compensar as vicissitudes da vida social que o comprometeriam como indivíduo autônomo e soberano nas suas prerrogativas de cidadão.

Essa relação entre Estado e sociedade cria, segundo Spozati (1988), o “mérito da necessidade”, isto é, faz da pobreza um estigma para a evidência do fracasso do indivíduo em lidar com as contingências da vida e transforma a ajuda do Estado em uma

celebração pública de sua inferioridade, uma vez que o indivíduo, para consegui-la, tinha de provar sua incapacidade para o trabalho.

Também para Zanirato (2003: 17), a instituição da Previdência Social no Brasil se deu num contexto de desmobilização da luta dos trabalhadores, prevalecendo a força política e econômica da burguesia industrial. A intervenção do Estado, enquanto fator de desarticulação do movimento operário foi fundamental para este desenlace. O papel desempenhado pelo Estado indica, em sua visão, que aquele era um “contexto de acirramento da luta de classes e de redefinição da ordem capitalista” (ZANIRATO, 2003:17).

Passemos, agora, à observação da evolução do sistema previdenciário brasileiro em quatro períodos fundamentais. Essa divisão em períodos está relacionada ao foco político-institucional característico de cada momento.

A maioria das mudanças, como observaremos, está mais associada a mudanças legais/ constitucionais, de uma matriz para a outra, do que a questões internas da previdência. Essas mudanças vão envolver:

- mudança de concepção;
- mudança de cobertura;
- mudança nos mecanismos de financiamentos; e
- mudança nos direitos.

1.2.1 O período de 1930- 1944: Capitalização

Ao longo da década de 1930, assistimos ao processo de industrialização brasileira, assim como a uma remodelagem do sistema previdenciário. Em 1933, a preocupação com o funcionamento das CAP's em bases securitárias determinou o surgimento dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP's, organizados por categorias profissionais ou conjunto de profissões correlatas. Assim, os IAP's, diferentemente das CAP's, que agregavam os trabalhadores de uma mesma empresa, filiavam compulsoriamente todos os trabalhadores de determinadas categorias do mercado de trabalho formal urbano em âmbito nacional.

Acrescentamos, ainda, como outro ponto relevante na criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões é a vinculação dessas entidades a órgãos do governo federal, submetidos ao controle financeiro, administrativo e diretivo do Estado.

O primeiro dos institutos criados a partir de então foi o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), através do Decreto nº 22.872, cujo normativo previa a isenção das quotas em sua área de abrangência, devendo o Governo Federal utilizar recursos do orçamento para complementar a sua parcela. Já no ano seguinte, 1934, foram criados o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes (IAPC) e o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários (IAPB).

As leis previdenciárias instituídas em 1934 tiveram, como ponto marcante, a consagração do modelo tripartite de financiamento do sistema. Na contribuição tripartite, os valores dos recursos arrecadados eram divididos entre a União, os empregados e os empregadores. Segundo Balera (1989: 22), “com a Constituição de 1934, a proteção social passa a ser um seguro para o qual contribuem tanto o trabalhador como o empregador e, em igualdade de condições com essas categorias, o próprio Poder Público”.

É importante lembrar que, no plano constitucional, deixava-se o estágio da assistência pública para adentrar na era do seguro social, vez que em todo o mundo, mesmo em sociedades industriais mais avançadas, não se tinha afastado a concepção do seguro social. Nem mesmo o *Social Security Act* norte-americano havia sido concebido, já que datava de 1935. Além disso, segundo Pereira Júnior (2005: 2):

a Carta de 1934 foi a primeira a utilizar o termo "Previdência", sem o adjetivo social, referindo-se ao tema proteção social em outros dispositivos, dentre os quais, o art. 5º, XIX, c, que dá competência legislativa a União em matéria de proteção social, o art. 10, que atribui responsabilidade aos Estados na execução dos serviços de saúde e assistências públicas, art. 121, § 1º, h, que enumera os riscos protegidos e, também, institui a contribuição tripartite, e, por derradeiro, o art. 170, § 3º.

No ano de 1938, o Presidente Vargas cria, através do Decreto-Lei nº 288, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), cujo padrão perpetuaria na administração pública. A partir do IPASE, houve a inserção da contribuição para o custeio de diversos benefícios: a pensão vitalícia para o cônjuge sobrevivente, a pensão para os filhos até a idade de 22 anos, o pecúlio, o seguro de

renda e o seguro de morte. Os segurados contribuíam com uma alíquota que variava de 4 a 7%, dependendo da faixa salarial em que o funcionário se encontrava.

Em relação aos IAP é, ainda, importante ressaltar que cada um desses institutos tinha o seu plano de custeio, suas condições de elegibilidade e seus benefícios distintos, sendo que as categorias profissionais que possuíam maior capacidade de pressão sobre o Estado contavam com um amparo previdenciário maior, o que provocou a estratificação ocupacional e a conseqüente desarticulação entre classes. Na Tabela 1, são apresentados os benefícios oferecidos por cada um dos IAP's:

Tabela 1
Benefícios oferecidos pelos IAP's na década de 1940

	IAPM (1933)	IAPB (1934)	IAPI* (1938)	IAPETC** (1938)	IAPC (1940)
Aposentadoria por idade		X		X	X
Aposentadoria por invalidez	X	X	X	X	X
Pensão	X	X	X	X	X
Assistência médico-hospitalar	X	X			X
Assistência farmacêutica	X	X			
Auxílio funeral		X		X	X
Pecúlio					X
Auxílio-doença		X	X		X
Auxílio-maternidade		X			X
Auxílio-detenção/reclusão		X			

* Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários.

** Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores e Transportadores de Carga.

FONTE: Oliveira & Teixeira (1986)

Também durante a década de 30, percebemos uma mudança radical na política do Sistema Previdenciário. Cada vez mais se restringia o atendimento ao segurado em termos de quantidade e qualidade de serviços e das condições de aposentadoria e pensões, em função da capitalização e aplicação dos recursos em projetos produtivos. O discurso era o da impossibilidade de se manter um Sistema de Repartição², uma vez

² Segundo o Sistema de Repartição Simples, as contribuições dos segurados atuais são utilizadas para financiar as aposentadorias em curso, o que leva as gerações futuras a financiar as aposentadorias dos atuais segurados.

que, a médio ou a longo prazo, ele não se sustentaria para as próximas gerações, o que fez surgir a idéia de um sistema de capitalização como ingrediente necessário ao equilíbrio do sistema.

No regime de capitalização, o segurado financia seu próprio benefício, mediante a constituição de uma poupança individual, na qual são depositadas suas contribuições, sendo essas investidas no mercado financeiro. O Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG, como veremos mais à frente, foi criado nesses moldes para alterar a concepção do Regime Próprio de Previdência de estado. Assim, as reservas do segurado são formadas por suas contribuições mais os retornos das aplicações financeiras. A capitalização do sistema e a aplicação dos recursos na criação de empresas estatais e no sistema de habitação de casas populares com recursos dos trabalhadores gerou, nesse período, a necessidade de uma legislação que autorizava a compra de ações e de administração de fundos, de forma a legitimar as operações e aplicações financeiras de interesse do Governo. Esse novo sistema conferiu, segundo Oliveira & Teixeira (1986), um caráter neoliberal à Previdência.

1.2.2 O Período de 1945 a 1964: Unificação

Já na década de 40, surgiram discussões sobre uma reforma do Sistema Previdenciário Brasileiro. O foco principal das discussões era a possibilidade de unificação dos vários IPA's, que possuíam, cada qual, sua própria regra em desacordo à tendência internacional de universalização da cobertura, padronização das contribuições e benefícios e unificação administrativa e financeira.

Então, em 1945, na tentativa de melhorar a imagem de seu governo, Getúlio Vargas assina o Decreto nº 7.526 que dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). O plano ISSB contemplava três princípios universais: (1) unificação, com a consolidação de todos os recursos existentes num único fundo; (2) universalização, com a cobertura a todos os empregados ativos de 14 anos ou mais; e (3) padronização, com a proposta de um único plano de contribuições e benefícios. No entanto, apesar de ter sido formalmente instituído, logo depois ocorreu a queda do Presidente Vargas, o que determinou a retirada das condições que propiciaram a efetiva regulamentação e concretização do Instituto. (RIBEIRO, 2001).

Nos anos seguintes da década de 40, várias propostas de alteração do sistema de previdência foram introduzidas na legislatura, mas a maioria não foi sancionada. Somente em 1950, Aluizio Alves, deputado federal da UDN, apresentou um projeto de lei, apoiado na assessoria dos técnicos do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes (IAPC), Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), que propunha, entre outras coisas, a unificação do sistema. E foi, a partir dessa união entre o Governo e os setores dirigentes das entidades previdenciárias, que ocorreu a unificação do sistema. (RIBEIRO, 2001).

Dando seqüência a forma de governo populista de Getúlio Vargas, João Goulart faria aprovar a “Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS)”, em agosto de 1960. A LOPS, que previa a extensão dos benefícios, ampliou a cobertura social aos autônomos urbanos, deixando de lado, porém, os trabalhadores rurais e domésticos. Somente a partir da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, as conquistas previdenciárias foram estendidas aos trabalhadores do campo. Tal lei criaria o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

A LOPS, embora tenha surgido com o discurso de um eficiente meio de distribuição de renda, pouco alterou a estratificação social da previdência no Brasil. Manteve-se, assim, a necessidade de uma ampla reforma do sistema que atendesse aos princípios almejados de unificação, universalização e padronização. Segundo Malloy (1986: 121):

A definição geral de reforma de 1960 é que não era de fato uma reforma. O sistema continuou com todos os seus males – desigualdade, ineficiência, escamoteação financeira, “pistolão” – contra os quais os tecnocratas da previdência social vinham brigando desde 1940.

Em 1964, houve o golpe militar pela tomada do poder, o que deu início a uma fase autoritária na política brasileira. Essa nova fase, reconhecida como regime autoritário- burocrático, refletiu a aliança elitista de oficiais militares e tecnocratas civis. A maior característica desse sistema é o fato de se tratar as questões sociais por critérios supostamente neutros e objetivos de racionalidade técnica, além, é claro, da exclusão política de setores organizados, especialmente a mão-de-obra sindicalizada.

No que se refere à questão previdenciária, o golpe representou a intervenção em todos os IPA's, substituindo-se seus presidentes e funcionários do quadro administrativo político por tecnocratas “apolíticos”. Assim, as estruturas corporativistas dos IPA's

foram rompidas e o governo assumiu o controle total, implicando em mudança de direção.

1.2.3 O Período de 1965 a 1988: Universalização

Em 1966, houve a criação, através do Decreto-Lei nº 72, do Instituto Nacional de Previdência Social, o INPS, a partir da unificação de seis IAP's, a saber, o IAPI, dos industriários; o IAPFESP, dos trabalhadores de ferrovias e serviços públicos; o IAPB, dos bancários; o IAPC, dos comerciários; o IAPETC, dos trabalhadores em transportes e cargas; e o IAPM, dos marítimos. Essa reforma, no entanto, não alterou o funcionamento da previdência dos servidores públicos.

Uma das principais modificações se refere à mudança da estrutura previdenciária. Nesse período, migra-se de um regime financeiro de capitalização coletiva para um regime de repartição, em que os empregados em atividade auxiliam no custeio daqueles que se aposentam.

Durante o regime militar, pelo menos até o final da década de 1970, a previdência social funcionou como política inclusiva capaz de aliviar tensões sociais inerentes aos padrões de crescimento econômico. Sucessivas ações foram desenvolvidas com o objetivo de ampliar a extensão da cobertura e benefícios previdenciários: houve a integração dos segurados contra acidentes de trabalho ao INPS, em 1967; a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), em 1971; e a extensão dos benefícios da previdência às empregadas domésticas (1972) e aos autônomos (1973).

É importante ressaltar que, apesar da inclusão dos trabalhadores rurais, havia uma enorme diferença entre os benefícios concedidos aos mesmos e aos trabalhadores urbanos, sendo esses últimos os que barganhavam maior quinhão.

Também durante esse período, o sistema previdenciário passa a se responsabilizar ainda mais pela assistência médica, dando reforço ao sistema e ampliando a cobertura. Sendo o ano de 1967 o marco da medicina previdenciária, principalmente, através do apóio à rede privada de prestação de serviços.

Outras alterações na previdência foram percebidas. No ano de 1974, houve a criação da Lei nº 6.719, de amparo previdenciário, que garantia, aos maiores de 70 anos

e inválidos não contribuintes, o direito a renda mensal vitalícia e, em 1975, a extensão dos direitos previdenciários aos garimpeiros e empregadores rurais.

Em 1977, houve uma nova reforma de caráter administrativo, que visava, principalmente, à centralização e à integração das ações previdenciárias. Foi criado pela Lei nº 6.439 o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que objetivava a reorganização e a racionalização para enfrentar problemas financeiros originados pela expansão dos gastos com assistência médica. A partir dessa lei, também foram criados o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS), a Fundação do Bem-estar do Menor (FUNABEM), a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME).

Nos primeiros anos da década de 80, o sistema previdenciário entra em crise e o governo reconhece publicamente que o sistema já se tornava incapaz de sustentar o padrão de gastos levantados no período anterior. Com isso, o governo conseguiu obter a aceitação para medidas contencionistas. No entanto, ao mesmo tempo, o fato provocou desconfiças quanto à administração da Previdência.

O debate sobre a crise da Previdência alcançou maior destaque e a incapacidade do Governo de enfrentá-la propiciou o estabelecimento de novos patamares de intervenção dos movimentos sociais nas reformas que marcaram o fim da ditadura militar.

Em 1988, com a redemocratização do país, a previdência social passou pela mudança mais importante em sua trajetória a partir da elaboração de uma nova Constituição da República. A principal modificação foi a instituição do conceito de seguridade social, reconhecendo-se o direito à proteção social devida pelo Estado como universal, independente da contribuição prévia ao sistema. A partir daí, houve o estabelecimento do piso de um salário mínimo para aposentadoria e pensões, valor concedido a todos os deficientes físicos e maiores de 65 anos, independentemente de contribuição previdenciária.

O conceito de Seguridade Social abrangia políticas de saúde, previdência e assistência social. Na área da saúde, a noção de seguridade social representou um benefício a que todos têm direito; como assistência a quem necessitar e não tiver capacidade para o trabalho e como previdência para os contribuintes.

Segundo Souza (2004: 75), a carta constitucional inovou ao introduzir uma série de princípios para a política previdenciária, a saber:

- Universalidade da cobertura e do atendimento: garantia de que todos os cidadãos são cobertos pelo sistema e devem ser atendidos quando da ocorrência dos eventos abrangidos pela seguridade;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais: todos os cidadãos, independentemente do meio em que vivem, urbano e rural, têm direito aos mesmos benefícios e serviços;
- Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços: atendimento distinto e prioritário aos mais carentes de acordo com suas necessidades objetivas, ou, em outras palavras, adoção do critério de “discriminação positiva”;
- Irredutibilidade do valor dos benefícios: nenhum benefício pode ser inferior ao salário mínimo, devendo ser reajustado de modo a manter seu valor real. Buscou-se, com esse princípio, evitar a reincidência de fases em que houve a deterioração do valor do benefício e, portanto, do poder aquisitivo do beneficiário.
- Equidade na forma de participação no custeio: equidade de acordo com o princípio de que os desiguais têm de ser tratados de forma desigual, na medida de suas desigualdades; ou seja, aqueles que têm maior capacidade contributiva devem arcar com maior ônus na sustentabilidade do sistema;
- Diversidade da base de financiamento: o sistema deve ser sustentado com base em fontes de receitas diversas, sendo essas, basicamente, a folha de salários, o faturamento e o lucro, além dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Instituiu-se também o Regime Jurídico Único (RJU) no serviço público e os entes federados passaram a ser os responsáveis pela aposentadoria dos servidores que, até então, eram regidos pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) e contribuía para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Tal fato consolidou a União, os

Estados e os Municípios como os tutores da previdência de servidores, cuja contribuição para o regime geral não era correspondente à aposentadoria integral. Isto, porém, acarretou um grande crescimento das despesas previdenciárias dos entes públicos, já que os critérios para concessão das aposentadorias do setor público eram bastante generosos em comparação aos do regime geral. E, ademais, muitos servidores que se aposentaram logo após a instituição do RJU, definido pela CF/88, eram empregados públicos, portanto, contribuintes anteriores do RGPS, com contribuição limitada ao teto de benefícios instituído por esse regime. Sendo assim, poucos contribuíram para o regime de previdência que o aposentou e, mesmo considerando-se a Compensação Previdenciária Financeira do INSS, à luz do que dispõe o art. 201, parágrafo 9º da CF/88, consta que os regimes próprios é que arcaram com a maior parte das despesas dos referidos servidores.

Ainda sobre o RJU, Souza (2004: 82) afirma que:

É importante comentar que o referido artigo³, em seu § 2º, determinava quais dispositivos do art. 7º da Carta Magna (que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais) deveriam ser aplicados aos servidores públicos. Dentre eles figuravam as garantias de irredutibilidade de salário (inciso VI), salário nunca inferior ao mínimo (inciso VII), décimo terceiro salário (inciso VIII), entre outros. No entanto, um ditame do art. 7º, em específico, não deveria ser aplicado aos servidores públicos, qual seja, o disposto em seu inciso XXIV, que trata justamente da aposentadoria. Isso porque esse benefício, bem como a pensão dele decorrente, é disciplinado de forma específica e distinta daquela dos demais trabalhadores, e por isso não integrante da seguridade social, estando suas regras dispostas no art. 40 da Constituição.

A Constituição Federal de 1988 representou, por um lado, um grande avanço no padrão brasileiro de proteção social através de dispositivos como a universalidade da cobertura, a uniformidade e equivalência dos benefícios, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios, a irredutibilidade dos vencimentos, a equidade na forma de participação no custeio e a diversidade da base de financiamento; por outro lado, a pouca preocupação com os recursos foi responsável por gerar um quadro crescente de desequilíbrio nas contas da previdência, que ensejou, como veremos mais a frente, propostas de alterações no sistema, sendo a criação de fundos de capitalização nos regimes próprios a que nos ateremos com maior cuidado.

³ Artigo 39, *caput*, da Constituição da República de 1988.

1.2.4 O período de 1988 a 1998: Crise e Reforma

O início da década de 1990 foi marcado pela regulamentação dos dispositivos constitucionais previdenciários com vistas à correção de possíveis distorções, mas também por uma profunda crise no Sistema de Previdência Social causado pelo déficit das contas previdenciárias.

Uma das medidas realizadas nesse período foi a intervenção no art. 40 da Constituição, que se limitava a dispor regras gerais acerca da concessão e manutenção da aposentadoria e da pensão do servidor público, para atender à determinação do art. 39 quanto à instituição do RJU, a partir da publicação, em dezembro de 1990, de um novo estatuto dos servidores públicos da União, através da Lei nº 8.112.

A Lei nº 8.112/90 integrou, em um mesmo conjunto de regras estatutárias e previdenciárias, servidores regidos pela Lei nº 1.711/52, bem como pelas leis trabalhistas. Essa lei também previu a criação do plano de seguridade social do servidor público da União e de sua família, o qual compreendia os seguintes benefícios:

- a) Aposentadoria;
- b) Auxílio-natalidade;
- c) Salário-família;
- d) Licença para tratamento de saúde;
- e) Licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;
- f) Licença por acidente em serviço;
- g) Assistência à saúde; e
- h) Garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias.

Também os dependentes dos servidores eram contemplados com direito aos seguintes benefícios:

- a) Pensão vitalícia e temporária;
- b) Auxílio-funeral;
- c) Auxílio-reclusão; e
- d) Assistência à saúde.

Apesar das alterações e emendas na constituição, o grande problema do período continuou sendo o déficit das contas, como apontou o Relatório Brito realizado após o *impeachment* do Presidente Collor, em 1992, e a posse de Itamar Franco. Segundo esse relatório, assinado pelo recém ministro da previdência Antônio Brito, poucos foram os momentos em que a Previdência teve condições de arcar com suas obrigações para com os segurados. O diagnóstico apontava, de acordo com Santos (2003: 28-29) para três crises básicas do sistema previdenciário, a saber:

- 1) Crise gerencial advinda de vários fatores, tais como, a má legislação sobre o FINSOCIAL, permitindo que as empresas recorressem à justiça e não contribuíssem com um montante de 20% das receitas da seguridade social; a não implantação da contribuição dos produtores rurais em regime de economia familiar; a não regulamentação das aposentadorias especiais; a não instalação dos Conselhos Estaduais e Municipais, com vistas a permitir maior controle da sociedade sobre o sistema; a não implantação de um Cadastro Nacional dos Segurados (CNS), dentre outros.
- 2) Crise conjuntural oriunda da recessão, pois uma vez que a receita da previdência provém, basicamente, da folha de salários, essa fica condicionada ao desempenho da economia. Em 1991 teria havido uma queda de arrecadação de 10,2% em relação a 1990.
- 3) Crise estrutural diretamente relacionada: a) à estrutura de contribuições versus benefícios concedidos, principalmente em função da alta dependência da receita da folha salarial que deixava a solvência do sistema vulnerável às sucessivas crises econômicas do País; b) à ampliação indistinta de benefícios, advinda da Constituição de 1988 e, em alguns casos de privilégios, como por exemplo, a aposentadoria por idade, apontada pelo relatório como altamente regressiva.

Apesar de o relatório ter evidenciado uma reforma estrutural como única solução efetiva a longo prazo, a comissão indicou a necessidade da realização de uma ampla discussão com a sociedade antes que se tomassem as primeiras medidas reformadoras, o que não ocorreu durante o curto período do mandato de Itamar Franco. No entanto, várias medidas importantes foram tomadas no sentido de aumentar a credibilidade das instituições envolvidas com a gestão da previdência no país, como melhoria do atendimento e combate às fraudes.

Em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência e a necessidade de contenção do déficit das contas públicas já imperava, é encaminhada, ao Congresso Nacional, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para a alteração do Sistema Previdenciário Brasileiro. Tal emenda visava o equilíbrio financeiro da Previdência Social e, ainda, garantir a sua viabilidade.

Duas questões com relação a essa emenda merecem destaque, qual seja, o caráter secundário atribuído à crise administrativa e o fato de que as mudanças mais profundas referiam-se à previdência dos servidores públicos. Tal fato se justificava pela urgente necessidade de intervenção na previdência do setor público, dando-lhe um caráter contributivo, uma vez que, até então, a aposentadoria dos servidores estatutários era vinculada, exclusivamente, ao tempo de serviço, não havendo contribuição do servidor nem a correspondente patronal.

O envio dessa proposta de emenda constitucional é o marco inicial da primeira geração de reformas do sistema previdenciário brasileiro após a Constituição de 1988. No entanto, a PEC tramitaria durante todo o primeiro mandato de FHC, sendo aprovada somente no final de 1998 e convertida na Emenda Constitucional (EC) nº 20/98.

A Emenda nº 20/98, com vistas à reformulação dos dispositivos da Carta Magna no sentido de diminuir o déficit ou conter as despesas dos sistemas previdenciários, trouxe significativas mudanças, especialmente no que diz respeito à previdência dos servidores públicos. A reforma não eliminou o regime de repartição simples vigente, de forma a substituí-lo pelo de capitalização, ou seja, não foi uma modificação de caráter estrutural. Na realidade, a reforma se fez dentro das instituições vigentes, estabelecendo novas condições, modificando requisitos de exigibilidade, entre outros. Destacamos, a seguir, algumas modificações introduzidas pela Emenda que acarretaram impactos positivos ao sistema.

A regra constante na CF/88 concedia a aposentadoria por tempo de serviço, independente da idade. Esse dispositivo contribuía para agravar a situação financeira da previdência no setor público, por permitir aos servidores aposentar-se em idade precoce. A idade média de aposentadoria dos beneficiários era 48,9 anos e, muitos, acabavam retornando ao mercado de trabalho, em sua maioria na informalidade. A aposentadoria representava, dessa forma, um complemento na remuneração dos inativos.

Após a EC nº 20/98, os efeitos positivos da reforma foram logo percebidos. Foi instituída a idade mínima para a aposentadoria de servidores que ingressassem após a promulgação da Emenda, sendo de 60 anos para os homens e de 55 anos para as

mulheres, além de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo que se dará a aposentadoria. Não obstante, instituiu-se uma regra de transição para os servidores que ingressaram antes da promulgação da Emenda e que até essa data não haviam cumprido todas as exigências para a aposentadoria. Nesse sentido, de acordo com essas regras, é necessário contar 53 anos, se homem, e 48 se mulher e, ainda, cumprir *pedágio*, período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que, na data da publicação da Emenda em tela, faltaria para atingir o limite de tempo da regra de transição, além dos cinco anos no cargo em que se daria a aposentadoria. Ademais, a aposentadoria por tempo de serviço foi substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição. Assim, foram contidas, no setor público, as concessões de aposentadorias aos servidores e trabalhadores em idade precoce.

A consequência imediata foi o aumento da idade média para a concessão do benefício, o que significou, por um lado, a extensão do período contributivo o que afetaria positivamente as receitas. Do lado das despesas, por sua vez, ocorre a diminuição dos gastos no curto prazo, pois posterga a concessão dos benefícios e também, a longo prazo, pois serão pagos por um período maior de tempo, ainda que em valor mensal maior⁴.

Acrescentamos, ainda, que constituía um privilégio dos servidores públicos, na vigência da Constituição de 1988, a utilização, para fins de aposentadoria, do chamado “tempo fictício”, isto é, a utilização da contagem de tempo de férias-prêmio não gozadas contadas em dobro, arredondamentos, entre outras. Esse benefício permitia que os servidores se aposentassem com idade inferior daquela indicada no regime geral, além de utilizar grandes períodos de tempo para o cômputo da aposentaria sem a devida contribuição previdenciária. Essa possibilidade, não aplicável aos trabalhadores cobertos no art. 40, parágrafo 10, da Emenda Constitucional nº 20/98.

Outra modificação introduzida pela EC nº 20/98 foi a possibilidade de se instituir previdência complementar para os servidores públicos. A norma previu que os entes federados poderiam fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a ser concedidas pelo regime próprio, o teto fixado para o INSS. Entretanto, os entes deveriam instituir a Previdência Complementar como forma de garantir a complementação dos valores que ultrapassem esse teto. Verifica-se, ademais, que a adesão dos atuais servidores a esse regime seria facultativa. Todavia, vale destacar, que a instituição de Previdência Complementar no âmbito dos Regimes Próprios está condicionada à promulgação da Lei Complementar disciplinando o assunto, conforme

⁴ Ministério da Previdência e Assistência Social; Livro Branco da Previdência Social – Brasília, 2002.

dispõe o art. 40, parágrafo 15, da Constituição Federal. O Poder Executivo chegou a enviar um projeto disciplinando essa matéria, o PLC nº 09, que, no entanto, não foi aprovado, vez que a oposição e o governo não conseguiram chegar a um acordo acerca de pontos-chave do projeto. No último capítulo retomaremos este assunto como um dos desafios da previdência social atualmente.

Não obstante, as alterações supracitadas ocasionarem modificações nos sistemas previdenciários, podemos destacar que nenhuma gerou efeitos tão inovadores e substanciais nas estruturas do que a introdução de dois novos paradigmas, os quais se configuram em verdadeiros pilares do novo modelo previdenciário brasileiro. Primeiramente, tem-se o **caráter contributivo**, o qual levou à alteração mencionada da antiga aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição. Tal princípio insere-se na idéia de que, para fazer jus ao benefício da aposentadoria, é necessário contribuir para o sistema. Nesse sentido, rompeu-se com o *status quo* que vigorou por anos, que permitia que os servidores públicos tivessem direito à percepção do benefício em tela sem que tivessem contribuído para tal. Acrescenta-se, porém, que até hoje servidores públicos de alguns Estados e Municípios não participam do financiamento de suas aposentadorias, contribuindo apenas para o benefício da pensão. O outro paradigma se refere ao imperativo de se estabelecer um **equilíbrio financeiro e atuarial** da previdência, necessário não apenas para garantir o pagamento de benefícios pagos aos atuais segurados inativos, como para garantir e assegurar o pagamento de benefícios aos servidores que atualmente são contribuintes. Observando esse princípio, as contas do sistema estariam ajustadas de maneira a que o que se arrecada, a título de contribuição e outras fontes de receita, possa arcar com o pagamento de benefícios previdenciários ao longo dos anos, guardada a devida relação entre o período contributivo, valor da contribuição e valor do benefício.

Podemos constatar que a promulgação da emenda Constitucional trouxe visibilidade à questão previdenciária e à magnitude dos problemas a ela relacionados o que, apesar de não ser condição suficiente, é condição necessária à participação dos atores envolvidos na busca de soluções eficazes.

Destacamos, ainda, com relação aos Regimes Próprios de Previdência Social, a promulgação da Lei Geral de Previdência Pública nº 9.717/98. Constatamos que, antes da vigência desse diploma legal, Estados e Municípios gozavam de grande autonomia para o desenho de seus regimes previdenciários, respeitando apenas vagas referenciais constitucionais. A partir da publicação da referida lei, tornou-se obrigatória a vinculação

dos regimes a critérios e exigências de forma a garantir o equilíbrio dos sistemas previdenciários.

1.3 Conclusões

Como pudemos observar, através da análise da evolução da legislação previdenciária no Brasil, as mudanças na previdência, de certa maneira, são determinadas não em função de suas demandas internas, mas em função de alterações constitucionais.

A pouca atenção às necessidades da estrutura previdenciária durante períodos de reforma fez com que se mantivesse um legado de pendências que se acumularam de gestão a gestão e resultou em desequilíbrio fiscal e não atendimento a diversas demandas sociais.

Foi a partir desse cenário de desequilíbrio fiscal que a reforma do sistema previdenciário brasileiro passou a constar da agenda da política nacional. Não se pode falar em uma administração pública saudável, sem termos em contrapartida uma previdência pública saudável e responsável, com caráter contributivo, equilibrada financeiramente e atuarialmente. Sem isso, os entes continuarão cada vez mais dependentes dos poucos recursos dos seus respectivos tesouros direcionados para o pagamento de benefícios previdenciários e, portanto, cada vez mais longe do equilíbrio fiscal e do atendimento das demandas sociais, fadadas ao esgotamento e à insolvência.

Capítulo 2

O Regime Próprio de Previdência Social Mineiro

A Constituição Federal de 1988, ao prever o regime próprio de previdência de Estados e Municípios, nada mais fez do que reconhecer uma situação preexistente; no caso dos servidores públicos civis de Minas Gerais, desde 1909 (CAMPOS, 2002). O regime próprio de previdência social mineiro, no entanto, sofreu algumas alterações no decorrer de seu processo evolutivo, o que desencadeou uma mudança profunda no regime previdenciário com a publicação da Lei Complementar nº 64/02. Dessa forma, buscaremos apresentar, nesse capítulo, alguns pontos fundamentais das alterações sofridas no regime próprio de previdência social mineiro desde sua sanção, bem como a sua forma de estruturação e a reforma ocorrida com a publicação da referida LC nº 64.

2.1 A Evolução da Legislação Previdenciária em Minas Gerais

A Constituição de 1988 teve um grande impacto na previdência brasileira, em particular no que se refere à situação do funcionalismo público federal, estadual e municipal, induzindo mudanças que provocaram alterações econômicas e financeiras para essas esferas de governo:

- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam instituir, no âmbito de suas competências, regimes jurídicos únicos e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. A Constituição também assegurou a compensação financeira para os trabalhadores que migrassem do Regime Geral para o Regime Jurídico Único (RJU).
- As aposentadorias dos servidores deveriam ocorrer com proventos iguais à última remuneração. Os índices de reajustes seriam os mesmos dos aplicados aos servidores da ativa e quaisquer benefícios ou vantagens concedidos aos servidores em atividade deveriam ser aplicados também aos inativos.

Assim, todo estado e todo município poderia instituir um regime próprio, transformando seus funcionários de celetistas em servidores estatutários, e com isso, beneficiados pela não-contribuição para o INSS e para o FGTS, bem como pela disponibilidade adicional de recursos provenientes das contribuições dos servidores públicos e pela Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários – COMPREV.

No caso de Minas Gerais, no entanto, havia um regime próprio anterior de previdência. O corte inaugural sobre a proteção social para os funcionários públicos civis mineiros remonta à instituição da aposentadoria, em 1909, e à publicação da Lei nº 588, de 6 de setembro de 1912, a qual criou a Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado, vinculada à Secretaria de Finanças que se destinava a auxiliar o servidor público inválido ou à família em caso de seu falecimento, sendo sua filiação facultativa. Tal fato nos permite concluir que a proteção social do servidor público mineiro se antecipou à proteção social dos servidores federais e do trabalhador brasileiro em geral, cujo marco é a Lei Eloy Chaves, instituída a partir do Decreto nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923.

Apesar de apresentar um histórico de regime de previdência social peculiar, o Estado de Minas Gerais apresentou uma evolução do sistema previdenciário influenciada pelas diversas mudanças constitucionais que ocorreram no país. Essa evolução pode ser percebida em quatro períodos:

- 1) 1923-1944;
- 2) 1945-1965;
- 3) 1966-1983; e
- 4) após 1986.

2.1.1 O período de 1923 a 1944: Capitalização

Em 1924, durante o governo de Raul Soares Moura, foi aprovado o Decreto nº 6.600, tendo por finalidade a reorganização da Caixa Beneficente, que passou a ser denominada Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. O termo *previdência* então empregado não tinha, porém, o mesmo sentido conferido atualmente. Previdência representava maior amplitude de benefícios, com maior facilidade de concessão.

Os motivos apresentados como fundamentais às alterações foram, segundo o então secretário de finanças Augusto Mário Caldeira Brant, a não-exigência de prova de saúde dos funcionários, a baixa taxa de contribuição e a desorganização administrativa. No entanto, ainda segundo o secretário, as modificações já inseridas não resolveriam os problemas mais profundos, sendo necessário um novo modelo de previdência.

A nova proposta de previdência não alterou alguns pontos-chave do sistema beneficiário, como pecúlio, pensão, auxílio funeral e empréstimo, mas passou a conceder adiantamentos e facilidades para a aquisição da moradia, bem como previu a implantação de cooperativas, além de prestar assistência médica e odontológica. Para que houvesse a criação e concessão desses benefícios, no entanto, fez-se necessária a alteração no custeio. O servidor passou a pagar uma mensalidade proporcional ao pecúlio ao qual se filiasse e, ainda, de acordo com a sua idade. Tratava-se de um regime de capitalização com contribuição definida.

Em 1925, a previdência dava seus primeiros indícios de melhoria, estando em dia com o pagamento de pecúlio e de auxílios para funeral. Foi sancionada a Lei nº 8080, que ratificou o Decreto nº 6.600/24, aprovando, assim, o Estatuto da Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais.

Em 29 de janeiro de 1932, o Presidente do Estado, Olegário Maciel, aprovou o Decreto nº 10.241, que trazia a possibilidade do servidor instituir um seguro em benefício de sua família em caso de sua morte. Houve também a criação do seguro contra fogo, com o objetivo de proteger o patrimônio do Estado, dos prédios hipotecados à sociedade de previdência e dos sócios.

As maiores modificações no período em questão foram registradas na Constituição do Estado de 30 de julho de 1935. Segundo Campos (2002: 33), a Constituição do Estado, no mesmo viés da Constituição Federal de 1934:

... previu, pela primeira vez, o “Título XIII – Dos Funcionários Públicos”, no qual se alteraram as regras para a aposentadoria dos servidores estaduais. Manteve-se a aposentadoria por invalidez, provada ou presumida, prevista na Constituição anterior (de 1891, alterada pela Lei nº 7 de 1909), considerando presumidamente inválido o servidor com mais de 35 anos de efetivo exercício, instituindo, porém, a aposentadoria compulsória em duas hipóteses: aos 68 anos de idade e aos servidores acometidos de moléstia contagiosa grave e incurável. Assim, o aposentado por idade avançada não foi considerado inválido, pois sua aposentadoria não mais decorria de presunção de invalidez, mas sim da compulsoriedade. Os proventos continuavam integrais ou proporcionais, de acordo com a situação.

Ocorreram, ainda, a regulamentação da concessão de aposentadoria e do pagamento dos proventos pelo Decreto-Lei nº 77 de 1938 e o estabelecimento da aposentadoria compulsória, indicada pelo Estado, através do Decreto-Lei nº 804 de 1941, cuja justificativa poderia ser o interesse do serviço público ou a conveniência do regime.

2.1.2 O período de 1945-1965: Regime de Repartição Simples

Em outubro de 1945, houve a promulgação da Constituição do Estado e, a partir dela, a reformulação do regime previdenciário estadual. Com a promulgação do Decreto-Lei nº 1.416, de 24 de novembro de 1945, a previdência social dos funcionários públicos passa a ser designada “Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais” (IPSEMG). Com esse decreto, houve o retorno do pecúlio, a instituição da aposentadoria por invalidez, a criação dos seguros gerais de vida e a ampliação da prestação de assistência à saúde, que passou a abranger a cirúrgica e a hospitalar, com a possibilidade de construção de um hospital próprio. Operou-se a transição do sistema de capitalização para um sistema de repartição simples.

Também durante esse período houve um processo de aumento da massa de assegurados com o objetivo de conter despesas e fazer face aos custeios dos novos benefícios assistenciais. Para tanto, a inscrição, antes facultativa, passou a ser obrigatória a todos os funcionários do Estado com menos de cinquenta anos de idade, inclusive os interinos, contratados e ocupantes de cargo em comissão. O Estado, porém, continuou a contribuir com sua parte.

O mecanismo de aumento de arrecadação e de contenção de despesas, representativo do sistema de repartição simples, como passou a ser o regime de Minas Gerais, deveria corresponder, a curto prazo, a um aumento da receita em relação à despesa e a uma diminuição da despesa *per capita*. No entanto, esse processo de arrecadação denotou o arrefecimento legislativo prejudicial percebido durante a década de 1930, visto que, somente na década de 1940, percebeu-se que as medidas legislativas tomadas na década de 1920 não foram suficientes para manter o sistema. Ou seja, a longo prazo, os recursos poderiam não ser suficientes para sustentar o regime.

Com a Constituição do Estado de 14 de julho de 1945, houve a alteração, também, das regras de concessão da aposentadoria e do pagamento dos benefícios. A idade de aposentadoria compulsória passou a ser de setenta anos. Previu-se, na mesma constituição, a aposentadoria especial do professor que exercesse 25 anos de efetivo exercício no magistério e dispôs-se sobre a paridade de vencimentos dos funcionários ativos e inativos.

Outra alteração no regime próprio de previdência ocorreu durante o governo Juscelino Kubistschek, com a criação do auxílio natalidade para o contribuinte obrigatório do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, sem previsão de verba específica para seu custeio, de acordo com a Lei nº 831 de 14 de dezembro de 1951. No entanto, somente em 1954 houve uma remodelação profunda do sistema previdenciário mineiro com a edição da Lei nº 1.195. Essa lei, considerada um importante marco na legislação previdenciária mineira, dispunha sobre o Estatuto do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais e reorganizou a concessão dos benefícios de acordo com a situação do contribuinte: se obrigatório, o servidor receberia auxílio natalidade e seus dependentes receberiam a pensão; se facultativo, os dependentes receberiam pecúlio e auxílio funeral, sendo que os empréstimos, os adiantamentos e a assistência eram prestados indistintamente.

Da mesma forma que na legislação previdenciária federal, embora tenha ocorrido um pouco mais tarde no âmbito estadual, procurou-se separar a noção de previdência da noção de assistência. Com isso, o estado separou a assistência à saúde da previdência, sem, contudo, promover o custeio separado para a primeira, o que ocorreria somente em 1957 com a instituição da taxa compulsória de assistência para fins de custeio da assistência médica, hospitalar e odontológica do servidor obrigatório.

Em 11 de janeiro de 1963, durante o governo de Magalhães Pinto, sancionou-se a Lei nº 2.803, que determinava a destinação de pelo menos 5% da arrecadação anual do Instituto para a construção ou aquisição do Hospital da Previdência, já previsto desde 1945. Também no ano de 1963, instituiu-se o Decreto nº 7.019, que dispôs sobre a contribuição do associado facultativo do IPSEMG, conferindo-lhe tratamento igualitário ao contribuinte obrigatório.

2.1.3 O período de 1966 a 1983: Ampliação do Sistema

Em 1967 é promulgada uma nova Constituição Estadual e, mais uma vez, reformulou-se o sistema previdenciário, com mudanças relacionadas, principalmente, às regras de concessão de aposentadoria. Com o novo sistema, houve a diminuição do tempo de serviço para a aposentadoria das mulheres em cinco anos, podendo essas se aposentar com trinta anos de exercício.

Houve, no ano seguinte, a flexibilização das regras para a assistência habitacional, através da Lei nº 5.002, permitindo a concessão do mútuo para a construção, aquisição, ampliação ou preservação do imóvel destinado exclusivamente à moradia própria e única. A lei previu, ainda, a reformulação do plano de pecúlio, com a adoção da base técnica que mais se aproximasse da experiência brasileira em seguro de vida.

Na década de 1970, começou-se a definir, a partir da Emenda Constitucional nº 1, as espécies reconhecidas de aposentadoria: compulsória, por invalidez ou voluntária. E, em 1971, editou-se a Lei nº 5.658, que dispunha sobre o provimento do cargo de Presidente do Instituto, prevendo a sua ocupação por qualquer pessoa, de preferência contribuinte, nomeado, em comissão, pelo Governador do Estado.

Outras modificações na legislação previdenciária ocorreram no ano de 1973. Houve a instituição da Lei nº 6.160, que disciplinou o pecúlio especial ao contribuinte que se inscrevesse no Instituto com mais de cinquenta anos de idade, em valor correspondente às contribuições efetivamente pagas, vedando a concessão de outros direitos a esses contribuintes. No entanto, a maior alteração prevista nessa lei consistia na supressão da vedação ao Instituto de cobrar de seus associados consultas médicas, exames laboratoriais, radiografias e radioterapias, bem como qualquer outra taxa assistencial.

Muitas dos benefícios concedidos no período em questão eram acompanhados por alguma taxa ou alíquota. Assim, o custeio da assistência à saúde, que era de responsabilidade única do governo estadual, passou a ser incrementado pela contribuição do servidor. Segundo Campos (2002: 41):

Percebe-se que a prodigalidade e a benevolência na concessão da assistência à saúde pode ser aferida pelo processo evolutivo desse serviço, que, no início, em 1924, não previa contribuição do servidor, e foi progressivamente impondo mudanças significativas nesse

mecanismo, obviamente devido ao acréscimo na despesa decorrente de questões tecnológicas e ao aumento da massa de segurados. Primeiro, separou-se a concessão dos benefícios pecuniários dos assistenciais, em 1954. Em seguida, instituiu-se a contribuição do segurado, por meio da taxa de assistência em 1957, que, posteriormente, teve percentual majorado, em 1973, quando também se aboliu a vedação ao IPSEMG em não cobrar outras taxas para custeio da assistência à saúde.

Em 1978, publicou-se a Lei nº 7.286, que tornou obrigatória a filiação ao Instituto de todos os servidores estaduais, sendo o Estado o responsável pela concessão da aposentadoria. Essa medida que tinha como fim a ampliação no número de segurados para aumentar a arrecadação, tornou-se uma constante no sistema mineiro e repetiu-se no início da década de 1980.

O Decreto nº 21.204 de 20 de fevereiro de 1981, assinado pelo governador Francelino Pereira, efetivou a filiação obrigatória do servidor da Justiça não remunerado pelo Estado ao Instituto. E, em 10 de julho do mesmo ano, é criada a Lei nº 7.982, que possibilitou a filiação do servidor civil da Polícia Militar junto ao IPSEMG.

Como pudemos observar, a grande marca do período foi a ampliação do sistema para alcançar todos os servidores do estado com vistas ao aumento da arrecadação. Essa política previdenciária, no entanto, ocorreu sem a devida avaliação atuarial, enfatizando soluções de curto prazo.

2.1.4 O período pós 1986: Modelo Atual

A Lei nº 9.380, de dezembro de 1986, e o Decreto nº 22.562, de 19 de fevereiro de 1987, constituem o momento inaugural do modelo de previdência vigente atualmente. Dessa forma, apresentamos, nas seções que se seguem, a descrição do sistema previdenciário mineiro.

2.1.4.1 A Estrutura do Regime Previdenciário Próprio do Estado de Minas Gerais

O arranjo institucional do regime previdenciário mineiro próprio do Estado de Minas Gerais é dividido da seguinte forma:

- I. Previdência básica, composta pelo Tesouro Estadual, pelo Instituto de Previdência Social do Estado de Minas Gerais (IPSEMG), pelo Instituto de

Previdência dos Servidores Militares (IPSM) e pelo Instituto de Previdência do Legislativo (IPLEMG);

- II. Previdência Complementar, composta pelo Fundo Supletivo dos servidores do IPSEMG, pelo Fundo de Previdência Complementar do Funcionário da Secretaria da Assembléia Legislativa (PRELEGIS) e pela Sociedade Civil de Seguridade Social (DERMINAS); e
- III. Previdência dos servidores da administração indireta, com autonomia financeira.

A previdência básica, de caráter oficial, tem como finalidade assegurar ao servidor mineiro e seus dependentes os benefícios previdenciários mínimos nos casos de doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade, prole e cárcere legal. Esses benefícios são, em Minas Gerais, de responsabilidade do Tesouro Estadual, do IPSEMG, do IPSM e do IPLEMG.

2.1.4.1.1 Previdência Básica

- O Tesouro Estadual

O Tesouro Estadual compreende a Pessoa Jurídica de Direito Público Interno da Administração Direta, a Pessoa Política e o próprio Estado de Minas Gerais, que tem, por responsabilidade, a prestação dos seguintes benefícios:

- a) Aposentadoria;
- b) Pensões de caráter específico⁵;
- c) Auxílio doença; e
- d) Auxílio funeral.

- O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG

O IPSEMG, que se originou da extinta Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado (1912), é uma pessoa jurídica de direito público, de natureza autárquica, com patrimônio próprio, e tem por finalidade prestar assistência previdenciária, médica, hospitalar, farmacêutica, odontológica e complementar a seus

⁵ Compreende as pensões acidentárias; as decorrentes da Lei nº 552/49; as especiais; as indenizatórias; as da extinta Minas Caixa; as de governadores; as de deputados; as dos membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas; e a dos dependentes dos ex-guardas civis e fiscais de trânsito.

beneficiários. O Instituto é regido, basicamente, pela Lei nº 9.380, de 18 de dezembro de 1986, e, complementarmente, pelo Decreto nº 26.562, de 17 de fevereiro de 1987.

Os beneficiários do IPSEMG podem ser classificados em obrigatórios, facultativos, dependentes ou conveniados.

- *Obrigatórios.* São beneficiários obrigatórios todos aqueles que exerçam função pública civil estadual do Executivo, do Legislativo (exceto deputados) e do Judiciário, da Administração direta e indireta; servidores dos órgãos autônomos e das autarquias estaduais; governador; secretários do estado; dirigentes de órgãos autônomos e autarquias conveniados; os membros do TCMG e do Poder Judiciário, inclusive os servidores da Justiça não remunerados pelo estado, desde que tenham menos de 60 (sessenta) anos de idade à data da filiação.
- *Facultativos.* Os beneficiários normalmente se dividem em dois grupos: 1) aqueles que, mesmo não se encontrando mais em exercício de função pública civil estadual, mantenham o recolhimento mensal, por sua conta, da contribuição individual, mais a cota referente à entidade empregadora, para o IPSEMG. 2) aqueles que, à data da filiação, contarem com mais de 60 (sessenta) anos de idade, podendo se filiar apenas como facultativo, sendo-lhe assegurado (ou a seus dependentes) tão somente o pecúlio especial, quando de sua aposentadoria ou morte, em valor correspondente às contribuições realizadas.
- *Dependentes.* Compõem esta categoria os dependentes dos assegurados obrigatórios ou facultativos, podendo ser subdivididos em dois grupos: 1) aqueles que fazem jus a todos os benefícios assegurados pelo IPSEMG: a esposa e o marido, a companheira e o companheiro mantidos a mais de 5 (cinco) anos, os filhos⁶ de qualquer condição menores de 21 anos ou inválidos⁷. Também podem ser dependentes, se não houver nenhum daqueles já descritos e desde que se prove a dependência econômica: o pai e a mãe; os irmãos de qualquer condição, menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos e as irmãs solteiras de qualquer condição, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas. 2) aqueles que podem ser inscritos exclusivamente para fazer jus a assistência médica,

⁶ Equiparam-se aos filhos: o enteado, menor sobre a guarda judicial com dependência econômica e parentesco até 3º grau com o segurado e o menor sob tutela com dependência econômica.

⁷ Na redação original da lei de 1986, a pessoa designada se do sexo masculino só poderia ser menor de 18 (dezoito) anos ou maior de 60 (sessenta), ou inválida. Somente com a Constituição Federal de 1988, promoveu-se a igualdade de direitos entre homens e mulheres, para fins de inscrição no IPSEMG.

hospitalar, farmacêutica, odontológica e complementar, assim considerados: o pai inválido e a mãe (viúva, solteira, abandonada, separada), os filhos até 24 (vinte e quatro) anos, enquanto estudantes de curso médico ou superior, mediante prova de dependência econômica do segurado.

- *Conveniados.* São considerados conveniados o prefeito e os servidores municipais, que, mediante convênio, estipulam a prestação previdenciária a cargo do IPSEMG.

A receita do IPSEMG é formada pela mensalidade do pecúlio e o prêmio do seguro; pela renda de inversão das reservas matemáticas; pelas rendas patrimoniais, extraordinárias, eventuais ou resultantes de fundos; reversão de quaisquer importâncias; doações e legados; juros, multas e emolumentos, taxas ou importâncias arrecadadas com a prestação de serviços; prestação de resgate de empréstimo; e outras receitas. As suas principais fontes, porém, são aquelas referentes à contribuição previdenciária mensal do segurado e da entidade empregadora.

O IPSEMG concede os seguintes benefícios e serviços: aos segurados: auxílio natalidade, assistência financeira, inclusive para fins habitacionais; aos dependentes: pecúlio, pensão, auxílio reclusão e auxílio funeral; a ambos: assistência médica, farmacêutica, odontológica, complementar e pecúlio especial. Esses benefícios e serviços são especificados no Quadro 1:

Quadro 1
Caracterização dos benefícios e serviços concedidos pelo IPSEMG

Auxílio natalidade	É devido pelo nascimento do filho(a) à gestante segurada ou ao segurado pelo parto de sua esposa ou companheira não segurada. Equivalente a um vencimento mínimo estadual vigente na data do parto. Prevê uma carência de 12 (doze) meses de contribuição.
Assistência financeira	Compreende empréstimos rápidos, empréstimos bancários, empréstimos habitacionais, financiamento para aquisição de órteses ou próteses, financiamentos de despesas relativas a participações no custeio de serviços de assistência e financiamentos para a aquisição de medicamentos. No caso dos financiamentos previstos, não incidirão juros e nem correção monetária.
Pecúlio	Reserva de dinheiro constituída pelo segurado com menos de 60 (sessenta) anos em benefício de sua família no caso

	de sua morte. O valor é arrecadado, gerido e pago pelo IPSEMG, com bases atuariais. O pecúlio especial é aquele instituído pelo segurado facultativo com mais de 60 (sessenta) anos em seu próprio benefício ou de sua família quando de sua saída do serviço público ou da sua morte, em valor correspondente às contribuições realizadas.
Pensão	Principal benefício concedido pelo IPSEMG, é devida ao dependente em razão da morte do servidor público, sem prazo de carência. Esse benefício é pago mensalmente em valor correspondente ao valor global do estipêndio de contribuição do servidor segurado, obedecendo ao reajustamento da remuneração do servidor em atividade, em face do princípio da paridade entre proventos e remuneração.
Auxílio reclusão	É o benefício pago ao dependente em razão do cárcere legal do segurado que houver cumprido o período de carência de 12 (doze) meses de contribuição, em valor apurado nos moldes da pensão e isenta de contribuição ao Instituto. Extingue-se seu pagamento se o segurado deixar a prisão por livramento condicional, fuga ou cumprimento da pena.
Auxílio funeral	É a prestação devida ao dependente do segurado falecido ou ao representante da família para custear as despesas do sepultamento do servidor. O valor corresponderá às despesas realizadas, observado o limite equivalente ao estipêndio de benefícios. Esse benefício, conforme elucidado, é pago em duplicidade: pelo Tesouro e pelo IPSEMG.
Assistência à saúde	Compreende o atendimento médico, odontológico, clínico ou cirúrgico, em ambulatório, hospital ou sanatório, bem como assistência farmacêutica, com a disponibilidade dos recursos destinados a esse fim.
Assistência complementar	Compreende assistência jurídica, assistência social e a assistência psicológica.

FONTE: RIBEIRO (2001)

- O Instituto de Previdência dos Servidores Militares - IPSM

O IPSM, que se originou da Caixa Beneficente da Polícia Militar (1911), é uma autarquia previdenciária estadual e tem por finalidade prestar assistência previdenciária a seus beneficiários. O Instituto é regido pela Lei nº 10.366, de 28 de dezembro de 1990.

Como no caso do IPSEMG, os beneficiários do IPSM podem ser classificados em obrigatórios, facultativos ou dependentes, não incluindo a categoria de conveniados:

- *Obrigatórios.* São beneficiários obrigatórios os militares da ativa, da reserva remunerada e os reformados, exceto os Juizes Militares do Tribunal de Justiça Militar. Os servidores civis da Polícia Militar alcançados pela Lei nº 7.982/81, e impedidos de se inscreverem como contribuintes do IPSEMG, e os servidores civis do sistema de ensino da Polícia Militar podem, mediante opção, se filiar ao IPSM, desobrigando-se da contribuição ao IPSEMG. Neste caso, são equiparados aos filiados obrigatórios, apesar de, tecnicamente, não serem obrigados a filiareem-se ao IPSM.
- *Facultativos.* Os facultativos são aqueles que, tendo perdido a condição de segurado obrigatório, manifestem a sua opção no prazo de 60 (sessenta) dias.
- *Dependentes.* São considerados dependentes, de forma preferencial e excludente, o cônjuge, companheiro e o filho de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; os pais economicamente dependentes do segurado; o irmão, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido, dependente economicamente do segurado.

Os rendimentos do IPSM são oriundos de contribuições dos assegurados e do Estado. Essa contribuição, no entanto, varia de acordo com o tipo de filiação. Os segurados obrigatórios contribuía, inicialmente, sob a alíquota de 10% sobre o estipêndio de contribuição. A partir de 1997, essa alíquota passa a 8%, equiparando-se à do servidor civil. O segurado facultativo contribui com um percentual de 30% sobre o estipêndio de contribuição. Já o estado obedece à alíquota mínima de 20% sobre o estipêndio de contribuição, podendo ser majorada, de acordo com o plano atuarial do IPSM.

Como se pode observar, enquanto que, para o IPSEMG, o Estado contribui com 4%, para o IPSM, essa contribuição é de 20%. Essa diferença de estatuto entre os dois institutos tem suscitado diversas discussões no sentido de uma reforma que estabeleça a paridade. Segundo Campos (2002: 92):

Essa diferença não tem justificativa plausível, sendo fruto do poder de organização dos militares e resquícios de um sistema de privilégios ultrapassado. A paridade da contribuição do Estado para civis e militares se impõe, porque além de ser uma questão de equidade e justiça social entre funcionários estaduais, também constitui equilíbrio para as contas públicas e em última instância, representa um mecanismo de resgate da governança no Estado, na medida em que a

adequação dos recursos disponíveis aumenta a capacidade do governo do Estado em relação a implementação de políticas públicas eficientes, referentes a outras áreas de atuação, diversa da previdência.

Quanto aos benefícios e serviços concedidos pelo IPSM, verifica-se que esse presta, aos segurados, assistência à saúde, auxílio natalidade e auxílio funeral e aos dependentes: pensão, pecúlio, assistência à saúde, auxílio reclusão e auxílio funeral.

No caso do auxílio funeral, observa-se que, diferentemente do que acontece com o IPSEMG, em que só o dependente faz jus ao benefício, no IPSM esse benefício é prestado aos segurados para o pagamento das despesas com o funeral de seus dependentes.

- O Instituto de Previdência do Legislativo – IPLEMG

O IPLEMG, criado pela Lei nº 6.258 de 13 de dezembro de 1973, é a instituição com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, cuja finalidade é conceder aposentadoria, pensão pecúlio a seus beneficiários. O IPLEMG é regido pela Lei nº 7.855, de 17 de novembro de 1980.

Da mesma forma que o IPSM, os beneficiários do IPLEMG se subdividem em obrigatórios, facultativos e dependentes:

- *Obrigatórios.* São beneficiários obrigatórios os deputados estaduais, independentemente de sua idade e da condição de saúde, enquanto durar o mandato.
- *Facultativos.* Os facultativos são os deputados estaduais com pelo menos 4 (quatro) anos de mandato que, não se reelegendo ou não concorrendo ao pleito, requerem sua inscrição dentro de 90 (noventa) dias do termo de seu mandato.
- *Dependentes.* São considerados dependentes a viúva, o viúvo inválido, o filho de ambos os sexos, menor ou inválido, ou a filha solteira, legalmente separada ou viúva, que vivia sob a dependência econômica do contribuinte.

A receita do IPLEMG é formada pela contribuição mensal compulsória dos deputados e da Assembléia Legislativa; pelo valor das diárias descontadas do deputado que faltar às reuniões ordinárias e extraordinárias da Assembléia Legislativa; pelo saldo das subvenções, concedidas por deputado, com recursos da Lei Orçamentária e da

Loteria Mineira não reclamados pelos beneficiários até o término do exercício financeiro a que correspondem.

As alíquotas de contribuição do IPLEMG, a partir da Lei nº 9.379 de 1986, são as que se seguem: 10% dos deputados, 20% da Assembléia e 30% do deputado segurado facultativo. A mesma lei previu, ainda, a contribuição de 10% sobre o valor dos benefícios concedidos pelo IPLEMG.

Dentre os benefícios concedidos pelo IPLEMG estão o pagamento da aposentadoria, da pensão e do pecúlio aos segurados e dependentes. Acrescenta-se que a aposentadoria dos deputados é a mais privilegiada, podendo se aposentar o deputado que houver perdido a qualidade de contribuinte e comprove ter, no mínimo, 8 (oito) anos de contribuição, sendo o valor do benefício correspondente a 1/28 do estipêndio, por ano ou fração igual, ou superior a 6 (seis) meses de contribuição.

A aposentadoria por invalidez é concedida ao deputado impossibilitado para o exercício do mandato eletivo. Já a pensão é paga ao cônjuge sobrevivente, sendo que seu valor é o total global do estipêndio de contribuição, uma vez que o IPLEMG paga sobre o percentual de 68% do estipêndio vigente na data do falecimento mais tantas alíquotas de 4% daquele valor quantos forem os demais beneficiários até o limite de 3 (três) quotas e contando, ainda, com o Tesouro Estadual para a complementação desse benefício.

2.1.4.1.2 Previdência Complementar

A previdência complementar tem o objetivo de instituir planos privados de concessão de pecúlios e rendas, de benefícios complementares aos da previdência básica, através da contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos, sendo promovidas por entidades, abertas ou fechadas.

Quando do seu surgimento, o principal objetivo daqueles que optavam por se filiar à previdência complementar era garantir a integridade de sua remuneração por ocasião dos proventos de aposentadoria ou pensão, uma vez que a previdência básica não apresentava benefícios correspondes à remuneração dos servidores que ganhavam acima do estipêndio de benefícios. No entanto, a partir da Constituição Federal de 1988, em que se instituiu a paridade entre os proventos e a remuneração, a adesão à

previdência complementar diminuiu significativamente e sofrendo uma revalorização a partir da Emenda Constitucional nº 20/98.

Os fundos que tinham por finalidade complementar o regime previdenciário próprio dos servidores do Estado de Minas Gerais eram: o Fundo Supletivo dos Servidores do IPSEMG; o Fundo de Previdência Complementar do Funcionário da Secretaria da Assembléia Legislativa (PRELEGIS); e a Sociedade Civil de Seguridade Social (DERMINAS), sendo importante salientar que todos foram extintos sendo que a maneira da distribuição dos saldos existentes foi diferenciada.

- Fundo Supletivo dos servidores do IPSEMG

Criado em 1974, o Fundo Supletivo dos servidores do IPSEMG era um fundo contábil e financeiro, destinado à complementação da aposentadoria e da pensão dos servidores e seus dependentes vinculados à autarquia previdenciária mineira.

A contribuição dos servidores do IPSEMG, tanto ativos quanto inativos e dependentes, beneficiários de pensão, era compulsória.

- O Fundo de Previdência Complementar do Funcionário da Secretaria da Assembléia Legislativa - PRELEGIS

O PRELEGIS, criado em 1984, era um fundo contábil e financeiro, de administração própria, patrocinado pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, e tinha por finalidade complementar o valor da pensão concedida pelo IPSEMG aos dependentes dos servidores da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Diferentemente dos contribuintes do fundo dos servidores do IPSEMG, a filiação ao PRELEGIS era facultativa aos servidores de cargo efetivo e aos servidores do quadro suplementar da ALMG, tanto ativos quanto inativos. Uma vez que se tratava de uma complementação à pensão, os beneficiários desse fundo eram os dependentes dos contribuintes.

Além da complementação da pensão, o PRELEGIS proporcionava a seus integrantes a participação nos gastos com assistência médica e hospitalar, sendo que o funcionário participava com apenas 40% do custo, o desconto relativo ao plano poderia ser feito em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais. Os outros 60% eram financiados pela ALMG.

- Sociedade Civil de Seguridade Social – DERMINAS

Criada em 1981, a DERMINAS era uma sociedade civil de seguridade social, gestora de um fundo patrocinado pelo Departamento de Estradas de Rodagens de Minas Gerais (DER/MG). A finalidade da DERMINAS era complementar o valor dos benefícios de pensão dos dependentes do servidor, submetido ao regime jurídico único, dessa autarquia estadual. Assim, os contribuintes facultativos eram os servidores ativos e inativos e os beneficiários os seus dependentes.

2.1.4.1.3 Previdência dos servidores da Administração Indireta, com autonomia financeira

A Administração Indireta do Estado é regida por sete entidades detentoras de arrecadação própria e certa autonomia financeira, a saber, a Loteria do Estado de Minas Gerais, a Junta Comercial, o Instituto de Pesos e Medidas, o Instituto de Previdência do Servidor Militar, o Instituto de Previdência do Servidor do Estado de Minas Gerais, a Administração de Estádios de Minas Gerais e a Imprensa Oficial.

Dado o caráter autônomo, essas prestam diretamente a seus servidores os benefícios da aposentadoria, nos moldes previstos na Constituição Federal, com a nova redação conferida pela Emenda Constitucional nº 20/98.

Esse tipo de previdência consiste, na verdade, numa espécie de regime próprio dentro do Regime Próprio do Estado de Minas Gerais.

2.1.5 A Reforma no Estado de Minas Gerais: A Lei Complementar nº 64

Como dito no início do capítulo, a Constituição Federal de 1988 sancionou a autonomia dos Estados para a instituição de regimes próprios de previdência social, o que, pelo menos no caso de Minas Gerais, apenas legitimou um sistema já autônomo de previdência social.

Vale ressaltar, no entanto, que a Constituição Federal de 1988, da Estadual de 1989 e da Lei Estadual nº 10.254/90, teve vigência no Estado de Minas Gerais o regime jurídico único (RJU), de caráter estatutário, abrangendo a Administração Pública Direta,

as autarquias e as fundações públicas, sendo que nas empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais os empregados públicos estavam sujeitos ao regime celetista.

A legislação previdenciária em Minas se manteve sem grandes alterações até que no fim da década de 1990 se percebeu um grande déficit nas contas da previdência do estado. E então, no final de 1997 houve a preocupação em se reestruturar o modelo de previdência vigente, com a preocupação de equilibrar a eficiência econômica, com a eficácia das ações sociais da previdência. Essa busca de uma balança equilibrada entre a questão econômica e a social para a previdência culminou na publicação da Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002. A principal modificação no regime, sugerida na LC, propunha a migração para um novo modelo, que combinaria regimes de repartição e de capitalização.

É importante lembrar que, nesse período, o Tesouro do Estado era responsável pela quase totalidade do pagamento das aposentadorias e ainda contribuía com 4% da folha de pagamento dos servidores civis para o IPSEMG, além de participar na complementação de aposentadorias e pensões em autarquias e fundações com percentual variado. Por todos esses fatores geradores de despesa, a solução de união entre os dois regimes com vistas a cobrir o contingente dos servidores ativos e inativos, atual e futuro, se tornou incompatível com a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do estado, como detalharemos mais a frente.

A Lei Complementar nº 64, seguindo a arquitetura dos modelos implantados nos estados do Paraná e de Pernambuco, promoveu uma segmentação de massas, fazendo um corte entre os servidores estaduais que ingressaram no Estado até 31 de dezembro de 2001 e os que ingressaram a partir de janeiro de 2002. Com essa alteração o Tesouro do Estado passou a se responsabilizar somente pelo primeiro grupo de beneficiários, criando, para isso, uma Conta Financeira Previdenciária (CONFIP) transformada posteriormente em Fundo Financeiro Previdenciário (FUNFIP), ambos vinculados à Secretaria de Estado da Fazenda, num primeiro momento e, ao IPSEMG posteriormente, com a responsabilidade de prover os recursos necessários ao pagamento dos benefícios previdenciários daqueles servidores. Já quanto ao custeio previdenciário dos ingressantes após a implementação da LC nº 64, ficaria a cargo do IPSEMG, órgão que, até então, era responsável quase que exclusivamente pela concessão do benefício da pensão, por meio de um Fundo Previdenciário, o FUNPEMG, que funcionaria sob o **regime de capitalização.**

Um dos pontos fundamentais da lei consistia na atribuição de alíquotas diferenciadas em que os servidores vinculados ao FUNFIP contribuíssem com um percentual de 8,3%, enquanto que os servidores vinculados ao FUNPEMG contribuiriam com uma alíquota de 11%, restando ao estado o valor referente a 22%.

Com respeito à viabilização do regime misto, Souza (2004: 170) afirma que:

Para o modelo pudesse ser viabilizado do ponto de vista das finanças estaduais, as contribuições dos servidores vinculados ao FUNPEMG, bem como a respectiva contribuição patronal, são repassadas gradativamente, tendo se iniciado em 2002. De outra parte, para que o Fundo pudesse ser sustentável atuarialmente, não caberá a ele assumir nenhum compromisso até 2010, prazo no qual estará constituindo a necessária reserva técnica de benefícios a conceder. Durante esse período, toda despesa previdenciária será assumida pela CONFIP. A partir de janeiro de 2010, já devidamente estruturado do ponto de vista organizacional, estrutural e, principalmente, financeiro e atuarial, o FUNPEMG passa a assumir o pagamento dos benefícios concedidos a partir de então relativos aos servidores a ele vinculados.

Quando da elaboração da referida lei, os principais agentes atuantes no processo foram a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (SERHA) e o Instituto de Previdência Social do Estado de Minas Gerais (IPSEMG). Essas entidades que constituíam duas comissões não apresentaram, no início da tramitação do processo, consenso quanto às possíveis alterações no regime. Durante um longo período de reuniões e negociações, no entanto, chegou-se ao Projeto de Lei nº 48/2001, que foi encaminhado ao Plenário e aprovado no dia 25 de março de 2002 como a Lei Complementar nº 64. O Quadro 2 abaixo sintetiza os principais pontos da reforma aprovada.

Quadro 2

Síntese da reforma previdenciária aprovada no Estado de Minas Gerais

Benefícios Previstos para o Servidor
<p>Servidor efetivo atual – mantidos todos os atuais benefícios.</p> <p>Servidores não efetivos – benefícios previstos no RGPS (aposentadoria, pensão, auxílio-reclusão, salário-maternidade, salário-família e licença para tratamento de saúde).</p> <p>Futuros servidores efetivos – previstos os mesmos benefícios previdenciários do atual servidor, deixando de ter direito a um dos auxílios-funeral e ao auxílio-doença (mais 1 mês de remuneração após dez meses ininterruptos de licença para tratamento de saúde).</p> <p>Para todas as categorias, é mantido o atual modelo de assistência à saúde prestado pelo</p>

IPSEMG.
Alíquotas de Contribuição Previdenciária – Atual Servidor Efetivo e Patronal
Servidor ativo – mantidas as atuais alíquotas de 3,5% para a aposentadoria de 4,8% para pensão, total de 8,3% para fins previdenciários. Tesouro – mantida a atual alíquota de 2,4% para pensão. Inativo – mantida a atual alíquota de 4,8% para pensão. Tanto o servidor ativo quanto o inativo ainda contribuem, compulsoriamente com 3,2% para a saúde e o Tesouro com 1,6% (até o limite de 20 salários de estípcndio).
Alíquotas de Contribuição Previdenciária – Futuro Servidor Não Efetivo e Patronal
Servidor ativo – alíquota de 11%, conforme regras do RGPS. Tesouro – 22% Inativo – não contribui para a previdência, conforme regras do RGPS. Ativo e inativo ainda contribuem com 3,2% para a saúde e o Tesouro com 1,6% (até o limite de 20 salários de estípcndio). Incluída a saúde, a alíquota total do servidor será de 14,2% e a do Estado de 23,6%.
Alíquota de Contribuição Previdenciária – Futuro Servidor Efetivo e Patronal
Futuro servidor efetivo ativo – 11% Patronal/ Tesouro – 22% Inativo – 4,8% para pensão Ativo e inativo ainda contribuem com 3,2% para a saúde e o Tesouro com 1,6% (até o limite de 20 salários de estípcndio, mais 1,6% sobre o excedente). Incluída a saúde, a alíquota total do servidor será de 14,2% e a do Estado de 23,6%.
Repasse das contribuições para o gestor do regime de previdência
Atuais servidores efetivos e não-efetivos – contribuições permanecem no Tesouro. Servidores efetivos futuros – contribuição, servidor e patronal, será repassada gradativamente ao fundo previdenciário gerido pelo IPSEMG, iniciando com 3% da folha desses servidores (1% servidor, 2% patronal) atingindo sua integralidade em 11 anos (11% servidor e 22% patronal).
Responsabilidade pelo Pagamento dos Benefícios Previdenciários
Atuais servidores ativos e inativos, efetivos e não-efetivos, e servidores futuros que se aposentarem até 31 de dezembro de 2009 – Responsabilidade do FUNFIP. Servidores efetivos futuros que se aposentarem após 31 de dezembro de 2009 – Responsabilidade do FUNPEMG/IPSEMG.
Parcelas Sujeitas à Incidência das Alíquotas de Contribuição
Incidirá alíquota de contribuição sobre o vencimento e demais parcelas de caráter permanente.
Valor Limite e Critérios para Incorporação de Benefícios
Proventos integrais, observando o seguinte critério de incorporação: Necessidade mínima de 10 anos de percepção para a incorporação de gratificações, com vistas a dar sustentação atuarial ao sistema. Salvo as gratificações, não há carência para incorporação de aumentos remuneratórios de qualquer natureza.
Dependentes do Segurado
Com relação ao atual rol de dependentes, foi excluído o designado (pessoa indicada pelo segurado quando esse não possuía dependente legal).
Perda da Condição de Segurado por Inadimplência no Recolhimento e Repasse de

Contribuições
Servidor não será prejudicado, caso o não repasse das contribuições se dê por erro ou inadimplência da administração pública. Em caso de inadimplência do servidor, quando esse estiver em licença, ocorrerá a suspensão da condição de segurado, enquanto durar a inadimplência, assegurados o contraditório e a ampla defesa.
Despesa Administrativa
2% da folha dos servidores efetivos atuais e não-efetivos (algo em torno de 60 milhões/ano).
Convênio com Municípios
Não previsto, uma vez que a Lei Federal nº 9.717/98, em seu art. 1º, inc. V, proíbe esse tipo de associação. Tal prática impede o fornecimento do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, nos termos do Decreto Federal nº 3.788, de 12 de abril de 2001. No entanto, o IPSEMG conseguiu aprovar uma emenda que legitimou as concessões de benefícios até a publicação da Lei Complementar nº 64/2002.
Critérios para Pagamento da Dívida do Tesouro para com o Instituto
Em 2004, as receitas para o pagamento de pensão serão insuficientes para honrar esse benefício. Assim, e como forma de quitar sua dívida para com o Instituto, o Tesouro fica responsável por garantir os recursos necessários para o pagamento das atuais pensões, e daquelas provenientes dos atuais servidores ativos e inativos.

FONTE: Santos (2003:98).

A aprovação da Lei Complementar nº 64/02 foi um grande marco da legislação previdenciária mineira, sendo que muitas das suas alterações tiveram repercussão direta na questão das contas públicas e nos direitos dos servidores públicos. Muitas desses fatores são, ainda, objeto de análise de diversos estudiosos economistas, juristas, administradores, além de outros.

2.2 Conclusões

Como pudemos observar, no decorrer do capítulo, a criação do Regime Próprio de Previdência do Estado de Minas Gerais contou com algumas condições prévias favoráveis à sua implementação. Ainda que timidamente institucionalizado, já havia no estado, um sistema previdenciário organizado antes da existência de uma lei federal que o legitimasse.

Com relação à possibilidade de aplicação do conceito de dependência de trajetória, podemos destacar a relação de influência entre as instâncias federal e estadual na legislação previdenciária, pois, como vimos, a grande maioria das reformas sofridas pelo regime previdenciário mineiro reflete o que se passou na previdência a nível

nacional – RGPS. Com isso, percebe-se que as estruturas institucionais definem os canais e os mecanismos através dos quais novos ideais são transformados em políticas e como esses influenciam na forma de implementação de novas políticas públicas e das instituições a elas ligadas.

Capítulo 3

A Problemática da Previdência Social no Brasil

Analisando-se a história da previdência social no Brasil e no mundo, vimos que o grande problema enfrentado tem sido o desequilíbrio financeiro das contas previdenciárias. No Brasil, especificamente, a previdência social seguiu uma trajetória progressiva de aumento no número de benefícios sem a contrapartida pelo lado das receitas, tornando-se, assim, um problema sério para as finanças públicas.

Outros aspectos tão importantes quanto o leque de beneficiários são: a evolução demográfica e do mercado de trabalho no país, sem a contrapartida de medidas compensatórias para manter o sistema em equilíbrio. Dessa forma, a questão previdenciária tem se tornado um problema e muitas são as soluções apontadas, como a criação de fundo de previdência, como o FUNPEMG no Estado de Minas Gerais; o aumento do tempo de contribuição e; ainda, alguns projetos que propõe a igualdade de tempo e contribuição entre homens e mulheres. No entanto, o que se percebe revisando a história política brasileira é que o maior travamento na viabilidade de projetos nesse sentido tem sido a busca por soluções fáceis e rápidas que apenas mascaram o problema.

Ana Amélia Camarano, pesquisadora do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), durante o Fórum Nacional da Previdência Social, propôs algumas mudanças como formas de solução do problema da previdência, dentre elas, a criação de uma idade mínima para a aposentadoria, a impossibilidade de acúmulo das pensões por morte e aposentadorias, além de mudanças nas regras para as mulheres, que hoje se aposentam com menos tempo de contribuição (30 anos) que os homens (35 anos).

Dessa forma, buscaremos apresentar, nesse capítulo, os principais problemas enfrentados pela política previdenciária brasileira, algumas das soluções apontadas para os mesmos e a viabilidade dessas.

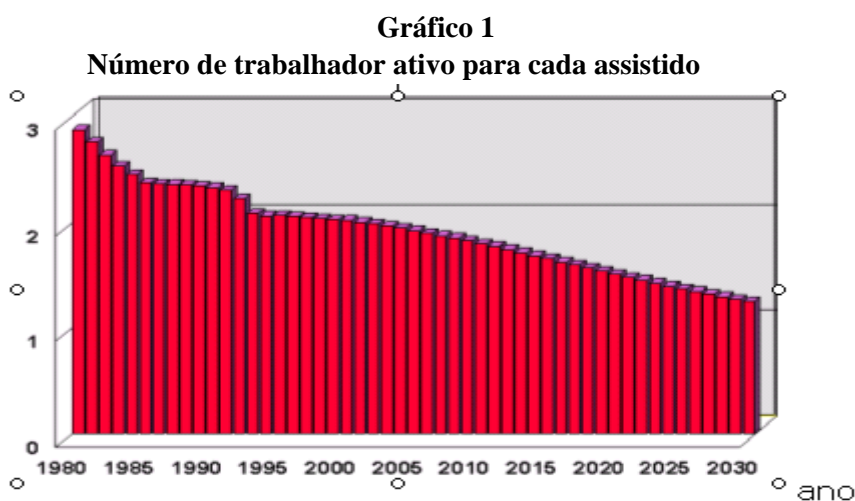
Essa explanação é importante também porque as questões previdenciárias a nível federal tendem a atingir o sistema previdenciário dos Estados. Um exemplo, é que o RPPS dos Estados e Municípios tem que observar as normas gerais previstas no art. 5º da Portaria n. 4.992 e o disposto na Portaria n. 4.858, de 26/11/98, que dispõe sobre entidades fechadas de previdência privada. Assim, as decisões relacionadas à

previdência que deverão ser tomadas para o RGPS do setor privado vão influenciar nos RPPS's do setor público, principalmente às relacionadas à legislação que tem que ser recepcionada pelas normas infraconstitucionais.

3.1 A Problemática da Previdência

No Brasil, tanto a União quanto a maioria dos estados apresentam um regime previdenciário de repartição simples, em que os ativos pagam as aposentadorias dos inativos. Nos primeiros anos da instituição da previdência social, esse regime dava conta da demanda, no entanto, com o passar dos anos e a evolução da sociedade percebeu-se que esse sistema não conseguiria manter o equilíbrio financeiro da previdência. Alguns dos fatores que levaram a situação de déficit da previdência foram o aumento do número de beneficiários, o aumento da expectativa de vida da população, a maior inserção da mulher no mercado de trabalho, dentre outros. Passemos, agora, à demonstração da influência desses fatores nas contas previdenciárias.

O regime de repartição começou a dar os primeiros sinais de esgotamento na sua capacidade de arcar com os benefícios dos contribuintes já na década de 70, em que se percebeu uma queda de quase 50% na quantidade de ativos para cada inativo, quando comparado à década de 50, em que o número era de oito ativos para cada beneficiário. Na década de 80 a 90, essa situação se agravou ainda mais, e percebendo-se a tendência desse quadro se manter, realizaram-se cálculos de projeção que indicavam a necessidade de revisão do regime (VIEIRA, 2002). O Gráfico 1 mostra a evolução e projeções do número de trabalhadores ativos para cada assistido até 2030:



Fonte: OLIVEIRA et alli. Reforma da Previdência, IPEA

A principal causa do aumento do número de beneficiários da previdência é o envelhecimento da população. Sabe-se que quanto mais a população envelhece, mais a previdência gastará com benefícios. E essa é uma forte tendência que, com certeza, irá se perpetuar, dados os avanços e descobertas na medicina e saúde de forma geral.

Ao se recorrer à literatura sobre esse tema é comum chegar-se ao termo técnico ‘esperança de sobrevida’. Esse termo diz respeito à quantidade de anos um indivíduo que chega aos 40, 50 ou 60 vai sobreviver em média. O que é diferente da expectativa de vida ao nascer que é um indicador “contaminado” pela mortalidade infantil. Observe que hoje, a expectativa média de vida ao nascer é de 71 anos. Se considerarmos a esperança de sobrevida a partir dos 60 anos de idade, chega-se aos 81 anos de idade em média.

Vejamos então, a evolução da esperança de sobrevida. Considerando a Tabela 2, vemos que uma mulher que tenha chegado aos 60 anos nas décadas de 30/40 viveria mais 14 anos. Em outras palavras, alcançaria, em média, os 74 anos de idade. Já nas décadas de 70/80, ela teria uma sobrevida de 17 anos, em 1995, de 20 anos; e, em 2003, 21 anos. É nítido, portanto, o envelhecimento da população.

Tabela 2
Expectativa de sobrevida por idade

Idade	Expectativa de sobrevida por idade							
	1930/40		1970/80		1995		2003	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0	39	43	55	60	65	71	67	72
10	45	48	53	57	58	65	60	65
20	38	40	45	48	49	55	50	57
30	31	33	37	40	40	46	41	47
40	24	26	29	32	32	36	33	38
50	18	20	22	24	24	28	26	28
55	16	17	19	21	20	24	21	24
60	13	14	16	17	17	20	17	21
65	11	11	13	14	14	16	14	16
70	8	9	11	11	11	13	12	14

Fonte: 1930/40 e 1970/80: Previdência em Dados - 1985; para 1995 e 2005: IBGE.

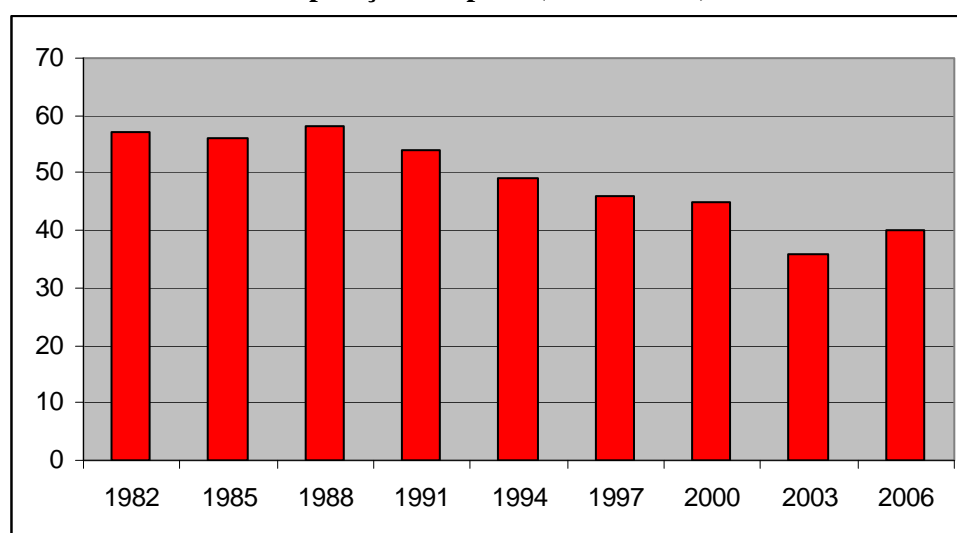
Os avanços empreendidos pela saúde nos últimos anos, reduzindo a mortalidade infantil e melhorando o atendimento da população acabaram por aumentar a expectativa de vida dos brasileiros. Assim, a sobrevivência que, em 2003, era de 17 anos para os homens e de 21 anos para as sexagenárias, tenderá a aumentar mais dois anos nas próximas duas décadas, tornando cada vez mais comum haver brasileiros ultrapassando a barreira dos 100 anos.

Outro fator que colaborou para o déficit da Previdência foi a incorporação dos trabalhadores rurais, que, muitas vezes, nunca contribuíram, no contingente dos assistidos, o que, somado ao fator demográfico, tem levado à redução substancial da proporção dos trabalhadores ativos em relação ao número dos inativos.

Também o aumento da economia informal é um fator que onera o Sistema Público de Previdência já que trabalhadores informais geralmente não contribuem para o sistema, mas terão acesso ao benefício mínimo garantido a todo cidadão. A informalidade é fruto do desemprego e dos movimentos de terceirização, que fazem com que o empregado rompa as relações trabalhistas com sua empresa, embora, às vezes, continue trabalhando para ela.

O Gráfico 2 ilustra a diminuição dos trabalhadores com carteira assinada:

Gráfico 2
Taxa de participação dos Trabalhadores com Carteira Assinada na População Ocupada (média anual)

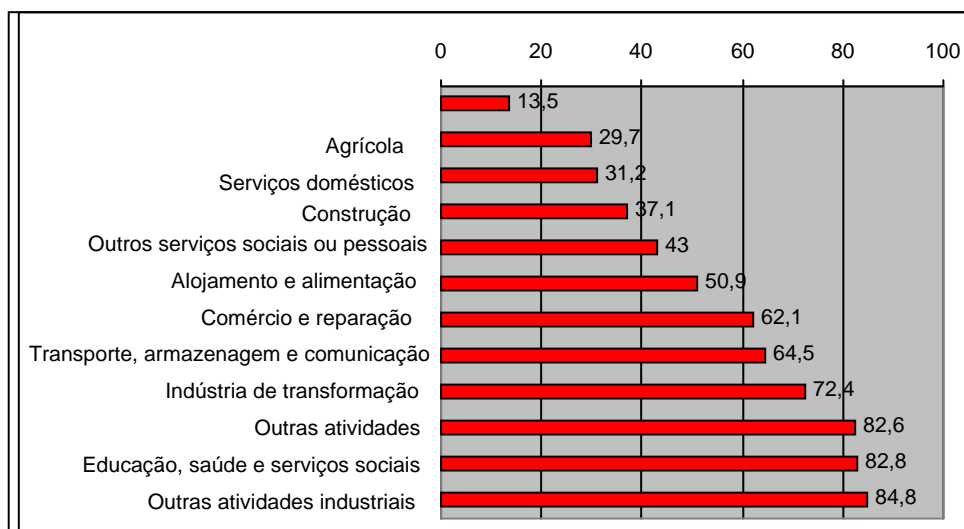


Fonte: FIBGE/PME.

Segundo dados do IBGE, em 2006, no Brasil, 43,6 milhões de trabalhadores contribuíram para a previdência. Tais números permitem constatar que mais da metade

da população ocupada não estava sob as garantias previdenciárias (51,2%). No entanto, há que se registrar que, no Brasil, ficou constatado o aumento do número de trabalhadores contribuintes para a previdência social. O aumento de 5,4% do contingente de contribuintes no país fez com que, em relação a 2005, esta estimativa apresentasse elevação da sua participação na população ocupada de 47,4% para 48,8%. Uma questão bastante interessante com relação a esses dados é que, embora se registre um aumento na parcela da população ocupada contribuinte da previdência, esse aumento está restrito a alguns setores do mercado. O Gráfico 3 apresenta as porcentagens de contribuição por setor

Gráfico 3
Percentual de contribuintes da previdência por atividade de trabalho principal



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

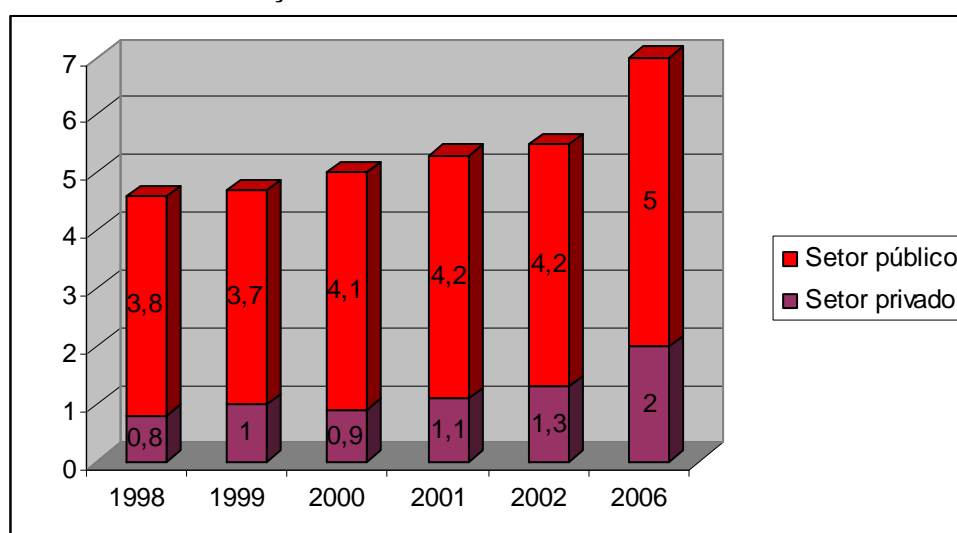
Ana Amélia Camarano, em entrevista à Folha de São Paulo⁸, considera a informalidade um problema ainda mais grave do que o envelhecimento. Segundo ela, apenas 45,5% dos homens entre 40 e 60 anos pagam contribuições à Previdência. Na prática, isso significa que mais da metade dos homens nessa faixa não terá direito a requerer aposentadoria depois que parar de trabalhar. Essas pessoas terão de receber benefícios assistenciais do governo.

⁸

Folha On-line, de 08/03/2007.

A partir desses dados, podemos deduzir que fica cada vez mais difícil manter o equilíbrio das contas da previdência, já que as receitas não conseguem acompanhar o mesmo ritmo dos gastos crescentes. O fato de se ter chegado a essa conclusão apenas recentemente torna qualquer ajuste muito mais complicado do que se tivéssemos corrigido este rumo gradativamente nas últimas décadas. Mais uma vez se evidencia a ineficiência do Estado em programar e executar políticas cujo resultado seja ao longo prazo. A protelação já faz parte da história política do país. O Gráfico 4 mostra a evolução do déficit da previdência no Brasil

Gráfico 4
Evolução do Déficit da Previdência - % do PIB



Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social - Estimativa

3.1.1 Propostas de solução para o déficit da Previdência

Dado a importância de se manter o equilíbrio das contas da Previdência, muitas são as propostas apresentadas como solução ao problema do déficit previdenciário no Brasil. A partir de agora, trataremos de algumas dessas propostas, descrevendo e analisando-as.

1. Uma das primeiras propostas é a de fazer a população se aposentar em idade mais avançada, de forma que a distância entre a idade de aposentadoria e a morte, com o tempo, seja menor, exigindo menos recursos. Vale lembrar que o

Brasil é um dos poucos países onde o trabalhador se aposenta por tempo de serviço.

Essa proposta está diretamente relacionada ao problema demográfico. Políticas que visem o aumento da idade e do tempo de contribuição para a aposentadoria têm sido tomadas desde as primeiras reformas da previdência. Ao que parece, essas devem estar presentes na pauta de novas reformas, tanto a nível federal quanto estadual, já que a maioria dos economistas defende a elevação do período contributivo e o aumento da idade para o acesso ao benefício como colunas básicas de um sistema equilibrado.

Segundo Fábio Giambiagi, em entrevista ao jornal Estado de São Paulo, em 12/06/2006, não há chance de o sistema previdenciário ser equilibrado enquanto permanecerem situações em que as pessoas vivam mais tempo aposentadas do que contribuindo. É o caso das aposentadorias por idade, concedidas aos 60 anos para as mulheres e 65 anos para os homens. Para a concessão do benefício, o sistema exige só 12,5 anos de contribuição, o que faz com que a mulher possa começar a contribuir aos 48 anos, por exemplo. Depois de aposentada, ela vai viver, em média, mais 20 anos.

2. Reduzir, no decorrer do tempo, o benefício máximo que você recebe ao se aposentar, como já vem ocorrendo nas últimas duas décadas.

É praticamente certo que esse benefício continuará caindo, um dos aspectos que nos levam nesta direção é a mudança da fórmula de cálculo do valor da aposentadoria.

Antes da reforma, o trabalhador se aposentava pela média do valor para o qual ele contribuiu nos últimos 36 meses. Agora se considera este valor desde julho de 1994. Ou seja, quem começou a trabalhar após 1994, terá seu benefício calculado pela média de toda a vida ativa. Como geralmente começamos a contribuir pelo piso e terminamos pelo teto, em três ou quatro décadas o benefício pago pelo governo será de aproximadamente cinco salários mínimos. Este é um dos aspectos do Fator Previdenciário.

Com a redução do valor do benefício após a aposentadoria, espera-se uma queda na qualidade de vida dos aposentados. Como forma de manter o padrão de vida dos beneficiários que teriam direito a um benefício maior após a aposentadoria, uma das alternativas encontrada foi a criação da Previdência Complementar. Através dela, o

contribuinte pode contribuir com um pecúlio maior, tendo direito, à época da aposentadoria, a um valor líquido mais alto. Sobre esse tema, retornaremos mais a frente.

3. Mudanças nas regras de aposentadoria para as mulheres que, além de terem uma média em expectativa de vida maior que os homens, usufruem constitucionalmente do benefício de se aposentarem cinco anos mais “jovens”, seja por tempo de serviço e contribuição, seja por idade.

A questão das diferenças conceituais entre os gêneros para a previdência social no que diz respeito às contribuições e aos benefícios tem se tornado recorrente. A diferença no tratamento de homens e mulheres na questão previdenciária tem a ver com desigualdades e especificidades decorrentes de diferenças tanto biológicas quanto sócio-culturais entre os sexos. Essas diferenças se refletem no mercado de trabalho, na estrutura familiar e no nível de escolaridade.

As diferenças biológicas entre os sexos que interessam à previdência estão relacionadas à reprodução. Um dos pontos mais comuns de debate tem sido à proteção da mulher no que tange à saúde, durante e imediatamente após a gravidez, com o objetivo de assegurar sua colocação no mercado de trabalho e seus proventos. Com relação a essa questão, têm-se discutido, atualmente, já com um projeto de lei aprovado em primeira instância, o aumento do período de licença maternidade das mulheres de quatro para seis meses. Esse benefício já é concedido em outros países e tem sua origem numa concepção de Estado como provedor do bem estar social. No entanto, o tema se torna polêmico, uma vez que isso geraria novas despesas às contas da previdência.

A maior participação das mulheres nas questões previdenciárias, no entanto, tem a ver com as diferenças sócio-culturais entre homens e mulheres. O mercado de trabalho da mulher se modificou muito nos últimos anos. Principalmente, quando se pensa que esse se estruturou como uma extensão do trabalho doméstico, sendo que as áreas privilegiadas eram a saúde, a educação e a assistência social caracterizada como uma atividade filantrópica e não-remunerada durante muitos anos. Segundo Beltrão et al (2002: 3):

Atividades urbanas consideradas extenuantes não foram abertas à mão de obra feminina, a não ser tardiamente, e somente após avanços tecnológicos que eliminaram, pelos menos parcialmente, a necessidade de força física para a realização de certas tarefas.

A inserção da mulher nas questões referentes à seguridade social no Brasil está ligada aos avanços alcançados por elas mediante a intensificação de sua presença no mercado de trabalho. Segundo Relatório de Desenvolvimento Humano, do PNUD, de 1998, as mulheres representam 44% da força de trabalho no Brasil. (BELTRÃO et al, 2002: 16).

Com relação à aposentadoria das mulheres há, ainda, um dado relevante. Em 1999, segundo dados do Ministério da Previdência Social, enquanto os homens se aposentam mais por tempo de serviço (43%), as mulheres, mais frequentemente, se aposentam por idade (70%). Pelo fato de a maioria das aposentadorias femininas se concentrar em benefícios de baixo valor, as aposentadorias masculinas têm seu valor, em média, dobrado quando comparado à contribuição das mulheres.

Outro dado interessante, revelado na pesquisa de Beltrão et al (Op. cit.), é que, durante os anos de 1990 a 1999, a taxa de contribuição entre os homens ocupados sofreu uma grande queda – de 65,20% para 55,88%, já entre as mulheres, essa queda foi bastante pequena – de 56,88% para 55,46%. Tal fato nos faz pensar que a igualdade entre os gêneros, sozinha, não solucionaria o déficit da previdência, ainda, que se analisar formas viáveis de promover o aumento da formalidade entre os trabalhadores ativos e rever a aposentadoria por idade.

4. Mudança de regime previdenciário de repartição simples para capitalização. É a partir dessa proposta que alguns estados brasileiros, no gozo da autonomia em sua política previdenciária, têm criado fundos previdenciários com vistas à transição a um regime de capitalização.

Outra preocupação é a questão de se transformar o atual sistema de repartição em um sistema de capitalização escritural, que é aquele em que o pagamento do benefício estaria totalmente atrelado ao volume de contribuições realizadas e à rentabilidade desse patrimônio acumulado ao longo dos anos de contribuição. Novamente, essa migração esbarra na questão da limitação fiscal. Segundo De Callis

(apud BOULIER & DUPRÉ, 2003: XI), “algumas estimativas dão conta que essa transformação exigiria recursos hoje da ordem de 300% do PIB brasileiro, o que é evidentemente inviável”.

Uma alternativa utilizada por alguns estados para viabilizar a mudança do regime é o estabelecimento de um período de co-existência dos dois sistemas. No caso de Minas Gerais, houve um corte entre os servidores estaduais que ingressaram no estado até dezembro de 2001 e os que ingressaram a partir de janeiro de 2002. A previdência dos servidores ativos, inativos e pensionistas que se enquadraram no primeiro grupo continuou sob o regime de repartição. Já os servidores efetivos que ingressaram a partir de janeiro de 2002, no entanto, tiveram a sua previdência gerida pelo Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG, num regime de capitalização.

3.1.1.1 O Fator Previdenciário

O Fator Previdenciário, criado pela Lei 9.876/99, permite atrelar os valores trazidos ao sistema pelos segurados aos valores dos benefícios a serem pagos aos mesmos.

O Fator Previdenciário refere-se a um coeficiente atuarial que busca devolver ao segurado a poupança acumulada, distribuída ao longo de sua vida de aposentado. Assim, através desse fator, é realizado o cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, sendo opcional no segundo caso. O Fator Previdenciário tem como objetivo proporcionar equilíbrio no sistema público, fazendo isto de duas formas:

- A) Buscando equivalência entre a contribuição e o benefício;
- B) Buscando equilíbrio entre tempo de contribuição e tempo de recebimento.

O item A é alcançado mediante a nova fórmula de cálculo do salário de benefícios que considerará praticamente toda a vida laborativa do trabalhador e não mais apenas os últimos anos.

Com o item B, procura-se incentivar os indivíduos a trabalharem por mais tempo, aumentando o benefício daqueles que demoram mais para se aposentar. Desta

forma, penaliza-se a aposentadoria precoce, que é duplamente prejudicial ao sistema, pois além de o indivíduo receber o benefício por mais tempo, ele também está deixando de contribuir alguns anos para o sistema. Portanto, com o item B, aqueles que se aposentarem precocemente, receberão um benefício muito baixo.

A fórmula do fator previdenciário é:

$$f = \frac{Tc \times a}{Ex} \times \left[1 + \frac{Id + Tc \times a}{100} \right]$$

f = fator previdenciário

Tc = tempo de contribuição do trabalhador

a = alíquota de contribuição (0,31)

Ex = expectativa de sobrevida do trabalhador na data da aposentadoria

Id = idade do trabalhador na data da aposentadoria

Na aplicação do fator previdenciário serão somados ao tempo de contribuição do segurado:

- Cinco anos para as mulheres.
- Cinco anos para os professores que comprovarem efetivo exercício do magistério no ensino básico, fundamental ou médio.
- Dez anos para as professoras que comprovarem efetivo exercício do magistério no ensino básico, fundamental ou médio.

A expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua completa da mortalidade construída pelo IBGE, para toda a população brasileira, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos. Publicada a tábua de mortalidade, os benefícios previdenciários requeridos a partir dessa data considerarão a nova expectativa de sobrevida.

3.1.2 Previdência Complementar

A criação da previdência complementar é proposta como alternativa para qualquer tipo de reforma que acabe com a integridade de benefícios. Possibilitando, assim, aos servidores a oportunidade de aumentar sua aposentadoria, contribuindo para os fundos de pensão.

No caso brasileiro, somente após quatro anos da aprovação da reforma da Previdência, o governo propôs o projeto de lei (PLC 9/99) que institui o regime de previdência complementar para servidores públicos federais. A proposta autoriza a União a criar a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), entidade fechada de previdência, que irá administrar e executar os planos de benefício.

Com a aprovação do projeto, novos servidores não terão direito à aposentadoria integral. Para eles, o ingresso no fundo será compulsório. Os atuais poderão aderir ou não. O texto permite ainda a adesão de estados, municípios, órgãos do Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas.

O projeto estabelece que a alíquota máxima de contribuição seja de 7,5%, acompanhando tendência do mercado de fundos de pensão. O órgão público deverá depositar a mesma quantia do servidor.

No novo sistema, a União vai garantir aposentadorias de até R\$2.800, adotando o mesmo teto do INSS para a iniciativa privada. Caso o funcionário deseje uma pensão maior, terá de aderir ao plano, em até 180 dias depois da promulgação da lei. O atual funcionário que aderir ao plano terá direito a um benefício especial, que levará em conta seu tempo de contribuição como funcionário público, somado ao teto do regime geral e à renda que ele recebeu a partir da sua conta de acumulação.

O projeto de lei regulamenta a Emenda Constitucional 41, de 2003. A expectativa é que os efeitos nas contas públicas sejam de longo prazo, reduzindo o peso das contribuições. Em um primeiro momento, haverá impacto fiscal, já que deixará de entrar no caixa da União o valor integral com o qual os servidores contribuem hoje para o regime de previdência do servidor: 11%, incidentes sobre o valor integral do salário.

O texto do projeto prevê as contribuições do patrocinador (órgão ao qual o servidor está vinculado) e do participante que incidirão sobre o valor que ultrapassar o teto de R\$2,8 mil. Essa remuneração total poderá levar em conta, além do salário base, vantagens que o servidor tiver garantidas por lei, incluindo outros adicionais aos quais tem direito, como cargos de comissão ou função de confiança. O servidor terá de optar claramente por incluir esses itens. Os recursos serão repassados para a Funpresp pelos

órgãos, descontados do salário dos servidores. Assim como os fundos de pensão privados, o modelo será de contribuição definida, ou seja, o valor do benefício será calculado de acordo com o saldo da conta acumulado pelo participante.

Para dar garantias de que o fundo não terá perdas em suas aplicações, a Funpresp terá as mesmas exigências dos fundos de pensão privados. Os recursos só poderão ser aplicados em fundos de investimentos reconhecidos, e a administração do dinheiro deverá ser realizada por instituições autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), escolhidas em licitação. A Funpresp terá um conselho deliberativo e fiscal, além de uma diretoria-executiva.

No Brasil, a aprovação do projeto de lei que autoriza a criação da previdência complementar e a instituição dos fundos de pensão para os servidores significa a extinção gradual do sistema vigente, uma vez que os futuros servidores, obrigatoriamente, ingressariam no novo modelo e os servidores em atividade teriam a opção de também fazê-lo. Dessa forma, estaria resolvida a questão da previdência no futuro, restando, no entanto, a necessidade de medidas que cuidem dos atuais ativos e inativos.

3.2 Os Fundos de Pensão

Como vimos afirmando no decorrer desta dissertação, o aumento da expectativa de vida, do número de contribuintes e do mercado informal acabou por acelerar o processo de declínio do sistema de repartição simples ao qual a previdência brasileira é regida. Tal fato fez com que se operassem reformas que contribuíssem para o controle do déficit da previdência. Atualmente, as principais discussões giram em torno da mudança de um regime de repartição simples para um regime de capitalização a partir da criação de fundos de pensão que possibilitem ao longo prazo o equilíbrio das contas públicas. No entanto, essa mudança de regime deve prescindir de um período de transição em que configure um sistema misto. Segundo Boulier & Dupré (2003: 63):

O objetivo almejado para 2020 é evitar que uma geração “pague duas vezes” sua aposentadoria. Seria o caso se passássemos repentinamente da repartição à capitalização. É a razão pela qual se projeta um “aumento de encargos” progressivo da capitalização, que irá permitir nivelar a sobrecarga em várias gerações. O investimento

em ativos com uma taxa de rentabilidade real elevada pode igualmente contribuir para aliviar a sobrecarga. É combinando a rede de repartição nacional (primeiro pilar) com a capitalização obrigatória (segundo pilar), complementada por responsabilidade individual (terceiro pilar), que podemos diminuir a carga das gerações futuras. É o sistema recomendado pela Comissão Europeia e pelo Banco Mundial.

A instituição de fundos de pensão prevê, além da criação de um fundo de reserva realizado a partir da ingestão das contribuições dos assegurados, a aplicação dos valores do fundo em investimentos em que deve se observar o nível de risco e de possibilidade de retorno. Com isso, estabelecem-se sérias restrições de investimento para a gestão de fundos de pensão. A idéia principal, nesse sentido, é que a satisfação da população envolvida só é garantida se a política de investimentos assegura ao máximo o pagamento das aposentadorias, nas condições econômicas esperadas.

A regulação dos investimentos dos fundos torna-se particularmente importante quando se enfoca a necessidade de serem observadas as condições de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez dos investimentos realizados. A segurança dos investimentos está intrinsecamente ligada ao gerenciamento dos riscos envolvidos nas operações a serem realizadas pelos gestores responsáveis pela aplicação dos recursos acumulados.

A identificação e utilização de critérios que meçam os riscos envolvidos nas oportunidades de investimentos, bem como a existência de uma análise criteriosa, executada pelo responsável pelos investimentos, permitem uma redução considerável no processo de exposição aos riscos de mercado, de liquidez e de crédito. Entretanto, apesar da imperativa necessidade de investir com segurança o capital pertencente aos participantes de planos previdenciários administrados pelos fundos de pensão, um segundo elemento relevante na composição da alocação de ativos é a rentabilidade no processo de alocação da carteira de aplicação do fundo.

Com relação a esse aspecto, nota-se que o processo de diversificação de investimentos se torna importante, uma vez que, numa perspectiva de longo prazo, os ativos financeiros dos fundos de pensão devem aumentar sua participação em relação ao PIB. Esse aumento decorrerá, segundo Chedeak (2005:3):

de diversos fatores, que vão desde um maior incentivo fiscal para os planos de previdência privada, trazido pela Lei nº 11.053, de 30 de dezembro de 2004, até a expansão do setor decorrente da criação de previdência complementar para o servidor público (Constituição

Federal, art. 40, § 15, com a redação dada pela EC nº 41/03), passando pela crescente conscientização da população quanto à importância da formação de uma poupança previdenciária. Além disso, a expectativa de longo prazo é que a economia entre num processo gradativo de redução da taxa de juros, o que provavelmente incentivará a criação de novos produtos e de maior mercado de títulos e valores mobiliários para o segmento de renda variável, como por exemplo, os investimentos em ações de companhias listadas em bolsa de valores.

Outro fator necessário de se observar é a liquidez desses ativos, ou seja, as possíveis formas de saída da posição de investidor e conversão das aplicações em dinheiro. O último critério a ser observado é a solvência dos planos de benefícios, ou seja, a capacidade para honrar as suas obrigações no longo prazo. A solvência liga-se ao ideal de união entre os ativos financeiros e os passivos atuariais dos planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar, sendo um dos fatores primordiais para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e atuarial dos planos previdenciários dessas entidades.

A partir das questões apresentadas até aqui, fica evidente a importância de uma gestão eficiente para que os fundos de pensão cumpram seu papel e colaborem para o equilíbrio financeiro da previdência. No entanto, analisando alguns momentos históricos, percebemos que o maior risco aos fundos dessa natureza é, justamente, a negligência administrativa e a corrupção.

No Governo Collor, por exemplo, muitos dos seus aliados tentaram se apropriar das entidades provedoras de recursos. No início do Governo FHC, foi a presença de banqueiros, em especial aqueles de bancos de investimento, que se colocaram como “parceiros” dos fundos. Segundo Grün (2003), um episódio emblemático do gênero de parceria que os fundos foram obrigados a aceitar naquele momento foi o acordo entre os diversos fundos de pensão das estatais e o Banco Opportunity na criação da companhia de finalidade específica que participou no leilão da malha norte da Telebrás.

Além das investidas do chamado “mercado”, os fundos se tornaram objeto de cobiça também das entidades sindicais. Nesse caso, a tentativa era de se fazer passar como natural a extensão do mandato de representação dos empregados das empresas da esfera sindical para aquela da previdência privada.

3.3 Conclusões

A grande questão envolvendo a Previdência Social no Brasil está intrinsecamente relacionada ao equilíbrio entre a cobertura e a questão fiscal. Como manter a balança orçamentária equilibrada sem a redução de benefícios? Essa parece ser a “problemática” do momento. Ainda mais se considerarmos a posição do atual governo. O Governo Lula apresenta um posicionamento muito mais social do que os seus antecessores e solucionar as desigualdades e injustiças sociais, como é seu desejo manifesto, torna-se uma tarefa ainda mais árdua quando se analisa as possibilidades fiscais. Pensando-se na questão da previdência social, a tarefa do governo se traduz na busca de soluções que cubram o déficit da previdência sem com isso destituir a população mais carente dos benefícios da seguridade social. Como fazer isso? É uma pergunta ainda a ser respondida.

Capítulo 4

O FUNPEMG: Estruturação e Perspectivas

A Previdência Social no Brasil seguiu uma trajetória progressiva de aumento no leque de benefícios, sem a contrapartida pelo lado das receitas, tornando-se um problema sério para as finanças públicas. Tal fato, como anteriormente tratado, culminou em propostas que previam a necessidade de uma nova estrutura previdenciária que fosse capaz de manter o equilíbrio financeiro. Assim, surgiu a Emenda Constitucional nº 20, de 1988, e junto com ela a possibilidade de os Estados constituírem fundos integrados por bens, direitos e ativos de qualquer natureza com o objetivo de garantir o pagamento dos proventos decorrentes de aposentadorias e pensões concedidas aos segurados do regime e dependentes, em adição aos recursos oriundos do Tesouro.

Em Minas Gerais, as propostas de uma nova estruturação previdenciária levam a discussões acerca da capitalização de um fundo previdenciário que fosse capaz de garantir uma balança orçamentária equilibrada. Considerando-se, ainda, a difícil situação do regime próprio em Minas, essas propostas de criação de um fundo próprio levaram à proposta, em 2002, de Lei Complementar nº 64. Essa lei previa, dentre outras coisas, a constituição de um fundo previdenciário, o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais - FUNPEMG.

O desenvolvimento do presente capítulo será realizado em duas partes: a primeira consistirá na descrição dos fundos previdenciários de forma geral, bem como na estruturação do FUNPEMG. Já na segunda parte, trataremos das perspectivas do Fundo de Previdência mineiro, apontando suas possibilidades e riscos.

4.1 A Estruturação dos Fundos Previdenciários dos Entes Federados

A previsão legal para a instituição de um “fundo contábil” para administrar o Regime Próprio de Previdência consta na Lei 4.320/67, em seus artigos 71 a 74:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

No momento da instituição do “fundo previdenciário”, foram imposto ao ente federado, além dos requisitos impostos pela Lei 4320/67, aqueles pertinentes aos regimes próprios, consoante legislação federal. Desta forma, o “fundo previdenciário” deveria revestir-se das seguintes características:

Instituição - Mediante lei, o fundo poderá ser instituído, e este deverá manter contabilidade autônoma em relação às contas do ente público (inciso IV da Portaria MPAS 4992/98).

Compete aos participantes e patrocinadores elaborar projeto de lei que, dentro da legalidade, confira o máximo de independência ao referido fundo.

Gestão - Por se tratar apenas de “*uma gestão financeira de recurso, ou conjunto de recursos vinculados ou alocados de uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados*”⁹, a gestão do mesmo poderá se dar apenas através do “Conselho de Administração”.

É fundamental novamente salientar pela importância da forma de nomeação dos membros deste Conselho, conferindo-lhes um mandato certo e determinado, com restrições quanto à exoneração, que poderá se dar somente através de processo administrativo ou outra condição, que não subjetiva (imotivada), estabelecida em lei. Necessariamente, por força de disposição constitucional, o Conselho deverá ser

⁹ A Lei 4320 Comentada. T. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis. IBAM. 28ª edição. Rio de Janeiro, 1997.

composto por representantes dos servidores (ativos e inativos), patrocinador e sociedade.

Recursos - O gerenciamento de ativos, bens móveis e imóveis, e eventuais aportes do ente ao regime previdenciário somente poderá ser utilizado para pagamento de proventos dos inativos/ pensionistas, ressalvada a contribuição adicional para suporte de despesas administrativas.

No início desse capítulo, afirmamos que, a partir da EC nº 20/98, os estados podem constituir fundos próprios com o fim de garantir o pagamento dos proventos decorrentes de aposentadorias e pensões concedidas aos segurados do regime e dependentes. Segundo Souza (2002), a maioria dos estados, como Minas Gerais, Paraná e Pernambuco, promoveu a reforma de seus sistemas de previdência a partir da criação de dois fundos, sendo um financeiro contábil, baseado no regime de repartição simples, e outro operando no regime de capitalização. O primeiro é responsável pela despesa referente ao pagamento dos benefícios dos atuais inativos e pensionistas e dos servidores ativos que irão se aposentar ou se ingressaram no sistema até uma determinada data, enquanto o segundo fica responsável pelo pagamento dos benefícios daqueles servidores que irão se aposentar ou, ainda, que ingressaram após a data estipulada.

A estruturação dos fundos de previdência deveria seguir, segundo a Lei nº 9.717, determinados critérios. Essa lei, popularizada como Lei Geral da Previdência Pública, trazia requisitos fundamentais à utilização dos recursos do fundo, tanto no que diz respeito às contribuições dos servidores quanto aos recursos integrantes de qualquer espécie. Um dos requisitos era a de se utilizar o fundo apenas para o pagamento dos benefícios previdenciários e da taxa de administração do fundo. Também eram quesitos: a existência de uma conta de operação distinta da conta do Tesouro; a vedação de empréstimos de recursos do fundo; a constituição e extinção do fundo mediante lei e a aplicação de recursos do fundo em observância das normas do Conselho Monetário Nacional – CMN (Resolução nº 2.652, de 1999 alterada posteriormente pela 3.244 de outubro de 2004). Todos esses requisitos fundamentais à utilização dos recursos do fundo tinham como preocupação básica a aplicação de recursos tendo-se em vista que o

equilíbrio financeiro do sistema previdenciário possui, como componente fundamental, uma adequada política de investimento dos recursos do fundo.

Sobre esse assunto, Ribeiro (2001) afirma que é fundamental que os fundos de ativos constituídos com as contribuições do ente público e as dos segurados e dos empregadores tenham uma destinação exclusivamente previdenciária e rentabilidade acumulada, uma vez que o pagamento dos benefícios dos servidores não se apresenta como a única prioridade do ente público.

E, ainda, com relação à aplicação dos recursos dos fundos previdenciários, tem-se que:

- Os recursos provenientes das alienações de patrimônio vinculado ao fundo na forma de bens, direitos ou ativos de qualquer natureza, no mínimo 80% do total (valor dado pela Resolução nº 2.662, também de 1999, que reduziu o percentual anterior, que era de 90%) devem ser obrigatoriamente aplicados, isolada ou cumulativamente, em títulos emitidos pelo Tesouro Nacional ou Banco Central ou ainda em títulos ou valores mobiliários emitidos por instituições financeiras ou suas subsidiárias cujo capital social seja detido integralmente pela União. Esses títulos, inalienáveis, com prazo mínimo de 15 anos, devem ser resgatados à razão de 1/15 ao ano.
- Em relação aos recursos em moeda corrente provenientes da contribuição dos entes patrocinadores, dos servidores segurados, dos resgates das aplicações financeiras, dos aportes de qualquer natureza em espécie e da parcela de alienação do patrimônio, os limites determinados são: até 100% em títulos de emissão do Tesouro Nacional ou do Banco Central, até 80%, isolada ou cumulativamente, em investimentos de renda fixa e até 30% em quotas de fundo privados, desde que os mesmos sejam regulamentados pela CVM.
- Como requisito de diversificação, no máximo 5% dos recursos em poupança podem ser efetuados numa mesma instituição financeira. Estas instituições devem ser escolhidas obedecendo as disposições legais vigentes e considerando-se os critérios mínimos de solidez patrimonial, volume de recursos administrados e experiência na atividade de gestão de recursos de terceiros.
- As instituições que administrarem os recursos devem apresentar relatórios, no mínimo com periodicidade mensal, em que fiquem claros os riscos e as rentabilidades dos investimentos. A partir desses resultados, as mesmas devem ser avaliadas semestralmente pelos responsáveis pelo fundo, que podem

rescindir o contrato de gestão caso se verifique *performance* insatisfatória em dois períodos consecutivos.

Destaca-se aí, nos dizeres de Ribeiro (2001), a tendência trazida pela legislação à terceirização da atividade de gestão dos ativos, tendo-se em vista que a gestão do mesmo pelo próprio ente traz consigo um alto custo de capacitação e treinamento, os gastos com montagem e manutenção de uma estrutura mínima que permita as operações, a mobilidade de pessoal e a concorrência com a iniciativa privada.

- O normativo estabelecido a partir da Resolução nº 2.652, de 1999, alterado pela Resolução 3.244 de 2004 vedou, ainda, a utilização dos recursos do fundo em gastos de qualquer natureza com manutenção de bens móveis e imóveis; em concessão de empréstimos, financiamentos ou abertura de crédito a pessoas físicas ou jurídicas; e a manutenção dos recursos do fundo na mesma conta do ente patrocinador.

Outro ponto-chave da estruturação de um fundo dessa natureza, diz respeito à análise de riscos, sendo necessário o cálculo da rentabilidade mínima que os investimentos devem conseguir com o fim de manter a solvência do sistema, a partir da gestão do passivo, além, é claro, do estabelecimento de critérios de avaliação de alternativas de investimento. Dessa forma, ao se estabelecer uma política de alocação dos ativos, prevê-se o nível de risco dos investimentos e a possibilidade de retorno.

Já a gestão do passivo requer a constituição de um cadastro único, atualizado e confiável dos servidores segurados pelos recursos do fundo para que as obrigações previdenciárias do ente patrocinador, as estimativas de fluxo de pagamento de benefícios e, por conseguinte, das rentabilidades a serem auferidas pelo montante recolhido sejam definidas em bases reais.

O normativo acima referido exige, ainda, que os sistemas previdenciários possuam um registro contábil individualizado das contribuições dos servidores ativos e dos entes estatais, contendo os seguintes dados: nome, matrícula, remuneração, valores mensais e acumulados da contribuição dos servidores e os valores mensais e acumulados da contribuição do respectivo ente estatal referente ao servidor, além das avaliações atuariais periódicas. Com relação a essas últimas, tem-se que a Portaria do MPAS de nº 7.796, de 1998, disciplina os critérios para a sua efetuação; assim, é prevista a análise da taxa real de juros, da taxa real de crescimento da remuneração ao

longo da carreira, da taxa de crescimento de benefícios, rotatividade, compensações financeiras, crescimento da massa de servidores e novas entradas, tábuas biométricas referenciais, além de outras.

Segundo Vieira (2002), no entanto, não é pelo simples fato de serem criadas contas individuais para os servidores e se instituir um regime com base na capitalização que se pode dizer que chegamos a uma solução para a questão previdenciária. Com a interrupção de um fluxo de receita pela transição do regime para a constituição dos fundos previdenciários é gerado um esforço fiscal que alcança toda a sociedade, além da possibilidade de explicitação de uma dívida indesejada, ou seja, o fluxo futuro de aposentadorias assumidas pelo Estado, que não só abre mão do fluxo de contribuição dos servidores, como assume a obrigação de pagar um percentual da folha como taxa de administração à gestão do fundo.

4.2 O FUNPEMG

Como tratado no capítulo anterior, o Estado de Minas Gerais, nos últimos anos, vem buscando alternativas viáveis para a reestruturação do modelo de previdência estadual, de modo a conciliar a eficiência econômica com a eficácia das ações sociais de caráter previdenciário. Não obstante, vários estudos terem sido feitos no passado, nenhum deles obteve sucesso. É possível que isso tenha ocorrido por se buscar uma solução única e abrangente para o problema de grande magnitude e complexidade. Esses estudos propunham, basicamente, a migração para um novo modelo de capitalização de todo o contingente de servidores ativos e inativos, atuais e futuros. Essa proposta, no entanto, mostrou-se incompatível com as realidades orçamentárias, financeiras e patrimoniais do Estado, tendo em vista o elevadíssimo montante de reservas requeridas para assegurar o equilíbrio atuarial de num novo sistema, sustentado nas bases propostas pelos citados estudos.

Uma rápida análise das contas previdenciárias do regime de previdência dos servidores estaduais justifica o comentário acerca da complexidade e magnitude da questão. Em 1995, os inativos representaram cerca de 35% das despesas com o pagamento de pessoal e ao final de 2001 essas despesas já alcançavam o índice de 43%,

sendo que, se nenhuma mudança fosse implementada na legislação, em 2010 a despesa com os inativos ultrapassaria as despesas com o pagamento dos ativos.

A forma de financiamento das aposentadorias do estado era a de repartição simples, funcionando em regime de caixa. De acordo com dados de 2002, o Estado de Minas Gerais arrecadou cerca de R\$ 638 milhões de reais em contribuições e gastou 3,4 bilhões de reais com o pagamento de pensões e aposentadorias, gerando um déficit na ordem de 2,8 bilhões entre compromissos e contribuições.

Segundo afirma Vieira (2002: 31), no estudo Minas Gerais do Século XXI, volume IX – Transformando o Poder Público: A Busca da Eficácia:

O déficit crescente da previdência pública reflete uma geração que contribuiu com alíquotas reduzidas para o sistema e hoje usufrui do benefício do último salário como aposentadoria, sem, contudo, ter realizado o aporte de recursos necessários para tal, e sendo o custo, portanto, transferido para toda a sociedade através de déficits públicos crescentes e, conseqüentemente, uma sobrecarga de impostos.

Considerando a situação descrita e a necessidade premente de se reestruturar a gestão previdenciária do estado em novas bases, foi aprovada, em março de 2002, a Lei Complementar nº 64, introduzindo uma nova forma de se pensar previdência pública. A mudança no sistema previdenciário trazida no bojo dessa lei constituiu em um corte entre os servidores estaduais que ingressaram no estado até dezembro de 2001 e os que ingressaram a partir de janeiro de 2002, como mencionado no capítulo 2. A previdência dos servidores ativos, inativos e pensionistas que se enquadraram no primeiro grupo, permaneceu sob a responsabilidade do Tesouro, para a qual se criou a CONFIP (modificada posteriormente para Fundo Financeiro Previdenciário – FUNFIP), ambos vinculados a Secretaria de Estado da Fazenda, com responsabilidade de prover os recursos necessários ao pagamento dos benefícios previdenciários daqueles servidores.

Os servidores efetivos que ingressaram a partir de janeiro de 2002, no entanto, passara a ter sua previdência gerida pelo Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG, vinculado administrativamente ao IPSEMG.

4.2.1 A Estrutura do Fundo

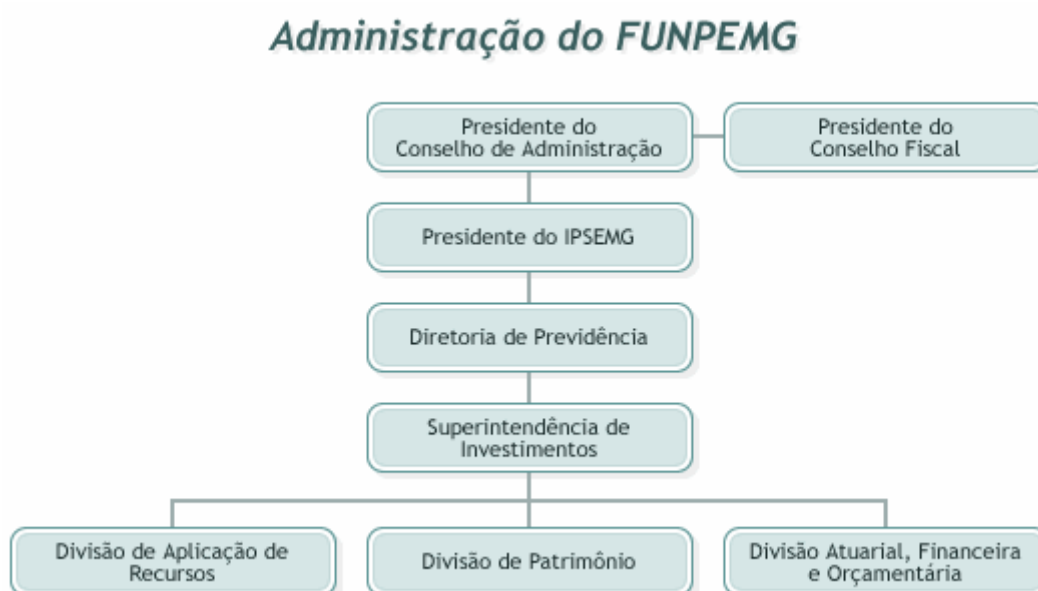
Como anteriormente comentado, o FUNPEMG é administrado pelo IPSEMG, o qual recebe uma taxa de administração repassada pelo Tesouro Estadual. O Fundo, no

entanto, é operado pelos Conselhos de Administração e Fiscal sendo ambos paritários compostos cada um por doze membros efetivos e doze suplentes, sendo seis representantes do Governo do Estado e seis dos servidores públicos.

Com a competência exclusiva de gerenciar os recursos do FUNPEMG, foi criada através da Lei Delegada nº 109, de janeiro de 2003, a Superintendência de Investimentos, subordinada hierarquicamente à Diretoria de Previdência. As essas últimas se encontraram alocadas, ainda, a Divisão de Aplicação de Recursos, a Divisão Atuarial, Financeira e Orçamentária e a Divisão de Patrimônio, de forma a garantir uma gestão profissional, eficiente e eficaz dos recursos do referido fundo.

A estrutura do FUNPEMG é, portanto, a que se ilustra na Figura 1.

Figura 1



O Conselho de Administração se reúne mensalmente, em caráter ordinário, para elaborar e definir a gestão superior do FUNPEMG, acompanhar e aferir o desenvolvimento das aplicações financeiras e deliberar sobre possíveis ajustes e correções de rumo quando eventualmente necessárias.

O Conselho Fiscal se reúne trimestralmente, em caráter ordinário, para avaliação dos balancetes e demonstrativos de resultados, fiscalizando e sugerindo os procedimentos de registro formal das contas do Fundo.

Os investimentos em reservas do Fundo estão consubstanciados no documento “Política de Investimentos”, anualmente submetida à aprovação do Conselho de

Administração, na qual estão descritas as estratégias e políticas de aplicação de recursos a serem seguidas no exercício financeiro em curso, levando em consideração o cumprimento de metas atuariais definidas, dentro do cenário macroeconômico esperado para o período.

4.2.2 Os Recursos

A referida LC 64/02, estabeleceu, em seu anexo, tabela de contribuição progressiva do segurado e patronal, iniciando em agosto de 2002, com a contribuição de 1% do segurado e 2% do ente patronal, e culminando em 2012, quando alcançará os percentuais de 11% e 22% respectivamente, conforme Tabela 3, sendo que esses recursos estarão sendo capitalizados durante todo o referido período, associados aos recursos da Compensação Previdenciária - COMPREV e aos rendimentos das aplicações. Para que o FUNPEMG possa constituir a necessária reserva técnica, foi lhe dada uma carência de 10 anos, período no qual o Tesouro do Estado assumirá o pagamento integral de possíveis benefícios que forem concedidos aos servidores abarcados pelo fundo. São destinadas 2% das receitas e contribuição ao IPSEMG a título de taxa de administração.

Tabela3
Repasse da Contribuição para o FUNPEMG

ANO	Repasse da contribuição do servidor para o FUNPEMG	Repasse da contribuição patronal para o FUNPEMG
2002	1%	2%
2003	2%	4%
2004	3%	6%
2005	4%	8%
2006	5%	10%
2007	6%	12%
2008	7%	14%
2009	8%	16%
2010	9%	18%
2011	10%	20%
2012	11%	22%

FONTE: Site oficial do Funpemp

Os recursos financeiros do FUNPEMG encontram-se aplicados nas modalidades permitidas pela regulamentação do Conselho Monetário Nacional, tendo como princípio e condição exigida a garantia de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez. Estão, atualmente, direcionados para títulos públicos federais e fundos de investimentos, admitidas como modalidades de aplicação definidas e regulamentadas pela Resolução 3244, de outubro de 2004, do Conselho Monetário Nacional – CMN.

4.2.3 A Gestão 2007

Verificando-se o resultado da gestão 2007 divulgado no site do IPSEMG, chegamos a alguns dados interessantes quanto aos rendimentos do Fundo no momento atual.

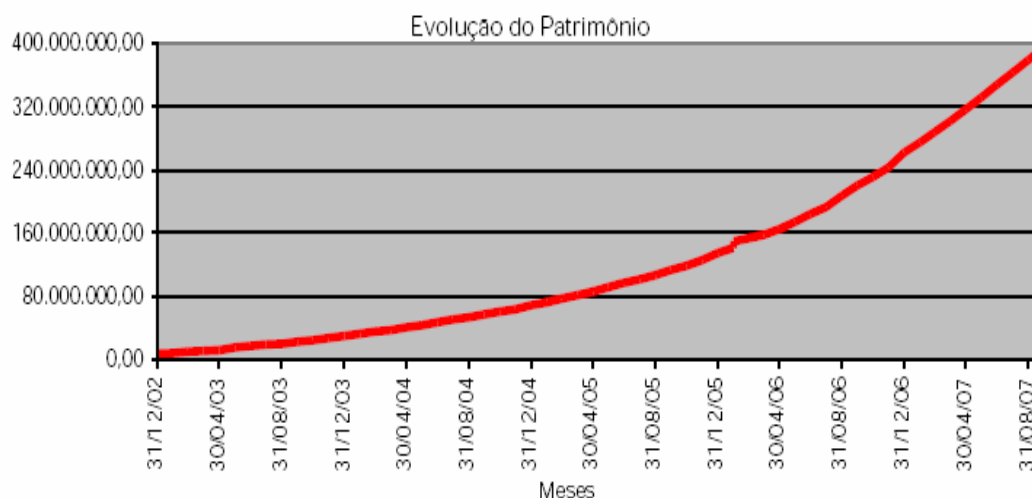
Com relação a cada um dos entes contribuintes, tem-se que, no ano de 2007, o FUNPEMG arrecadou o montante de R\$ 147.889.964,61 decorrentes das contribuições patronais e dos servidores, R\$ 6.667.250,77 referentes à compensação financeira vertida pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e ainda R\$ 38.997.689,77 referente às receitas financeiras decorrentes das aplicações das disponibilidades do Fundo.

O FUNPEMG arrecadou no ano de 2007 um patrimônio de R\$ 456.249.565,38, com ativos precificados na curva de mercado. Os recursos nessa data encontravam-se aplicados em fundos de investimentos referenciados DI, compostos integralmente por títulos públicos federais ou apresentando carteira mista, administrados pelo Banco do Brasil, Bradesco e Itaú; diretamente em Letras do Tesouro Nacional (LTN's), que são papéis préfixados com vencimento em 01/2009, e Letras Financeiras do Tesouro (LFT's), cujo indexador é a taxa SELIC, com vencimento em 03/2008 e 06/2010. Observe no Gráfico 5 a evolução de receita¹⁰ desde a criação do Fundo até o último resultado, divulgado em setembro de 2007.

¹⁰

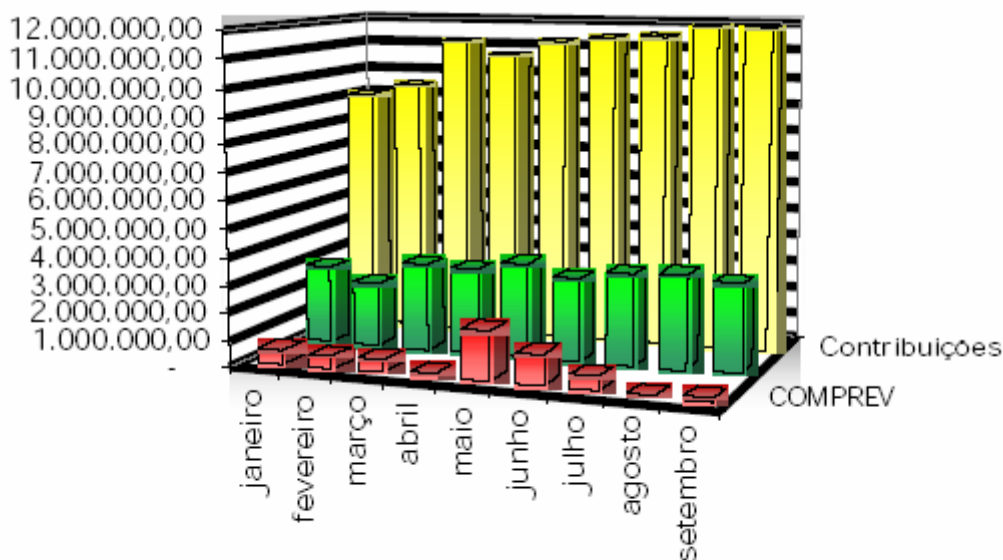
FONTE: Relatório Operacional do fundo divulgado pelo IPSEMG em setembro de 2007.

Gráfico 5
Efeito da evolução do Patrimônio em valores de 2002 a 2007



Observe no Gráfico 6¹¹ o demonstrativo da evolução mensal de cada receita no ano até o momento.

Gráfico 6
Demonstrativo da Evolução mensal de cada receita



A aplicação dos recursos tem seguido fielmente as determinações da Resolução CMN nº 3244. Até o momento, os investimentos se concentraram no segmento de renda fixa, em títulos públicos federais, custodiados pelo Banco Itaú, e fundos de investimento.

¹¹ FONTE: Relatório Operacional do fundo divulgado pelo IPSEMG em setembro de 2007.

Até agora, os recursos encontram-se aplicados em títulos públicos federais das espécies LTN e LFT com vencimentos futuros, num montante equivalente a 50% do patrimônio do Fundo. Os recursos restantes encontram-se aplicados em fundos de investimento administrados pelas instituições financeiras credenciadas a operar com o Estado de Minas Gerais, a saber: Banco do Brasil, Bradesco e Itaú.

O montante dessas aplicações está distribuído nas seguintes proporções, estabelecidas por percentuais dados em relação ao patrimônio total do Fundo:

Quadro 3
Distribuição das aplicações do FUNPEMG

- R\$168.926.990,77 (42,82%) em fundos de investimentos com carteira mista, de acordo com a seguinte distribuição:
 - R\$116.565.217,65 (29,55%) no Fundo Bradesco DI Premium (Referenciado DI);
 - R\$52.361.773,12 (13,27%) no Fundo Itaú Institucional DI (Referenciado DI);
- R\$ 112.230.971,21 (28,46%) em fundos de investimentos compostos exclusivamente por títulos públicos federais, de acordo com a seguinte distribuição:
 - R\$18.805.137,51 (4,77%) no Fundo BB Regime Próprio III (Referenciado DI);
 - R\$67.324.308,98 (17,07%) no Fundo Itaú Soberano LP (Referenciado DI);
 - R\$26.101.524,72 (17,07%) no Fundo Bradesco Maxi PP (Renda Fixa);
- R\$ 113.337.599,71 (28,73%) em títulos públicos federais, cuja custódia está sob responsabilidade do banco Itaú S/A, assim distribuídos:
 - R\$22.588.980,15 (5,73%) representados por Letras Financeiras do Tesouro (LFT'S) com vencimento em 19/03/2008;
 - R\$26.206.195,65 (6,64%) representados por Letras do Tesouro Nacional (LTN'S) com vencimento em 01/01/2009, adquiridas em 23/02 e 02/03/2007;
 - R\$64.542.423,91 (16,36%) representados por Letras Financeiras do Tesouro (LFT'S) com vencimento em 17/06/2010, adquiridas em 09/03/2007.

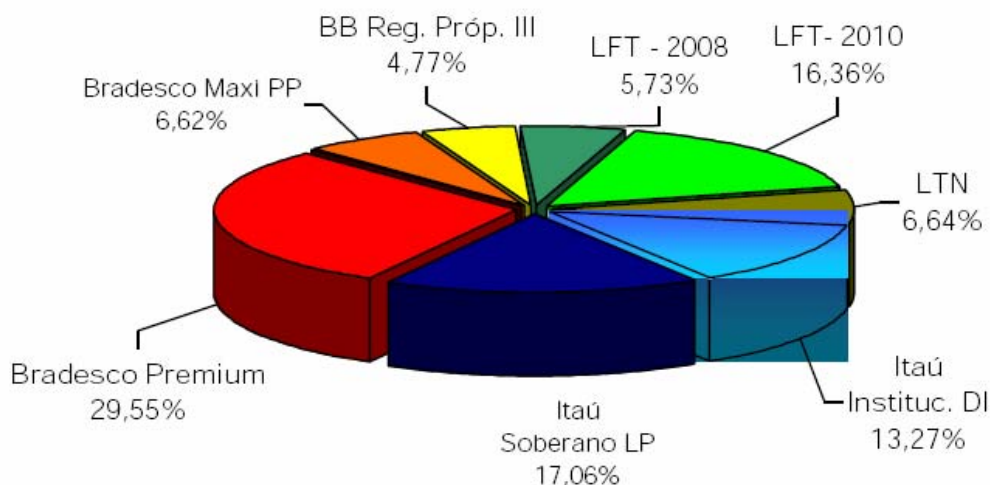
FONTE: Site oficial do FUNPEMG

O Gráfico 7¹² ilustra a referida distribuição:

¹²

FONTE: Relatório Operacional do fundo divulgado pelo IPSEMG em setembro de 2007.

Gráfico 7
Efeito da distribuição das aplicações do FUNPEMG



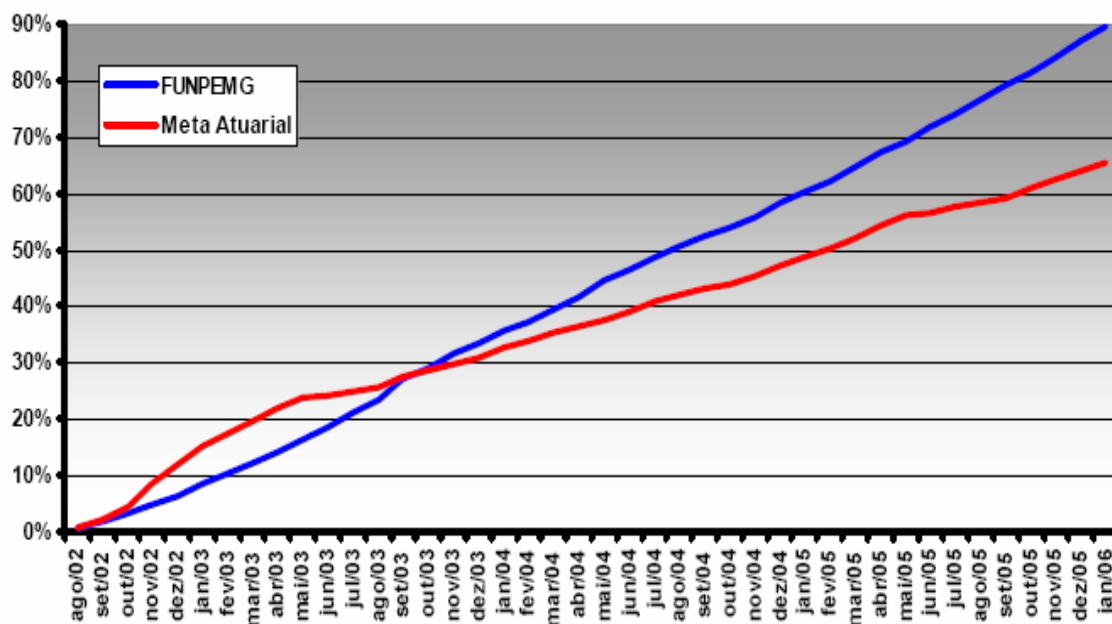
Quanto ao desempenho das aplicações, em termos acumulados desde a sua constituição, o FUNPEMG obteve uma rentabilidade de 89,56%. A meta atuarial, que tem se mantido como 6% ao ano de juro real acrescido da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC desde 2002, registrando 65,46% , como podemos observar abaixo, no gráfico, abaixo da rentabilidade total do fundo.

Em 2002 e no primeiro semestre de 2003, os índices de inflação expandiram-se de forma anormal, o que provocou a elevação da meta atuarial acima das taxas de rentabilidade do fundo. Porém, desde então, as aplicações vêm superando crescentemente a meta atuarial mês a mês. O Gráfico 8¹³ demonstra a evolução em termos acumulados da rentabilidade das aplicações do Fundo e da meta atuarial:

¹³

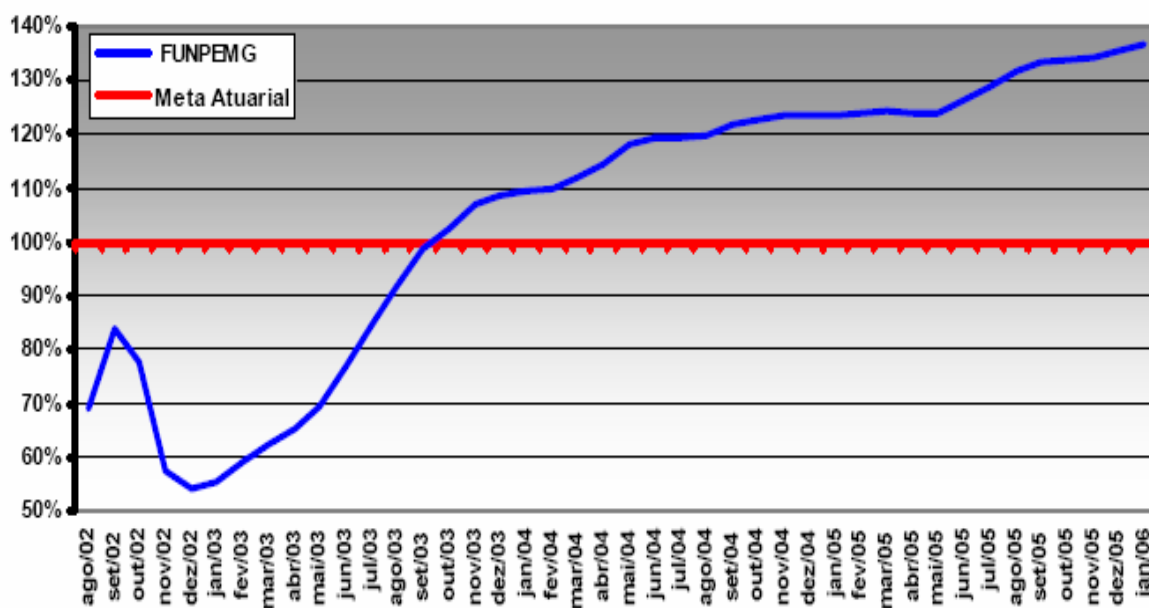
FONTE: Relatório Operacional do fundo divulgado pelo IPSEMG em dezembro de 2006.

Gráfico 8
Efeito da evolução das aplicações do Fundo e da meta atuarial



Dessa forma, em termos comparativos, como demonstra o Gráfico 9¹⁴ a seguir, o Fundo hoje registra uma rentabilidade que supera em quase 40% a meta atuarial:

Gráfico 9
Efeito da rentabilidade do Fundo e meta atuarial



Apresentado os dados mais recentes dos rendimentos do Fundo, observamos que, em setembro de 2007, a rentabilidade do FUNPEMG foi de 0,83%, o que representa 103,43% da taxa do Certificado de Depósito Interbancário (CDI), taxa considerada o principal indicador do mercado de renda no país.

Observando-se cada fundo de aplicação separadamente, chega-se que a grande rentabilidade por parte por parte dos LTN's (títulos públicos federais prefixados) 1,20%, foi o que alavancou a carteira do Fundo como um todo. As LFT's (título público federal pós-fixado) com vencimento em junho de 2010 também apresentaram boa rentabilidade, visto que houve aumento considerável do ágio deste papel. Em relação à meta atuarial, o FUNPEMG mantém-se superior à mesma em 12,35% em 2007. No mês de setembro o INPC apresentou variação, na ordem de 0,25%, o que acarretou em uma meta atuarial de 0,74%, com isso a rentabilidade do FUNPEMG representou 112,35% da meta. O Quadro 4 mostra o desempenho do Fundo em 12 meses.

Quadro 4
Resultados do FUNPEMG 2007

RESULTADO DO FUNPEMG - 2007					
Mês	FUNPEMG	Meta Atuarial	CDI	FUNPEMG / Meta	FUNPEMG / CDI
jan/07	1,0708%	0,9791%	1,0784%	9,36%	-0,71%
fev/07	0,8389%	0,9088%	0,8698%	-7,69%	-3,55%
mar/07	1,1049%	0,9289%	1,0486%	18,95%	5,37%
abr/07	1,0111%	0,7480%	0,9406%	35,17%	7,49%
mai/07	1,0586%	0,7480%	1,0221%	41,52%	3,57%
jun/07	0,8859%	0,7983%	0,9015%	10,97%	-1,73%
jul/07	0,9305%	0,8083%	0,9681%	15,11%	-3,89%
ago/07	0,9281%	1,0796%	0,9878%	-14,04%	-6,05%
set/07	0,8283%	0,7380%	0,8008%	12,24%	3,43%
Acum.	9,00%	8,01%	8,95%	12,35%	0,47%

FONTE: Site oficial do FUNPEMG.

A partir dos dados apresentados no decorrer dessa seção, pudemos perceber que o FUNPEMG não apresentou dificuldades para superar a meta atuarial prevista para o ano de 2007. No entanto, também pudemos verificar que as aplicações do Fundo estão sujeitas a incidência de fatores de risco (risco de mercado, risco de crédito, risco de liquidez, risco operacional dentre outros), o que pode afetar negativamente seus rendimentos. Passemos, agora, a análise da perspectivas para o Fundo.

4.3 Perspectivas do FUNPEMG: Análise crítica

A estruturação de Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (FUNPEMG) faz parte de um processo de reestruturação do regime previdenciário do Estado, que passou de um sistema de repartição para um sistema de capitalização. No entanto, a transição de um regime para o outro exigiu um período transitório entre um sistema e outro; sendo assim podemos afirmar que em Minas Gerais há atualmente um sistema misto de previdência.

A existência de um regime misto de previdência de caráter transitório levanta algumas questões bastante relevantes. Para que um sistema misto funcione é necessário, antes de qualquer coisa, que se estabeleça um período de acumulação de capital. No caso do FUNPEMG, esse período é de dez anos. Durante esse período, o consumo será elevado e, caso não tenha havido um estudo prévio de formas de se cobrir essa despesa, o Estado acabará por adentrar uma situação de endividamento e a tentação de se usar os recursos do fundo poderá ser crescente. Com relação ao custeamento das despesas com os beneficiários do sistema de repartição em Minas Gerais, durante o período de transição, houve uma série de estudos e estimativas que não indicaram maiores dificuldades nesse sentido. No entanto, há que se ressaltar o fato de o setor público brasileiro apresentar déficit constantemente, não apenas no que diz respeito às contas da previdência como também em outros encargos do Estado. Assim, embora haja sérias restrições quanto à utilização dos recursos do fundo, haverá sempre um risco. Ainda mais, porque, segundo Boulier & Dupré (2003: 93) “a falência de um sistema está mais vinculada à imprevidência de seus gestores do que a sua própria fraqueza”, e, considerando o histórico da administração pública brasileira, é possível que pendências deixadas na passagem de um sistema previdenciário a outro interfiram na consolidação deste.

Se, como afirmamos, o rendimento dos fundos de capitalização depende de fatores como a expectativa de vida ou a inflação, torna-se imprescindível à criação de reservas, chamadas excedentes, mesmo após o período inicial de carência, como uma alternativa às contingências econômicas do país. Assim, em períodos longos, faz-se necessário acumular estas reservas e definir política de gestão para as mesmas, o que não se encontra muito esclarecido no estatuto do FUNPEMG.

De acordo com as estimativas, o fundo em questão deve ser capaz de garantir aos seus contribuintes, que se aposentarem a partir de 2010, aposentadorias com

reajustes anuais, independentemente de ter sido concedido ou não reajuste aos servidores ativos, o que é apresentado como um grande avanço social, pois evitará distorções do passado – quando os benefícios dos aposentados iam sendo gradativamente corroídos pela inflação por falta de reajustes que garantissem a manutenção de seu poder de compra. Essa medida, embora louvável, poderá incorrer em déficit para o Fundo. Isto porque a capitalização de pecúlio depende do crescimento econômico, os juros reais somarão nas contas do Fundo em períodos de taxas reais elevada. No entanto, se o período for de recessão, os rendimentos do Fundo estarão comprometidos e caso proceda-se a reajustes nos benefícios dos contribuintes, poderá haver déficit orçamentário ao Fundo; ou se, pelo contrário, não houver reajuste, o governo acaba por perder credibilidade e gerar um sentimento de insegurança entre os contribuintes.

A insegurança do contribuinte é, também, um fator que deve ser levado em consideração, uma vez que são esses os proprietários do Fundo. Diferentemente de qualquer outro tipo de capitalização, os ativos dos fundos são, em sua totalidade, de propriedade dos seus beneficiários e o objetivo é assegurar ao máximo o pagamento das aposentadorias, nas condições econômicas esperadas. Dessa forma, deve haver a preocupação com a satisfação do público envolvido, apresentando-se aí um risco à perenidade do regime.

Com relação à avaliação atuarial do FUNPEMG, a Tabela 4 abaixo apresenta a frequência de participantes por idade e sexo.

Tabela 4
Frequência de Participantes, por Idade e Sexo

Idade	Feminino	Masculino	Total
19	7	4	11
20	23	22	45
21	29	56	85
22	47	91	138
23	169	153	322
24	342	277	619
25	554	357	911
26	639	437	1.076
27	835	492	1.327
28	902	576	1.478
29	1.101	613	1.714
30	1.196	582	1.778
31	1.192	615	1.807
32	1.243	563	1.806
33	1.284	553	1.837

34	1.328	547	1.875
35	1.425	508	1.933
36	1.419	499	1.918
37	1.380	439	1.819
38	1.308	398	1.706
39	1.346	418	1.764
40	1.186	399	1.585
41	1.246	376	1.622
42	1.210	379	1.589
43	1.124	343	1.467
44	1.007	316	1.323
45	919	273	1.192
46	769	250	1.019
47	658	204	862
48	572	183	755
49	525	162	687
50	472	136	608
51	396	118	514
52	323	101	424
53	323	87	410
54	240	69	309
55	216	75	291
56	171	74	245
57	158	45	203
58	105	41	146
59	95	27	122
60	61	32	93
61	64	28	92
62	46	17	63
63	46	16	62
64	29	9	38
65	21	7	28
66	16	6	22
67	12	6	18
68	5	3	8
69	1	2	3
70	3	4	7
Total Geral	29.788	11.988	41.776

FONTE: Relatório Atuarial de 2007

A partir dos dados apresentados na Tabela 4, percebemos que a maioria dos contribuintes tem entre 26 e 46 anos de idade, o que significa um período razoável de contribuição para o fundo. No entanto, há ainda um número de contribuintes com mais de 60 anos de idade que poderão se aposentar com pouco tempo de contribuição ao Fundo; problema que, porém, tende a ser solucionado à medida que os novos contribuintes forem sendo anexados e a Compensação Previdenciária seja efetivamente intergralizada.

Ainda com relação aos dados da Tabela 4, é interessante notar que a proporção de mulheres contribuindo para o Fundo é consideravelmente maior do que a de homens, respectivamente 71 e 29%. Nesse caso, vale lembrar que a contribuição das mulheres é menor que a dos homens, uma vez que elas podem se aposentar com menos tempo de contribuição. Sendo assim, é necessário considerar esses dados com relação ao valor das contribuições. Vejamos os dados da Tabela 5:

Tabela 5
Montante de Salário de Contribuição, por Idade e Sexo

Idade	Feminino	Masculino	Total
19	5.668,38	3.239,28	8.907,66
20	18.015,32	18.564,39	36.579,71
21	25.733,77	57.307,33	83.041,10
22	42.543,05	100.745,18	143.288,23
23	153.471,34	174.255,24	327.726,58
24	298.058,92	309.263,89	607.322,81
25	497.925,49	442.383,30	940.308,79
26	582.356,55	606.303,67	1.188.660,22
27	779.363,91	640.881,19	1.420.245,10
28	815.453,19	712.237,08	1.527.690,27
29	989.162,05	734.421,15	1.723.583,20
30	1.044.984,89	694.563,14	1.739.521,03
31	1.002.617,85	694.849,84	1.697.467,69
32	1.014.747,84	638.869,69	1.653.617,53
33	1.057.947,59	635.810,48	1.693.758,07
34	1.088.362,00	576.034,44	1.664.396,44
35	1.212.759,96	537.759,96	1.750.519,92
36	1.166.127,79	534.537,74	1.700.665,53
37	1.122.488,39	475.011,90	1.597.500,29
38	1.088.564,40	408.360,63	1.496.925,03
39	1.130.234,91	429.707,94	1.559.942,85
40	987.524,75	384.511,70	1.372.036,45
41	1.024.874,23	381.311,21	1.406.185,44
42	989.990,53	385.915,43	1.375.905,96
43	922.749,73	326.962,71	1.249.712,44
44	831.740,87	284.932,42	1.116.673,29
45	767.800,63	260.503,62	1.028.304,25
46	635.618,70	253.173,75	888.792,45
47	567.601,42	189.227,16	756.828,58
48	468.068,83	174.161,24	642.230,07
49	441.575,73	144.931,60	586.507,33
50	383.599,58	123.384,39	506.983,97
51	343.139,40	113.174,04	456.313,44
52	272.773,75	91.619,96	364.393,71
53	266.722,69	87.410,52	354.133,21
54	207.626,12	68.455,99	276.082,11
55	180.770,85	64.429,20	245.200,05
56	141.713,83	63.165,90	204.879,73

57	132.447,70	41.897,67	174.345,37
58	90.753,09	33.755,11	124.508,20
59	75.511,16	25.081,91	100.593,07
60	45.321,66	26.674,34	71.996,00
61	50.171,26	25.913,75	76.085,01
62	36.890,80	14.998,56	51.889,36
63	34.537,38	12.533,92	47.071,30
64	22.856,72	11.636,55	34.493,27
65	14.057,01	4.989,91	19.046,92
66	11.288,27	4.791,46	16.079,73
67	10.825,27	4.031,64	14.856,91
68	4.622,91	2.132,55	6.755,46
69	753,82	1.692,82	2.446,64
70	1.543,08	3.149,64	4.692,72
Total Geral	25.102.059,36	13.035.631,13	38.137.690,49

FONTE: Relatório Atuarial de 2007

A partir dos dados da Tabela 5, verificamos que a contribuição das mulheres é de 25.102.059,36 reais, o que corresponde a 65% do total das contribuições. Considerando que a participação das servidoras mulheres em número de contribuintes é de 71%, é perceptível o valor de contribuição baixo em relação ao número total de contribuintes associada principalmente ao fato que a média salarial destas servidoras ser, historicamente, mais baixa que a dos servidores do sexo masculino. Dessa forma, é possível, caso o aumento de mulheres contribuintes se torne uma tendência, possa implicar, futuramente, em um desequilíbrio nas contas do Fundo. Assim, concluímos que, para que a estruturação do FUNPEMG não repita o histórico dos déficits orçamentários das contas previdenciárias, é preciso considerar, ainda, outros fatores como a diferença de gêneros quanto à contribuição.

Passemos à análise quanto às perspectivas financeiras do Fundo, conforme dados apresentados na Tabela 6.

Tabela 6
Perspectivas para a balança orçamentária do Fundo

ANO	Receitas	Despesas	Saldo
2007	477.006.086,36	0	477.006.086,36
2008	737.576.695,52	0	737.576.695,52
2009	1.051.586.606,91	0	1.051.586.606,91
2010	1.426.281.340,53	0	1.426.281.340,53
2011	1.868.839.297,58	24.866.937,58	1.843.972.360,01
2012	2.356.700.815,35	54.442.099,05	2.302.258.716,30
2013	2.886.024.839,43	103.384.799,81	2.782.640.039,62
2014	3.448.480.197,89	132.262.995,60	3.316.217.202,29
2015	4.065.931.666,76	180.551.879,05	3.885.379.787,71

2016	4.725.062.135,30	224.222.145,37	4.500.839.989,93
2017	5.432.995.384,86	285.474.043,74	5.147.521.341,13
2018	6.171.552.707,66	363.260.880,70	5.808.291.826,96
2019	6.929.749.004,65	422.968.558,39	6.506.780.446,25
2020	7.732.995.206,28	464.137.661,75	7.268.857.544,53
2021	8.598.714.745,11	535.339.894,48	8.063.374.850,64
2022	9.499.462.723,86	609.297.241,31	8.890.165.482,55
2023	10.433.990.017,80	689.054.057,17	9.744.935.960,63
2024	11.403.771.068,15	743.469.841,41	10.660.301.226,75
2025	12.431.212.769,76	833.387.557,34	11.597.825.212,42
2026	13.479.009.722,01	928.683.632,15	12.550.326.089,85
2027	14.539.496.527,09	1.024.933.586,36	13.514.562.940,73
2028	15.616.435.964,86	1.090.137.568,49	14.526.298.396,36
2029	16.736.190.196,38	1.194.856.317,44	15.541.333.878,94
2030	17.858.111.316,95	1.301.353.287,68	16.556.758.029,28
2031	18.979.786.230,68	1.412.967.473,64	17.566.818.757,03
2032	20.094.373.171,85	1.530.474.511,14	18.563.898.660,71
2033	21.198.127.383,91	1.605.869.085,35	19.592.258.298,56
2034	22.329.740.223,35	1.730.511.035,39	20.599.229.187,95
2035	23.437.648.194,94	1.853.653.656,05	21.583.994.538,89
2036	24.520.673.522,33	1.981.938.915,34	22.538.734.606,99
2037	25.570.436.692,41	2.103.881.543,05	23.466.555.149,36
2038	26.589.507.749,75	2.218.320.974,59	24.371.186.775,16
2039	27.583.389.067,91	2.323.220.403,08	25.260.168.664,83
2040	28.557.708.104,99	2.409.949.615,46	26.147.758.489,53
2041	29.527.640.656,95	2.508.568.349,11	27.019.072.307,83
2042	30.478.080.532,46	2.595.592.417,72	27.882.488.114,74
2043	31.416.149.356,52	2.688.009.695,51	28.728.139.661,01
2044	32.332.098.046,17	2.777.267.671,75	29.554.830.374,42
2045	33.225.734.135,80	2.863.409.529,62	30.362.324.606,18
2046	34.097.598.678,98	2.947.501.549,76	31.150.097.129,22
2047	34.946.549.041,29	3.030.815.767,59	31.915.733.273,70
2048	35.770.741.591,84	3.112.696.970,82	32.658.044.621,01
2049	36.569.109.934,02	3.193.434.129,11	33.375.675.804,90
2050	37.340.250.889,40	3.273.249.099,77	34.067.001.789,63
2051	38.082.375.206,27	3.352.170.250,70	34.730.204.955,57
2052	38.793.481.584,96	3.430.243.950,76	35.363.237.634,20
2053	39.471.315.326,08	3.570.536.418,97	35.963.778.907,11
2054	40.113.320.761,62	3.584.140.387,37	36.529.180.374,26
2055	40.716.585.693,52	3.660.521.229,96	37.056.064.463,56
2056	41.277.389.707,70	3.736.792.877,98	37.540.596.829,72
2057	41.791.508.954,53	3.813.088.054,25	37.978.420.900,27
2058	42.254.149.369,00	3.889.997.486,44	38.364.151.882,56
2059	42.659.377.103,98	3.967.609.526,07	38.691.767.577,91
2060	43.000.555.423,12	4.046.008.732,25	38.954.546.690,87
2061	43.270.276.790,01	4.125.279.280,09	39.144.997.509,92
2062	43.460.291.692,47	4.206.116.903,84	39.254.174.788,63
2063	43.560.738.469,55	4.288.420.513,80	39.272.317.955,75
2064	43.560.856.507,93	4.372.075.449,30	39.188.781.058,63
2065	43.448.909.240,90	4.456.968.298,09	38.991.940.942,81
2066	43.212.093.300,19	4.543.845.396,78	38.668.247.903,41

2067	42.835.467.427,96	4.632.269.152,63	38.203.198.275,33
2068	42.303.038.755,18	4.721.828.616,85	37.581.210.138,33
2069	41.597.627.042,00	4.812.182.980,39	36.785.444.061,61
2070	40.700.680.525,41	4.904.251.128,69	35.796.429.396,71
2071	38.590.725.724,75	4.997.155.016,56	34.593.570.708,19
2072	38.255.183.781,51	5.090.161.924,18	33.165.021.857,33
2073	36.679.149.087,21	5.072.566.663,54	31.606.582.423,67
2074	34.959.946.541,25	5.055.857.052,03	29.904.089.489,22
2075	33.081.945.787,96	5.038.325.207,21	28.043.620.580,75
2076	31.029.786.032,76	5.018.486.076,86	26.011.317.955,90
2077	28.788.222.737,71	4.998.205.695,74	23.790.017.041,96
2078	26.338.305.392,22	4.974.104.179,64	21.364.201.212,59
2079	23.662.908.479,13	4.942.757.786,67	18.720.150.692,47
2080	20.746.889.383,96	4.899.817.843,93	15.847.071.540,03
2081	17.578.916.968,51	4.886.639.882,68	12.692.277.085,83

FONTE : Relatório Atuarial de 2007

De acordo com as expectativas para o Fundo, expressas na Tabela 6, a tendência financeira é que ele apresente acréscimo progressivo em seu saldo até 2064, passando a sofrer redução de seus valores após esse período. No entanto, pelo menos até o ano de 2081, a previsão é a de saldo positivo. Assim, considerando esses dados, verificamos que a estruturação do Fundo servirá ao propósito de equilíbrio das contas da Previdência Social no Estado.

Outra questão com relação a meta atuarial do FUNPEMG, deve, ainda, ser considerada. Segundo os dados divulgados pelos gestores do Fundo, tem-se atingido a meta atuarial projetada quando da sua implantação. No entanto, de acordo com Ferreira (2007), em outro tipo de análise¹⁵, há o risco de perdas financeiras e de desempenhos diários inferiores à meta atuarial. Os resultados para o desempenho segundo a marcação a mercado dos investimentos do fundo demonstraram cerca 1% de probabilidade de perdas médias de R\$12.212,66 ao dia e que 27% das rentabilidades foram inferiores à meta atuarial. Já conforme a marcação na curva de vencimento, Ferreira (Op. cit.) verificou 1% de probabilidade de perdas médias de R\$988,33 ao dia e que 21% dos retornos não superaram a referida meta. Tais resultados foram decorrentes do risco de redução na taxa de juros, de variações em índices de inflação, perdas em fundos de renda fixa e, além disso, verificou-se a distinção da exposição a perdas aferidas entre as rentabilidades segundo a curva de vencimento e a marcação a mercado. E usando a Simulação de Monte Carlo, o autor avaliou que aproximadamente 50% dos resultados

¹⁵

Técnicas Value-et-Risk, Expected Shortfall e Divergência não Planejada.

de investimentos adequados às determinações legais de fundos previdenciários não superaram a rentabilidade mínima.

Essas simulações destacaram como investimentos em fundos de renda variável podem agregar volatilidade ao desempenho da carteira e que alocações em títulos relacionados à variação cambial acarretaram em perdas para os fundos previdenciários. Diante de tais aspectos, evidenciam-se, mais uma vez, a importância da análise de riscos para a consolidação da política de investimentos de fundos de previdência, de maneira a proporcionar mais segurança aos recursos destinados ao pagamento de aposentadorias e outros compromissos previdenciários.

Por fim, concluímos que a transição de um regime de repartição para um regime de capitalização é uma boa alternativa para o equilíbrio da balança orçamentária, porém, é extremamente necessária a gestão adequada dos recursos do Fundo e de suas aplicações. A questão operacional/ atuarial do RPPS com a criação do FUNPEMG se sustenta, mas não esgota o problema. A proposta é adequada para a situação dos novos servidores, mas com relação ao legado anterior, os servidores ligados ao FUNFIP, financiado com recursos do Tesouro, apresenta-se como uma pendência importante.

4.4 Recentes Alterações na Previdência Mineira

A Lei Complementar 27/07

Recentemente, foi aprovado, pelo plenário da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, o Projeto de Lei Complementar (PLC) 27/07, encaminhado pelo Executivo, que instituiu a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada (UGEPREVI) e o Conselho Estadual de Previdência (CEPREV).

O projeto faz várias adequações no sistema previdenciário estadual, para ajustá-lo à reforma da Previdência, implementada a partir de 1998, promovendo a passagem de um sistema com base no tempo de serviço para um regime de previdência de caráter contributivo. Segundo o Poder Executivo, a criação do CEPREV visa à unicidade e à padronização das normas e dos procedimentos adotados para a concessão de benefícios previdenciários.

A terceira emenda modificou o artigo 7º, considerando que, para fins de aposentadoria, será contado o tempo de contribuição e não o tempo de serviço. Ainda

foram feitas alterações para garantir que não serão computados como tempo de serviço os períodos em que os servidores não se encontravam em efetivo exercício.

A aprovação desse projeto de lei representou, além de uma adequação à Constituição Estadual de 1989 que previa a existência de apenas um Instituto de Previdência, mais uma reforma no sentido de extinguir certas incoerências da política previdenciária, uma vez que restringiu o critério de aposentadoria por tempo de contribuição.

A ADIN 3106

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 3106 contra dois artigos da Lei Complementar 64 aprovada pela Assembléia no governo Itamar Franco, impetrada pelo então procurador-geral da República, Cláudio Fonteneles a pedido dos sindicatos dos Servidores da Justiça do Estado (Serjusmig) e dos Servidores da Assembléia Legislativa (Sindalemg) está sendo votada no Supremo Tribunal Federal. O projeto de lei extingue o artigo 79, questionado na ADIN, que permite conceder aposentadoria aos servidores não titulares de cargo efetivo, mas seguindo o regime do INSS e modifica o artigo 85, que instituiu a cobrança compulsória de 3,2% no contracheque dos servidores dos três poderes para custear assistência médica, hospitalar e odontológica.

O julgamento começou em 17 de março de 2005. O relator, ministro Eros Grau, considerou procedente a declaração de inconstitucionalidade do artigo 79 bem como a obrigatoriedade da cobrança de 3,2%. O ministro Joaquim Barbosa seguiu o relator, enquanto César Peluso pediu vistas. O julgamento foi retomado em junho de 2006, quando Peluso também decidiu pela inconstitucionalidade dos dois quesitos. A Associação dos Servidores Aposentados da Área de Ciência e Tecnologia pediu preferência na votação da Ação, contudo, a Ministra Carmem Lúcia pediu vistas ao processo desde meados do ano passado e até a presente data não procedeu ao seu voto.

Caso a ADIN seja aprovada, a maior consequência será com relação à Assistência Médica. Segundo o texto do projeto, a cobrança compulsória da contribuição de saúde ao IPSEMG passaria a ser facultativa. Com isso, um dos possíveis resultados será a evasão em massa do IPSEMG, o que pode levar a profundas alterações no órgão com vistas a uma nova configuração da assistência médica no estado, adequando-a a um modelo de plano de saúde, com semelhança aos já existentes na iniciativa privada.

4.5 Conclusões

Durante o desenvolvimento desse capítulo, buscamos descrever a estrutura do FUNPEMG, bem como as suas perspectivas atuariais.

O Fundo, como salientamos, faz parte de uma mudança no regime de previdência social do Estado, que deixou de ser um regime de caixa para se estruturar como um sistema de capitalização. A diferença principal entre os dois regimes está na relação entre as gerações, enquanto no sistema de repartição a geração ativa atual custeia os benefícios dos atuais inativos, no regime de capitalização é o próprio servidor ativo que custeia a sua aposentadoria a partir da contribuição para o fundo previdenciário.

Essa mudança de regime parece ser o caminho mais viável para o equilíbrio das contas públicas. No entanto, para que o novo regime possa se estabelecer, regulando enfim as contas previdenciárias é preciso que a gestão desse fundo e de suas aplicações seja o mais coerente e cuidadosa possível. Além disso, devemos considerar, na avaliação do regime próprio de previdência estadual, se esse novo desenho institucional garantirá a efetividade que a previdência social tanto almeja, ou seja, se as contribuições vertidas e capitalizadas associadas às garantias legais serão suficientes para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários previstos em lei para os beneficiários do FUNPEMG.

A luz do que foi dito nesse capítulo e nos capítulos anteriores, dada a institucionalidade da previdência social, não podemos afirmar que a criação do FUNPEMG será a solução da questão previdenciária no Estado, a que se considerar a influência do RGPS sobre o RPRS mineiro e as pendências do regime anterior. Aspectos de operacionalidade ligados à questão técnica, financeira e atuarial demonstram que a capitalização solucionaria o problema financeiro da previdência, no entanto, sob a ótica da institucionalidade, consideramos que questões relacionadas às pendências financeiras, à ADIN da previdência complementar, à elevação da idade para aposentadoria, à sobrevida, dentre outras, ainda precisam ser melhor equacionadas.

Considerações Finais

O objetivo geral desse estudo foi elaborar um diagnóstico do Fundo de Previdência de Minas Gerais- FUNPEMG, identificando suas características, condicionantes e perspectivas a partir de seus resultados operacionais. Para tanto, partimos da descrição da evolução da noção de Previdência Social no Brasil e, principalmente, em Minas Gerais, além de discutir os principais problemas relacionados à Previdência Social.

Como vimos no decorrer do estudo, a grande problemática da Previdência está associada a fatores como queda da taxa de natalidade, o aumento da expectativa de vida da população, o incremento da informalidade entre os trabalhadores ativos, a redução da estrutura administrativa do Estado, o aumento da produtividade, dentre outras. No Brasil, o sistema de previdência social enfrenta, ainda, problemas causados por déficits fiscais insustentáveis, iniquidades e desequilíbrios atuariais, custos de eficiência desnecessariamente altos e falta de diversificação em virtude da baixa cobertura dos esquemas custeados.

Na fase inicial do sistema, quando o número de trabalhadores contribuintes era muito superior ao número de inativos, verificaram-se saldos de caixa que deveriam ter sido utilizados para garantir a viabilidade do sistema previdenciário no futuro. No entanto, esses saldos foram utilizados pelo governo para outras finalidades, distintas dos interesses previdenciários, o que levou ao desequilíbrio orçamentário e financeiro. Como forma de amenizar o problema da previdência no país, foi realizada a reforma da previdência em 1998, durante os anos do governo FHC. A reforma, que promulgou importantes alterações no sistema previdenciário, não resolveu, porém, o problema da previdência que, segundo estudiosos do assunto, deveria envolver uma mudança estrutural.

Dessa forma, alguns estados brasileiros passaram a estudar uma maneira de modificar o seu regime de previdência. Assim, em Minas Gerais, estruturou-se o FUNPEMG, que compõe a principal etapa de transição do regime, que deixa de ser um regime de repartição para se tornar um regime de capitalização.

A estruturação do Fundo ocorreu a partir da aprovação, em março de 2002, da Lei Complementar nº 64. A mudança no sistema previdenciário trazida no bojo dessa lei constituiu em um corte entre os servidores estaduais que ingressaram no estado até dezembro de 2001 e os que ingressaram a partir de janeiro de 2002, como declarado no capítulo dois. A previdência dos servidores ativos, inativos e pensionistas que se enquadraram no primeiro grupo, permaneceu sob a responsabilidade do Tesouro, e para a qual se criou a CONFIP (modificada posteriormente para Fundo Financeiro Previdenciário – FUNFIP), vinculado a Secretaria de Estado da Fazenda. Já os servidores efetivos que ingressaram a partir de janeiro de 2002, no entanto, tiveram a sua previdência gerida pelo Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG, vinculado administrativamente ao IPSEMG.

Em nossa análise, realizada a partir de dados e expectativas atuariais apresentadas pelos gestores do FUNPEMG, verificamos que o Fundo tem atingido as metas estabelecidas quando de sua criação. No entanto, levantamos alguns fatores que podem influenciar nos rendimentos do Fundo e, conseqüentemente, interferir no cumprimento de seus objetivos de custear os benefícios dos contribuintes. Tais fatores estão relacionados, principalmente, à gestão do Fundo, à aplicação dos recursos, à inflação e a questões políticas.

Como as análises demonstraram, as projeções e metas atuariais vêm sendo atingidas, o que indica que o Fundo atende tecnicamente aos que estão sendo associados a ele, mas há ainda que se considerar o número de contribuintes que compõem o sistema anterior. Observando-se a história política brasileira no que diz respeito à previdência, sumariamente tratada nos capítulos iniciais, vimos que, muitas vezes, os recursos previdenciários não eram geridos da forma como deveriam, sendo usados para cobrir rombos oriundos de má-gestão, custear benefícios aplicados sem o devido planejamento atuarial, ou ainda serem desviados para o pagamento de contas que não constam como dívida da previdência. Dessa forma, a existência de um legado anterior, por si só, se apresenta como um desafio à efetivação do FUNPEMG.

Por fim, chegamos à conclusão de que a mudança de regime parece ser o caminho mais viável para o equilíbrio das contas públicas. No entanto, para que o novo regime possa se estabelecer, regulando enfim as contas previdenciárias, é preciso que a gestão desse fundo e de suas aplicações seja o mais coerente e cuidadosa possível, não permitindo, dessa forma, que o legado anterior interfira. Considerando-se, também, na avaliação do regime próprio de previdência estadual, se este novo desenho institucional

garantirá a efetividade que a previdência social tanto almeja, ou seja, se as contribuições vertidas e capitalizadas associadas às garantias legais serão suficientes para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários previstos em lei para os beneficiários do FUNPEMG.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Eli Gurgel . (Des) *Equilíbrio da Previdência Social Brasileira – 1945 / 1997: Componentes econômico, demográfico e institucional*. Dissertação (Doutorado) - CEDELAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 1999.

AURELIANO, L. & DRAIBE, S. A Especificidade do Welfare State Brasileiro. In.: *Economia e Desenvolvimento 3*, MPAS e CEPAL: Brasília, 1989.

BALERA, Wagner. *A Seguridade Social na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

BARROS JÚNIOR, Cássio Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*. São Paulo: Saraiva, 1981.

BELTRÃO, K. I.; NOVELINO, N.S.; OLIVEIRA, F. E. B. & MÉDICI, A. C. *Mulher e Previdência Social: O Brasil e o Mundo*. IPEA: Rio de Janeiro, 2002.

BONATO, Amadeo. *Previdência Social: inclusões e exclusões*. Curitiba: DESER, 1996.

BOULIER, Jean-François & DUPRÉ, Denis. *Gestão Financeira dos Fundos de Pensão*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil - 1988*. Editora Saraiva. 35ª edição – atualizada e ampliada. Belo Horizonte, 2005.

_____. *Emendas Constitucionais nº 20, 41 e 47*. <www.previdenciasocial.gov.br/legislação>.

_____. *Lei 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.<www.previdenciasocial.gov.br/legislação>.

_____. *Lei nº 9796, de 05 de maio de 1999*. Dispõe sobre a compensação financeira entre o regime geral de previdência social e os regimes próprios da previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no caso de contagem recíproca de tempo de contribuição para aposentadoria.<www.previdenciasocial.gov.br/legislação>.

_____. *Portarias nº 4.992 e 7796 do MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social de 1998*. <www.previdenciasocial.gov.br/legislação>.

_____. *Resolução nº 3.244 do Conselho Monetário Nacional - CMN – Dispõe sobre a aplicação dos recursos dos fundos de previdência dos regimes próprios*. 2004.<www.previdenciasocial.gov.br/legislação>.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social – Coleção Previdência Social: Volumes 1, 4, 6, 10,16 e 17. Brasília, 2001 e 2002.

CAMARANO, A. A. & KANSO, S. Dinâmica da População Brasileira e Implicações para a Previdência Social. Palestra apresentada durante o Fórum Nacional da Previdência Social, 2007. (Slides disponíveis no site do Ministério da Previdência Social).

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos de Minas Gerais: História, Atualidade e Perspectivas*. Dissertação (Mestrado). Escola de Governo Fero Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2002.

CHEDEAK, J. C. S.; PAIXÃO, L. A. & PINHEIRO, R. P. Regulação dos investimentos nos fundos de pensão: evolução histórica, tendências recentes e desafios regulatórios. *Revista de Previdência da UERJ*. Faculdade Direito/CEPED, nº 3, set/2005.

DROR, Yehezkel. Social policy in a period of decrement: a perspective of governments. OECD. *The Welfare State in crisis*. Paris: OECD, 1981.

FERREIRA, B. P. *Análise do risco de não superação da meta atuarial em fundos de previdência*. (dissertação de mestrado)- FACE- UFMG, 2007. 242 p.

GIAMBIAGI, F e MENDONÇA, J.L. e BELTRÃO, K.I. e ARDEO, V.L. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? IPEA texto para discussão nº 1050* . Rio de Janeiro, 2004.

GRÜN, R.. Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: Guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias. *Mana - Estudos de Antropologia Social*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 7-38, 2003.

JÚNIOR, Renato Follador. Previdência ou Providência. *Revista de Previdência Funcional*, Ano I, nº 0. 2001.

LINO, Pedro. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

MALLOY, M. J. Política de Previdência Social no Brasil. Edições Graal: Rio de Janeiro, 1986.

MARCH & OLSEN. *Rediscovering Institutions. The Organization Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.

MICHOLSON, Brian. *A Previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil*. São Paulo: Geração Editorial, 2007.

MINAS GERAIS. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Coleção Minas Gerais do Século XXI : Uma Visão do Novo Desenvolvimento. Volumes Especial e IX Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

_____. *Lei Complementar nº 64 de 25 de março de 2002*. Institui o regime próprio de previdência e assistência social dos servidores públicos do estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002.

_____. *Lei Complementar nº 69 - 2003*. (alterações na LC 64).

_____. *Lei Complementar nº 70 - 2003*. (alterações na LC 64).

_____. *Lei Complementar nº 77 - 2004*. (alterações na LC 64).

_____. Decreto Estadual 42.758 de 17 de julho de 2002. Regulamenta disposições da Lei Complementar 64, de 25 de março de 2002, que instituiu o regime próprio de previdência e assistência social dos servidores públicos do estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002.

_____. *Estatuto do FUNPEMG*. IPSEMG. Belo Horizonte, 2004.

_____. Regulamento Interno do Conselho Fiscal. IPSEMG. Belo Horizonte, 2004.

_____. Política de Investimentos do FUNPEMG 2004/2005/2006. IPSEMG. Belo Horizonte.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Informe Estatístico dezembro/2004*. Brasília: Ministério da Previdência Social / Secretaria de Previdência Complementar, março/2005.

MODESTO, Paulo (Org.). *Reforma da Previdência : Análise e Crítica da Emenda Constitucional nº 41/2003*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

OLIVEIRA, F.E.B. e Beltrão K. *Reforma da Previdência*. IPEA/DIPEA. Texto para Discussão nº 508. Rio de Janeiro. 1997.

OLIVEIRA, Jaime A. A. & TEIXEIRA, Sônia M. F. *(In)Previdência Social: 60 anos de história da previdência social*. Petrópolis: Abrasco, 1986.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais . *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 707, 12 jun. 2005.

PÓVOAS, Manuel. *Previdência Privada: filosofia, fundamentos técnicos e conceituação jurídica*. Rio de Janeiro: Fundação Escola Nacional de Seguros, 1985.

REIS, Heraldo & MACHADO Jr., T. T. *A Lei 4320 Comentada*. IBAM. 28ª edição. Rio de Janeiro, 1997.

RIBEIRO, J.C.G. *A previdência social do regime geral na Constituição Brasileira: a reforma implementada pela emenda 20/98 e novos rumos*. São Paulo: Ltr, 2001.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça*. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1986.

SANTOS, Maria Thaís da Costa Oliveira. *Óbices, avanços e perspectivas da reforma na previdência no Brasil: o caso de Minas Gerais*. 2003. Dissertação (Mestrado) .Escola de Governo Profº Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2003.

SOUZA, Gleison Pereira. *O Regime de Previdência dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.

_____. *O Regime de Previdência dos Servidores Públicos no Contexto de Reforma do Sistema Previdenciário*. (Dissertação de mestrado) Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2004. 273 p.

SPOZATI, Aldaíza. *A Vida Urbana e a Gestão da Pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

ZANIRATO, Sílvia Helena. *O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da Previdência Social no Brasil*. Maringá: Eduem, 2003.