

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
Curso de Mestrado em Administração Pública

Jean Mattos Duarte

**Regimes Próprios de Previdência Social, trajetória recente e  
perspectivas: análise a partir do caso do Estado de Minas Gerais**

Belo Horizonte  
2017

Jean Mattos Duarte

**Regimes Próprios de Previdência Social, trajetória recente e perspectivas: análise a partir do caso do Estado de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira

Coorientador: Prof. Dr. Silvio Ferreira Junior

Belo Horizonte  
2017

D812 Duarte, Jean Mattos

Regimes Próprios de Previdência Social, trajetória recente e perspectivas: análise a partir do caso do Estado de Minas Gerais / Jean Mattos Duarte. -- 2018.

176 f. : il.

Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador (a): Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira

Coorientador: Prof. Dr. Silvio Ferreira Junior

Referências: f. 158-173

1. Previdência social – Minas Gerais. 2. Aposentadoria – Servidor Público – Minas Gerais. I. Título. II. Ferreira, Frederico Poley Martins. III. Ferreira Junior, Silvio.

CDU: 368.4(815.1)

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a todos que colaboraram direta ou indiretamente para que este trabalho pudesse ser realizado, em especial a minha família, minha esposa Alescía e meu filho Artur que, ainda em gestação, me motivou a dedicar ainda mais, sabendo que o tema proposto afeta diretamente o seu futuro e das próximas gerações.

Não poderia deixar de registrar também o agradecimento aos colegas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais e do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais pelas entrevistas, reflexões, incentivo e vasto conjunto de dados compartilhados

À turma do mestrado 2015-2017 pelo companheirismo, cooperação e amizade, que ajudaram a tornar a jornada mais leve, obrigado.

Agradeço também aos professores do mestrado da Fundação João Pinheiro, ao meu orientador e ao coorientador, pelas aulas e reconhecimento da relevância da proposta para o cenário mineiro e nacional.

## RESUMO

Esta dissertação realizou um estudo acerca do Regime Próprio de Previdência Social previsto no ordenamento jurídico brasileiro e aplicável aos servidores públicos dos entes da federação, com enfoque na trajetória recente para o caso do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de evidenciar a organização do sistema previdenciário no Estado e compreender a relação das despesas com benefícios previdenciários com o cenário fiscal no período 2002 a 2015 e, assim, apontar desafios e possibilidades, uma vez que, apesar da realização de reformas significativas desde a década de 1990, ainda subsistem problemas a serem enfrentados nacionalmente sobre a matéria. A pesquisa considerou o resgate da literatura sobre o tema, documentos administrativos e dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, bem como pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. Para consecução dos objetivos, foi realizada uma caracterização geral da previdência social com a elucidação de origens e conceitos relevantes para compreensão da temática. Na sequência são apresentadas variáveis demográficas tais como expectativa de vida e taxa de fecundidade que se relacionam intimamente com impactos no financiamento da previdência e permeiam os debates relativos às respectivas reformas. A partir daí adentra-se no caso específico da previdência no Brasil com um resgate histórico demarcado pelos períodos pré e pós Constituição Federal de 1988, no qual foi possível verificar o tratamento histórico diferenciado conferido aos servidores públicos em detrimento dos demais trabalhadores no que diz respeito aos benefícios previdenciários e respectivo modelo de financiamento essencialmente suportado por recursos públicos. Faz-se um resgate das reformas realizadas de forma a corroborar a necessidade de busca constante por adequação de regras da previdência aos parâmetros demográficos e com modelos de financiamento sustentáveis, mas sem perder de vista a necessidade de adoção de mecanismos que viabilizem uma vida com dignidade para aqueles que não possuem mais capacidade laboral. Por fim, analisa-se as despesas com previdência no contexto do orçamento público com enfoque no cenário fiscal do Estado de Minas Gerais, de forma a evidenciar a problemática debatida e a necessidade de ajustes, em especial no contexto de crise fiscal vivenciada a partir de determinado ponto do período analisado, permitindo sinalizar que ainda são necessárias medidas relativas à gestão fiscal das despesas de pessoal e também de adequações nas regras previdenciárias aplicáveis ao setor público.

Palavras-chave: Previdência; Regime Próprio de Previdência Social, Estado de Minas Gerais.

## **ABSTRACT**

This dissertation carried out a study about the public pension system foreseen in the Brazilian legal system and applicable to the public servants of the federation entities, focusing on the recent trajectory of the State of Minas Gerais case study, with the purpose of evidencing the organization of the system and to understand the relationship between social security and social security expenditures with Minas Gerais fiscal scenario from 2002 to 2015, and thus to identify challenges and possibilities, since, despite significant reforms started in the 1990s, there are still problems to be addressed nationally. The research considered the retrieval of literature on the subject, administrative documents and data provided by the Minas Gerais State Secretariat for Planning and Management, as well as by the Institute of Pension of the State of Minas Gerais. To achieve the objectives, a general characterization of social security was carried out with the elucidation of origins and concepts relevant to understanding the theme. Demographic variables such as life expectancy and fertility rate, which are closely related to the impacts on social security financing, are presented and permeate the debates related to the respective reforms. From this point of view, it focuses on the specific case of social security in Brazil, with a historical redemption demarcated by the periods before and after the Federal Constitution of 1988, in which it was possible to verify the differentiated historical treatment conferred on public servants to the detriment of other workers with respect to social security benefits and its financing model essentially supported by public resources. It's made a rescue of the reforms carried out in order to corroborate the need for constant search for adaptation of social security rules to the demographic parameters and with sustainable financing models, but without losing sight of the need to adopt mechanisms that enable a life with dignity for those who do not have more work capacity. Finally, it's analyzed the social security expenditures in the context of the public budget, with a focus on the fiscal scenario of the State of Minas Gerais, in order to highlight the issues discussed and the need for adjustments, especially in the context of fiscal crisis experienced from a certain point of the analyzed period, allowing to indicate that measures are still necessary regarding the fiscal management of personnel expenses and also of adjustments in the social security rules applicable to the public sector.

Keywords: Pensions; Public Servants Pensions System; State of Minas Gerais.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Situação da implantação da previdência complementar dos servidores públicos nos Estados e Distrito Federal .....	92
Figura 2: Despesa de Pensões sobre o PIB e Razão de Dependência dos Idosos – Países Selecionados – 2009/2010 .....	98
Figura 3: Déficit financeiro da previdência nos Estados e Distrito Federal .....	143

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição percentual da população por grupos de idade na América Latina e no Caribe, 2010-2050 .....	23
Gráfico 2: Pirâmide etária - Brasil - 1980 .....	32
Gráfico 3: Pirâmide etária - Brasil e Minas Gerais - 2010 .....	33
Gráfico 4: Projeção da Pirâmide etária - Brasil e Minas Gerais - 2030 .....	34
Gráfico 5: Índice de Envelhecimento – Brasil e Minas Gerais - 2000 – 2030 .....	34
Gráfico 6: Projeção da Pirâmide Etária – Brasil – 2050 .....	35
Gráfico 7: Distribuição percentual da população por grandes grupos de idade - Brasil – 1980 a 2010 .....	35
Gráfico 8: Evolução dos grupos etários – Minas Gerais – 2000–2030 .....	36
Gráfico 9: Taxa de Fecundidade em Número de Filhos – Brasil – 1980-2015 .....	37
Gráfico 10: Taxa de Fecundidade Total (TFT) – Brasil e Minas Gerais – 2000 –2030 .....	37
Gráfico 11: Esperança de vida ao nascer – Brasil – 1980-2015 .....	38
Gráfico 12: Idade média de aposentadoria em países da OCDE e no Brasil .....	62
Gráfico 13: Composição da Despesa Primária da União .....	98
Gráfico 14: Evolução da necessidade de financiamento do RGPS de 2011 a 2015.	99
Gráfico 15: Necessidade de financiamento RGPS em relação ao PIB de 2011 a 2015 .....	99
Gráfico 16: Evolução dos segurados do RPPS – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	107
Gráfico 17: Resultado fiscal – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	133
Gráfico 18: Variação da receita fiscal total e da arrecadação do ICMS – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	134
Gráfico 19: Evolução do percentual de aplicação em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	135
Gráfico 20: Evolução do percentual de aplicação em despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde - Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	135

Gráfico 21: Variação da despesa fiscal total e da despesa com pessoal (ativo e inativo) – Minas Gerais - 2002 a 2015 .....	136
Gráfico 22: Variação da Receita Corrente Líquida e da despesa com pessoal (ativo e inativo) – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	137
Gráfico 23: Evolução do índice de comprometimento da RCL com despesa de pessoal – Poder Executivo e Defensoria Pública – Minas Gerais – 2002 a 2015 ..	139
Gráfico 24: Evolução do índice de comprometimento da RCL com despesa de pessoal – Consolidado dos Poderes – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	140
Gráfico 25: Evolução da participação das despesas com previdência sobre a RCL – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	144
Gráfico 26: Proporção das receitas de contribuições e da necessidade do financiamento (déficit) sobre a despesa total com previdência a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	145
Gráfico 27: Proporção das receitas de contribuições e da necessidade do financiamento (déficit) sobre a despesa com previdência dos servidores civis a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	147
Gráfico 28: Variação do valor médio dos benefícios previdenciários per capita dos Servidores Civis – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	147
Gráfico 29: Proporção das receitas de contribuições e da necessidade de financiamento (déficit) sobre a despesa com previdência militares a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	148
Gráfico 30: Variação da despesa fiscal total e da despesa com custeio – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	149
Gráfico 31: Variação da despesa fiscal total e da despesa com investimentos – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	150
Gráfico 32: Projeção do resultado previdenciário, em bilhões, do RPPS – Minas Gerais – 2017 a 2045 .....	151

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Regras de acesso a aposentadoria por idade e tempo de contribuição – Homens – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004 .....	111
Quadro 2: Regras de acesso a aposentadoria por idade e tempo de contribuição – Mulheres – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004 .....	112
Quadro 3: Regra de transição para aposentadoria – Brasil e Minas Gerais – EC nº 20/1998 .....	113
Quadro 4: Regra de transição para aposentadoria – Brasil e Minas Gerais – EC nº 41/2003 – Homens .....	114
Quadro 5: Regra de transição para aposentadoria – Brasil e Minas Gerais – EC nº 41/2003 – Mulheres .....	114
Quadro 6: Regra de transição para aposentadoria – Brasil e Minas Gerais – EC nº 47/2005 .....	115
Quadro 7: Regra de aposentadoria proporcional por idade – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004 .....	116
Quadro 8: Regra de aposentadoria proporcional compulsória – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004 .....	117
Quadro 9: Regra de aposentadoria por invalidez permanente – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004 .....	118
Quadro 10: Síntese das diferenças em contribuições e benefícios – Civis e Militares – Minas Gerais .....	131

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Expectativa de vida aos 60 anos e aos 65 anos – Brasil – 1940-2014 .....	39
Tabela 2: Esperança de vida ao nascer e aos 60 anos de idade - Minas Gerais, Região Sudeste e Brasil - 1991, 2000 e 2009 .....	39
Tabela 3: Contribuição dos segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos a partir de 1º de Janeiro de 2017 .....	60
Tabela 4: Diferença entre homens e mulheres - Idade mínima para aposentadoria por idade em países da OCDE e no Brasil .....	63
Tabela 5: Quantidade de proposições que afetam negativamente o equilíbrio financeiro da Previdência Social – Brasil – 2008-2014 .....	72
Tabela 6: Resultado financeiro dos RPPS – 2015-2016 .....	100
Tabela 7: Perfil dos Participantes Ativos do RPPS - Minas Gerais - 2015 .....	108
Tabela 8: Detalhamento de pensão por morte – Brasil – A partir de 2015 .....	120
Tabela 9: Financiamento da Previdência Total a Preços Correntes –Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	144
Tabela 10: Financiamento da Previdência Servidores Civis a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	146
Tabela 11: Financiamento da Previdência dos Militares a Preços Correntes –Minas Gerais – 2002 a 2015 .....	148
Tabela 12: Desembolso total previsto com benefício previdenciário concedido em determinada idade .....	152

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - Introdução .....	14
CAPÍTULO 2 – Caracterização Geral da Previdência Social .....	19
2.1 Conceituação da previdência social.....	19
2.1.1 Regimes de financiamento .....	25
2.2 Demografia e previdência .....	30
2.2.1 Demografia e previdência: Brasil e Minas Gerais .....	32
CAPÍTULO 3 – Previdência Social no Brasil no período pré-Constituição Federal de 1988 .....	41
3.1 Consolidação dos institutos de previdência .....	48
3.1.1 Minas Gerais: da Caixa Beneficente dos Servidores públicos do Estado ao IPSEMG.....	53
3.1.2 Minas Gerais: da Caixa Beneficente da Força Pública do Estado de Minas Gerais ao IPSM .....	54
CAPÍTULO 4 – Previdência Social a partir da Constituição Federal de 1988 .....	56
4.1 Regime geral de previdência social .....	58
4.2 Regimes próprios de previdência social.....	64
4.2.1 Reformas da previdência – serviço público .....	69
4.3 Regime de Previdência Complementar.....	88
CAPÍTULO 5 – Previdência e Orçamento Público .....	93
5.1 Despesas com previdência .....	96
CAPÍTULO 6 – Previdência no estado de Minas Gerais de 2002 a 2015 .....	103
6.1 Segurados.....	104
6.1.1 Características da massa de servidores .....	107
6.2 Benefícios .....	109
6.2.1 Aposentadoria por tempo de contribuição .....	110
6.2.2 Aposentadoria proporcional e compulsória.....	115
6.2.3 Aposentadoria por invalidez.....	117
6.2.4 Pensão por morte .....	118

6.3 Fundos e Contribuições .....	121
6.4 Regime de Previdência Complementar – Estado de Minas Gerais.....	125
6.4.1 Prevcom-MG.....	126
6.5 Militares.....	128
6.6 Aspectos fiscais e previdência em Minas Gerais de 2002 a 2015 .....	132
CAPÍTULO 7 – Considerações Finais .....	154
REFERÊNCIAS.....	158
ANEXO I – Roteiros de Entrevista.....	174
I.1 Roteiro de Entrevista com um gestor do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG).....	174
I.2 Roteiro de Entrevista com um gestor da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG).....	174
ANEXO II – Estimativa de aposentadorias dos atuais segurados ativos para um horizonte temporal de 35 anos .....	176

## **CAPÍTULO 1 - Introdução**

A questão previdenciária no Brasil – assim como no restante do mundo - é uma temática cujo debate tem se aprofundado nas últimas décadas, considerando a evolução dos regimes previdenciários gerais, aqueles próprios do serviço público e o seu financiamento. A sensibilidade da matéria está ligada à remuneração dos trabalhadores que contribuem com expectativa, já quando de sua admissão, de ter relativa tranquilidade quando da aposentadoria ou outra eventualidade, tanto para si quanto para a sua família.

A problemática central está na sustentabilidade dos regimes previdenciários que geram cada vez mais pressão sobre os orçamentos públicos, considerando a massa de beneficiários, volume de pagamentos, insuficiência de contribuições e, em muitos casos, ausência de formação de poupança para suportar os pagamentos futuros. É um desafio nacional que afeta todos os entes, se adentrando não só na seara da discussão fiscal, mas também social e política.

Em um desdobramento inicial da problemática, temos que o orçamento público brasileiro, em especial após a Constituição Federal de 1988, passou a se configurar como um reflexo da apropriação por setores da sociedade que conseguiram estabelecer vinculações obrigatórias e expansão de obrigações estatais, impondo uma rigidez na despesa pública.

Ainda assim, verifica-se que o governo tem gastado mais do que arrecadado, aumentado salários e tributos e a população não tem percebido proporcional melhoria na qualidade do serviço público. Mesmo nas áreas da saúde e da educação, por exemplo, que possuem recursos garantidos por vinculações legais, vivenciam-se problemas de atendimento, de equipamentos e de desperdício de recursos públicos.

No aprofundamento da questão, verifica-se que grande parte do orçamento público está comprometida com despesas relacionadas à folha de pagamento de pessoal ativo, inativo (aposentados) e pensionistas, uma vez que historicamente o pagamento de benefícios previdenciários consome receitas correntes devido ao modelo predominante de repartição que não gera reservas para pagamento de tais despesas. A margem para revisões e ajustes no orçamento de acordo com a

demanda pública local dos respectivos entes fica reduzida. Colocam-se aí dilemas inerentes à escolha pública e aspectos relacionados ao corporativismo intrínseco à administração pública brasileira, os quais fazem com que o orçamento público reflita, apesar dos revestimentos tecnocráticos, um jogo de forças e interesses de grupos diversos, dentre eles as próprias carreiras públicas.

No que diz respeito à previdência que beneficia os servidores públicos, verificam-se distorções históricas, em que estes têm representado uma categoria privilegiada, gozando de benefícios quando da aposentadoria, assegurados pelo Estado, com significativa disparidade em relação à grande massa de trabalhadores do setor privado. Com isso, parcelas expressivas dos orçamentos dos entes subnacionais também estão comprometidas com o pagamento de despesas previdenciárias. Ou seja, obrigações contraídas no passado concorrem com recursos que poderiam ser destinados a melhorias no presente e futuro da sociedade.

Em um cenário favorável, com crescimento constante de receitas e no qual o quantitativo de servidores ativos supera consideravelmente o de servidores inativos bem como não há grande expectativa de sobrevida da população após a aposentadoria, os mecanismos de financiamento da previdência com contribuições dos ativos para a folha de pagamento dos inativos<sup>1</sup> se sustentam. Porém, ao longo das últimas décadas, fatores como o aumento da longevidade da população, a redução da taxa de fecundidade, o pagamento de benefícios significativos concedidos no passado a partir de direitos adquiridos pelos servidores e os movimentos de reforma gerencial<sup>2</sup> que visam enxugar a máquina pública, tornando-a mais eficiente (redução da necessidade de pessoal), contribuíram para que o financiamento da previdência demandasse cada vez mais a participação direta de recursos oriundos, por exemplo, da arrecadação tributária para além da contribuição patronal regular.

A ocorrência de déficit financeiro nas despesas previdenciária implica a necessidade de se utilizar parcela significativa da Receita Corrente Livre – RCL dos

---

<sup>1</sup> Regime de repartição simples, em que não há formação de reservas, uma vez que a contribuição dos ativos financia o pagamento dos inativos concomitantemente.

<sup>2</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 (BRASIL, 1995a) merece destaque por incorporar diretrizes referentes à reforma da previdência e eficiência administrativa, dentre outros aspectos. A discussão da eficiência entra como argumento para reforçar que há uma tendência de redução do quantitativo de servidores, diminuindo a reposição da massa de ativos que suporta com contribuições a folha de inativos nos regimes de repartição.

entes subnacionais nesse tipo de despesa, fazendo com que esses recursos deixem de estar disponíveis para as políticas públicas e, no longo prazo, pode exigir socorro da União.

Os movimentos de reforma na previdência empreendidos ainda não foram capazes de gerar uma maior sustentabilidade tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) aplicáveis ao serviço público. Deve-se reconhecer que muitas alterações realizadas, em especial com a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, no caso dos regimes próprios, terão seus benefícios auferidos em 20 a 30 anos. Entretanto, o debate ainda permanece, pois se percebe que tais reformas não abarcaram por completo questões significativas, como a alteração na idade mínima para aposentadoria voluntária, previdência dos servidores militares, pensões e mecanismos sustentáveis e viáveis de financiamento.

Correções de trajetória são necessárias de forma a viabilizar modelos que permitam uma maior sustentabilidade. Contudo, tais correções pressupõem a disposição dos agentes políticos em enfrentar no presente reformas estruturais cujos benefícios serão auferidos no futuro por meio de escolhas que podem gerar ônus político, concorrer com outros interesses individuais ou, ainda, sacrificar de forma significativa parcelas do orçamento.

O Governo do Estado de Minas Gerais se insere nesse contexto por apresentar um significativo déficit previdenciário, coexistência de regimes, passivos legais, administrativos e judiciais que devem ser tratados com vistas a aprimorar a administração previdenciária e o seu financiamento. Porém, tais tratamentos são limitados a dispositivos federais, capacidade de financiamento, dentre outros.

A presente dissertação, portanto, possui pertinência a temas atuais e possibilidade de contribuir do ponto de vista acadêmico para os estudos sobre a matéria. Concentra-se na discussão da composição do orçamento público, representatividade das despesas com previdência, nos regimes próprios no serviço público, o comportamento de tais indicadores em Minas Gerais no período de 2002 a 2015 e medidas corretivas desejáveis.

Propõe-se a apurar, à luz da problemática colocada, do objeto e do quadro de referencial teórico, o que o cenário fiscal atual e as séries históricas exigem dos gestores públicos no que diz respeito às decisões sobre alocação e gestão de recursos para suportar as despesas previdenciárias, demais despesas obrigatórias

e, ainda assim, assegurar uma capacidade de pagamento dos benefícios previdenciários no futuro.

O foco não é discutir todas as nuances da previdência social no Brasil, sua função social, questões de equidade e tipos de sistemas previdenciários. A pesquisa delimita-se à compreensão da previdência nas contas públicas do Estado de Minas Gerais, partindo-se do pressuposto de que os elementos que levaram a um contexto indesejado entram como dados para subsidiar os entendimentos no período que se pretende avaliar.

Como problema de pesquisa, coloca-se a seguinte pergunta: quais reformas ainda precisariam ser realizadas para conferir maior sustentabilidade no financiamento da previdência dos servidores e militares de Minas Gerais?

Assume-se como hipótese que as variáveis demográficas possuem peso relevante na capacidade de financiamento dos regimes previdenciários; porém, distorções significativas podem ser imputadas a heranças do corporativismo nas carreiras públicas, limitações à reposição do quadro de servidores públicos ativos, dependência de constante crescimento econômico e insuficiência das reformas realizadas.

O objetivo geral que se pretende, então, é apontar possibilidades para a previdência pública no Estado de Minas Gerais, com enfoque na sustentabilidade fiscal, a partir da análise da trajetória recente no período de 2002 a 2015. Como objetivos específicos, esta dissertação procura correlacionar projeções demográficas, pessoal do serviço público e previdência; discutir receitas e despesas previdenciárias na composição dos orçamentos públicos; apresentar a relevância de reformas na previdência como mecanismo de financiamento e maior disponibilidade de recursos para as políticas públicas; consolidar diagnóstico sobre a situação previdenciária do Estado de Minas Gerais; e discutir desafios na condução de reformas na previdência.

Para o alcance dos objetivos, foi realizada revisão da bibliografia sobre temas relacionados à previdência social, demografia e orçamento de forma a possibilitar a discussão dos respectivos desafios que estão em evidência no debate corrente sobre o modelo previdenciário brasileiro em contexto de crise fiscal. Agregou-se resgate teórico acerca da evolução recente do sistema previdenciário brasileiro, com ênfase nos Regimes Próprios de Previdência Social e reformas da previdência. A este resgate são agregados dados secundários referentes à previdência no Brasil.

Considerando que o tema “previdência” apresenta uma multiplicidade de possibilidades e, na realidade federativa brasileira, cada ente tem relativa autonomia para organizar o seu RPPS e pode apresentar problemas nem sempre uniformes, optou-se pela realização de estudo de caso para fins de delimitação da pesquisa e maior aplicabilidade. Foi escolhido o caso do Estado de Minas Gerais, sobre o qual se pretende resgatar os principais comandos legais que influenciaram a previdência no âmbito do Governo Estadual, de 2002 a 2015, suas receitas e a execução de suas despesas previdenciárias, problemas de financiamento e necessidades de reforma.

O período inicial escolhido para análise do caso decorre de eventos significativos para os regimes próprios de previdência em nível nacional e para Minas Gerais, como a instituição do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Minas Gerais por meio da Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e a Emenda Constitucional nº 41/2003, bem como de fonte já sistematizada e mais acessível de dados sobre a execução orçamentária. O recorte até 2015 permite capturar os impactos de eventos ocorridos nas finanças públicas do Estado após tais normativos, correlacionando-os com o contexto geral do orçamento público, respectivas oscilações no período e permitindo um diagnóstico recente de eventuais lacunas existentes.

## **CAPÍTULO 2 – Caracterização Geral da Previdência Social**

### **2.1 Conceituação da previdência social**

Os sistemas de previdência, públicos ou privados, contributivos ou não, remontam a mecanismos criados por seus agentes para conferir maior segurança para os respectivos beneficiários quando, seja pela idade ou algum infortúnio, não conseguirem mais auferir renda para seu sustento ou de seus familiares.

Os antecedentes da previdência social remontam à idade antiga com mecanismos de solidariedade e assistência mútua e, de forma mais organizada, pelas leis dos pobres (*poor law*) cunhadas na Inglaterra do século XVII, que visavam a três classes de indigentes: os válidos, os inválidos e as crianças. Contudo, apesar do caráter mutualístico e assistencial aos pobres que remetem às bases do seguro social e respectivo papel do Estado, a conformação da previdência contemporânea tem suas bases na Alemanha do final do século XIX, com a introdução do seguro social obrigatório. O primeiro plano previdenciário de caráter mais geral surge com Otto Von Bismarck na Alemanha, em 1883, quando é aprovado pelo parlamento o projeto de seguro doença, inaugurando-se a proteção garantida pelo Estado a partir da cobrança compulsória de contribuições dos participantes. A Lei do Seguro-Doença foi aprovada em 1883; a Lei do Seguro de Acidentes, em 1884; e a Lei do Seguro de Invalidez e Velhice, em 1889. O seguro-doença e o de invalidez e velhice eram custeados por contribuições das empresas e dos empregados; o seguro de acidentes do trabalho, apenas por contribuições das empresas. (BISPO, 2004; NOGUEIRA, 2012)

Com o modelo implantado na Alemanha, a adoção de mecanismos obrigatórios de proteção se espalhou pelo mundo. Por exemplo, Áustria e Hungria instituíram legislações de seguro-doença similares, em 1888 e 1907, respectivamente. Suécia, Noruega e Dinamarca criaram igualmente sistemas desse tipo por volta de 1910 (BISPO, 2004).

O contexto social e econômico no período entre a primeira e a segunda Grande Guerra levou a movimentos de ampliação do seguro social, cuja visão foi sendo gradativamente incrementada para o conceito de seguridade social, que contempla um maior grau de proteção social. Um dos marcos foi o relatório de

William Henry Beveridge (Relatório Beveridge), que presidiu a Comissão do Seguro Social instituída pelo governo inglês em 1941, com o objetivo de orientar os mecanismos de proteção para combater os males da Segunda Guerra.

Conforme Coelho (2007 *apud* Nogueira, 2012), o citado relatório se propunha a combater os cinco grandes males enfrentados pela sociedade moderna: necessidade, doença, ignorância, miséria e ociosidade (desemprego). Para isso, propunha a implantação de um sistema de seguridade amparado na universalidade da cobertura social, unicidade dos sistemas e políticas sociais e uniformidade dos serviços, com financiamento pelo Estado (também responsável pela execução), empregadores e empregados.

O modelo de Beveridge incorpora o seguro social previsto por Bismarck como um dos elementos da seguridade social, ampliando a proteção social tanto sob o aspecto qualitativo, no que se refere às modalidades de serviços oferecidos, como quantitativo, ampliando a cobertura para parcelas da população cuja capacidade contributiva é reduzida ou inexistente.

O Relatório Beveridge tornou-se a principal referência para a implantação do *Welfare State* (Estado do Bem-Estar Social) na Inglaterra e para os demais sistemas de seguridade social elaborados posteriormente por outros países (NOGUEIRA, 2012).

Nesses termos, a previdência social visa propiciar a proteção social a partir dos meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana, mediante contribuição compulsória, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes. O indivíduo passa a beneficiar-se de meios de subsistência quando não puder obtê-los através do trabalho, seja por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte. (MARTINS, 2002).

Afonso (2004) coloca que os complexos sistemas previdenciários existentes em quase todos os países têm como uma de suas características o desempenho de múltiplas funções, sendo a mais básica um mecanismo de proteção coletiva contra os riscos enfrentados pelas pessoas em suas vidas, previsíveis ou não, tais como a perda da capacidade de geração de renda em decorrência da velhice. Outras funções relacionadas ao sistema de seguridade social, muitas vezes atreladas à previdência, se referem às políticas de saúde e assistência social, que possuem modelos de financiamento e finalidades distintos, já que o atendimento à saúde normalmente é custeado por toda a população e possui caráter abrangente; no caso

brasileiro, esse atendimento à saúde tem caráter universal, independente de capacidade contributiva. Por outro lado, a assistência social visa, em regra, gerar benefícios assistenciais para as camadas mais pobres a partir do exercício da função distributiva do Estado, onerando, nesse caso, os grupos mais ricos.

Na mesma linha, para Sherman em introdução ao trabalho de Thompson (2000), a previdência social possibilita dignidade, independência e manutenção da capacidade de consumo pelos beneficiários, revertendo em benefícios para a economia e, por consequência, para o mercado de trabalho. Ainda para o autor, “um sistema de previdência social que funciona bem é elemento básico em qualquer sociedade moderna”. Para ele, a previdência contribui para o sistema de bem-estar e sua organização deve gerar confiança entre a população como condição para que esta tenha também confiança no futuro.

Nesse sentido, tem-se que governos mantêm, em algum nível, sistemas previdenciários considerando que as pessoas e o mercado, sem qualquer intervenção, não seriam capazes de assegurar o provimento de renda para a população que não estivesse em condições de trabalhar, em especial, a idosa. Essa questão é corroborada por Thompson (2000), que apresenta argumentos para a manutenção de programas obrigatórios<sup>3</sup> de previdência, dentre eles:

- I. A possibilidade de atenuar a pobreza daqueles que não trabalham, como no caso dos idosos, que, muitas vezes, não terão o suporte familiar e que devem contar com um rendimento mínimo para viverem com dignidade;
- II. Na ausência da obrigatoriedade imposta pelo governo, as pessoas que trabalham não têm a visão ou a disciplina de poupar o suficiente para a aposentadoria;
- III. A determinação do governo é necessária para que os membros prudentes da sociedade não sejam prejudicados por aqueles que não se preocupam em poupar. Se as pessoas acabam acreditando que o governo vai garantir a todos os idosos um padrão de vida mínimo, muitas podem tomar conscientemente a decisão de não poupar por conta própria; e
- IV. A intervenção do governo pode diminuir a dificuldade de preparar a aposentadoria, pela incerteza sobre o ritmo da atividade econômica futura, o rumo dos resultados dos investimentos, os índices de inflação e a duração da vida de cada um.

Apesar de tais argumentos levarem a diferentes arranjos previdenciários, o autor coloca que “não sugerem que o programa deva oferecer substituição plena dos ganhos médios e altos dos aposentados”. Essa questão remete aos modelos de financiamento dos sistemas de previdência e a capacidade de pagamento os

---

<sup>3</sup> Além dos sistemas públicos de contribuição obrigatória, existem os sistemas capitalizados privados (mediante adesão voluntária e contribuição individual) e os modelos não contributivos voltados para a assistência social, seja pela ausência de renda ou pela inexistência de contribuição no mercado de trabalho informal (BOSCH *et al*, 2013)

benefícios futuros decorrentes de aposentadorias e outros suportados, como pensões.

Bosch *et al* (2013) caracterizam os modelos mais comuns de estabelecimento dos patamares dos benefícios previdenciários:

I. Sistemas de benefício definido (BD): O nível da aposentadoria está determinado por uma regra baseada na história das contribuições do trabalhador. A regra de benefícios pode ser estabelecida em referência ao último salário ou a um período mais amplo (por exemplo, os cinco ou dez últimos anos de contribuição). Este modelo é característico dos regimes de repartição praticados pelos Regimes Geral e Próprios de Previdência Social, onde o valor a ser pago ao beneficiário é previamente estabelecido, independente das reservas formadas e da variação de rentabilidade do capital. No caso dos sistemas de benefício definido, é o Estado, ou a entidade pública ou privada promotora do plano, que assume ambos os riscos, o da longevidade e o financeiro, tanto enquanto o participante contribui quanto enquanto recebe uma aposentadoria.

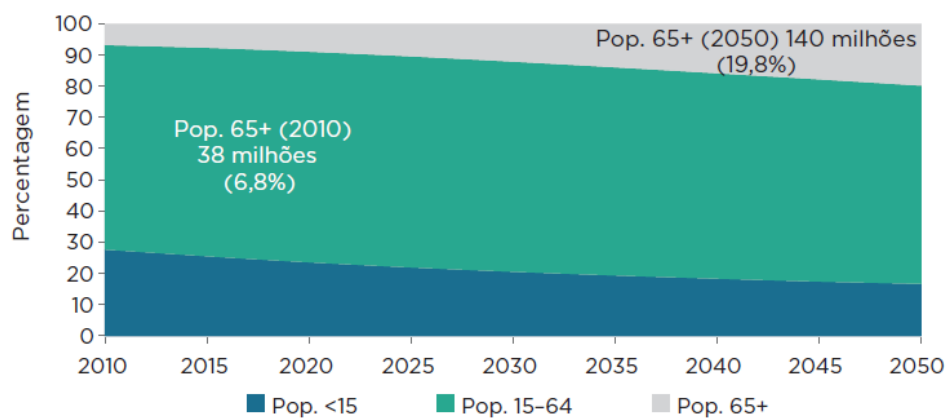
II. Sistema de contribuição definida (CD): Nestes sistemas, a aposentadoria é determinada pelo valor dos ativos acumulados por um indivíduo durante sua vida ativa. O valor a ser pago futuramente ao segurado irá depender das cotizações realizadas e da rentabilidade obtida ao longo do tempo, ou seja, não existe qualquer fixação prévia do valor benefício. Os benefícios podem ser retirados de uma só vez, a partir de retiradas programadas ou comprando uma anualidade, que proporciona uma renda mensal até o final da vida do indivíduo. Nos sistemas de contribuição definida, o participante é quem assume os riscos de longevidade e os financeiros enquanto contribui. Ao cumprir os requisitos para aposentadoria, o participante pode optar por dois produtos: renda vitalícia ou retiradas programadas, ou, ocasionalmente, por uma retirada total dos fundos.

III. Aposentadoria não contributiva (ANC): Os benefícios previdenciários não respondem a nenhum tipo de aporte ou contribuição do indivíduo. Podem ser outorgados universalmente ou estar focados, por exemplo, na condição de ter um determinado nível de renda ou não receber aposentadoria contributiva. No Brasil, esse modelo se relaciona ao Benefício de Prestação Continuada praticado no âmbito da assistência social.

Com relação à cobertura dos sistemas previdenciários na América Latina e Caribe (ALC), Bosch *et al* (2013) destacam que apenas 40 de cada 100 idosos têm uma aposentadoria contributiva, ou seja, contribuíram de forma vinculada com base no seu salário; e 20% desfrutam de uma aposentadoria não contributiva ou recebem benefícios custeados de forma coletiva por impostos gerais, caracterizando um viés assistencial. Há, também, o restante dos idosos que tem de trabalhar até idades muito avançadas ou confiar nas famílias para seu sustento: “embora conte com uma população relativamente jovem, a região enfrenta um rápido envelhecimento. Os aproximadamente 40 milhões de idosos que havia na região em 2010 tornar-se-ão 140 milhões em 2050”.

O Gráfico 1 a seguir ilustra a transição para uma população mais velha, caracterizando a perda do bônus demográfico<sup>4</sup> que ainda beneficia a ALC.

**Gráfico 1: Distribuição percentual da população por grupos de idade na América Latina e no Caribe, 2010-2050**



Fonte: Bosch *et al* (2013)

Os autores acrescentam que os sistemas previdenciários possuem dois objetivos principais: (I) fornecer uma renda “suficiente” para atender às necessidades básicas dos idosos (evitar a pobreza na terceira idade); (II) evitar quedas acentuadas na capacidade de consumo ao atingir a idade da aposentadoria (suavização do consumo). Em razão da região da ALC ter pouca capacidade de gerar emprego formal, o mercado de trabalho não consegue forçar economia suficiente para financiar as aposentadorias de um grande número de trabalhadores. Conforme apresentam, entre 47% e 60% dos 140 milhões de adultos na terceira idade chegarão à idade de aposentadoria sem ter gerado a economia suficiente para financiar uma previdência para sua velhice:

Este é um enorme desafio para os países da ALC, e será um dos principais eixos da política econômica e social nas próximas décadas. À medida que a população vá envelhecendo, as pressões para que haja uma maior cobertura previdenciária irão aumentar. Especialmente porque em 2050 os idosos constituirão entre 20% e 30% do eleitorado potencial. A direção que os países escolham para enfrentar o desafio da baixa cobertura terá repercussões importantes, não só na capacidade de fornecer segurança para os idosos, mas também em muitas outras áreas de desempenho econômico e social da região. A falta de cobertura implica pobreza entre os

<sup>4</sup> Para compreender o bônus demográfico, deve-se antes entender a razão de dependência que mede o peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 60 anos ou mais de idade) sobre a população em idade ativa (PIA), de 15 a 59 (ou de 15 a 64) anos de idade. Valores elevados indicam que a população em idade produtiva deve sustentar uma grande proporção de dependentes, o que significa consideráveis encargos assistenciais para a sociedade. A menor carga de dependência é denominada na literatura de “janela de oportunidade demográfica” ou “bônus demográfico”, que, em última análise, também pode ser definida como a elevação da renda per capita decorrente do aumento da população em idade ativa como proporção da população total (FERREIRA *et al*, 2012).

idosos e suas famílias (consequências sociais). Mas isso não é tudo. Implica, também, potenciais passivos nas contas dos Estados, que vão tentar fechar a lacuna da cobertura previdenciária (consequências fiscais), grandes custos de oportunidade e problemas no mercado de trabalho (consequências econômicas) e tensões no contrato social intergeracional (implicações políticas) (BOSCH *et al*, 2013).

Além de a falta de cobertura ser um desafio com consequências sociais, o seu combate, em especial com benefícios não contributivos, gerou pressões fiscais nos orçamentos públicos. Ao longo do tempo, as crises econômicas e a redução do bônus demográfico fez com que se iniciasse um conjunto de reformas em diversos países.

Nogueira (2012) aponta que as crises, a partir da década de 1970, fizeram com que as nações desenvolvidas perdessem seu dinamismo econômico e gerou baixos níveis de crescimento, aumento da inflação e desequilíbrio das contas públicas, frustrando perspectivas de uma progressiva e contínua expansão do *Welfare State*. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1980, em Conferência sobre as Políticas Sociais, trouxe para o campo político-institucional a discussão a respeito da crise do Estado de Bem-Estar Social, reproduzida nos debates subsequentes sobre as relações entre Estado, sociedade e mercado. No diagnóstico realizado, constatou-se que:

A flexibilização das regras para a aposentadoria antecipada teve como consequências a elevação dos gastos dos governos com os sistemas de previdência social e a redução no tempo de permanência dos indivíduos no mercado de trabalho. Aliado a isso, verificaram-se nas últimas décadas as seguintes circunstâncias, em praticamente todos os países do mundo: considerável aumento na expectativa de sobrevivência de sua população idosa, ampliando o período da inatividade remunerada; crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho, aumentando o número de benefícios concedidos, uma vez que antes normalmente apenas o homem conseguia se aposentar; redução das taxas de natalidade, o que a médio e longo prazo resulta em aumento da “taxa de dependência” (relação entre o número de pessoas idosas, acima de 60 anos, potenciais beneficiários, e a população em idade ativa, entre 16 e 60 anos, potenciais contribuintes do sistema). Por outro lado, a estagnação provocada pela crise fez com que as economias deixassem de gerar recursos suficientes para fazer face à ampliação dos gastos sociais, produzindo desequilíbrio nas contas públicas, e a crescente integração ocasionada pela globalização obrigou os países a reduzirem os seus custos de produção, para tornarem seus produtos mais competitivos no mercado internacional (NOGUEIRA, 2012).

Dada a problemática vislumbrada, o Chile, em 1981, sob a ditadura do general Pinochet, foi o primeiro país latino-americano a reformar o seu sistema de previdência social, substituindo o sistema previdenciário público em regime de repartição por sistema compulsório de capitalização, gerenciado por administradores de fundos de pensão privados, gerando maior responsabilidade nas poupanças

individuais. O modelo chileno vai reverberar na agenda de reforma do Estado, intensificada a partir da década de 1990, que traz como um dos pilares a reforma dos sistemas previdenciários no que diz respeito ao modo de financiamento, concessão de benefícios e administração dos fundos, que deveriam, dentre outros aspectos, introduzir componentes privados e serem concebidos pelo regime de capitalização (BISPO, 2004).

Ainda para Bispo (2004), o entendimento da necessidade da realização de reformas com a incorporação no todo ou em parte de regimes de capitalização levou à realização de reformas em sistemas previdenciários de países latino-americanos na década de 1990, mais ou menos profundas: Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), El Salvador (1997) e México (1997). “Em todos esses países, ocorreu uma substituição, total ou parcial, de um sistema público de previdência social, financiado por repartição, por sistemas de capitalização individual, administrados pelo setor privado”.

A despeito das reformas realizadas, de acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2016), os sistemas previdenciários na ALC estão quebrados, visto que cobrem menos da metade da população e alguns dos sistemas possuem falhas de estrutura e financiamento que os tornam insustentáveis, mesmo para cobertura limitada. O problema tende a se agravar com o fim iminente do bônus demográfico. À medida que as populações envelhecem, o desenho e o desempenho dos sistemas previdenciários serão fundamentais para assegurar recursos suficientes aos idosos, sem comprometer o crescimento e as perspectivas das gerações futuras.

No Brasil, o sistema público e compulsório de previdência, apresentado nos capítulos 3 e 4 deste trabalho, opera no regime de repartição simples e o regime de capitalização opera de forma voluntária e privada em caráter complementar. A diferença entre ambos os regimes é apresentada na próxima seção.

### **2.1.1 Regimes de financiamento**

Barr (2001) destaca que a previdência deve ser encarada a partir de três linhas possíveis. A previdência de primeira linha pretende, principalmente, oferecer lenitivo à pobreza. Ela é obrigatória. Apesar de ser normalmente organizada pelo setor público e ser de repartição simples, sua forma pode variar bastante. A segunda

linha oferece um aperfeiçoamento do consumo; ela pode, a princípio, ser pública ou privada; pode ser capitalizada ou de repartição simples; e pode ou não ser integrada à primeira linha. A terceira linha é privada, capitalizada e voluntária, e pretende aumentar o leque de opções para as pessoas.

Bosch *et al* (2013) abordam que, quanto ao modelo de financiamento, os benefícios previdenciários podem ser (I) totalmente financiados, quando os benefícios são pagos exclusivamente por meio dos ativos acumulados no plano de aposentadorias; (II) parcialmente financiados, quando os benefícios são pagos pelos ativos acumulados, pelas contribuições presentes dos trabalhadores ou por impostos gerais do Estado; e (III) sem fundos, quando os benefícios são pagos pelas contribuições ou pelos impostos gerais do Estado. Os sistemas parcialmente financiados ou sem fundos são denominados de repartição e os sistemas totalmente financiados são chamados de sistemas de capitalização. Os sistemas de repartição operam normalmente na modalidade de benefício definido, implicando em maiores riscos fiscais dada a crescente pressão demográfica, ao contrário da modalidade de contribuição definida, na qual os benefícios são totalmente financiados e, portanto, as aposentadorias de cada geração são financiadas com suas próprias poupanças.

Thompson (2000) e Caetano (2014) discutem a dinâmica dos sistemas de repartição simples e que historicamente são predominantes nos sistemas previdenciários de diversos países, inclusive no Brasil. Em tais sistemas, a contribuição (percentual aplicado ao salário) daqueles que trabalham deve ser suficiente para suportar o pagamento daqueles que já usufruem de benefícios previdenciários. Acresce-se à contribuição da parcela de salário de cada trabalhador contribuição proporcional dos empregadores.

Nesse sentido, é necessário, então, que, ao longo do tempo, a massa de trabalhadores ativos seja sempre repostada e mantenha patamar salarial que seja suficiente para verter contribuições para pagamento dos benefícios já concedidos. Da mesma forma, aqueles que já recebem benefícios diretos ou decorrentes de pensão deixarão de recebê-los em algum momento com o seu falecimento, abrindo espaço para novas concessões.

Afonso (2004) destaca que os regimes de repartição foram adotados como modelo preferencial com a expansão da previdência social enquanto política de Estado em especial após a Segunda Guerra Mundial, quando as taxas de crescimento populacional e dos salários eram bastante elevadas e, com isso, a

rentabilidade implícita a um regime de repartição seria superior à de um de capitalização (que também demandaria a existência de um mercado financeiro mais evoluído).

Giambiagi e Tafner (2010) argumentam que praticamente todos os sistemas de previdência foram estruturados sob o regime de repartição<sup>5</sup>, que funcionam como mecanismo de transferência de renda e que trazem consigo conflitos inerentes. Tais conflitos distributivos são de duas naturezas: (I) intrageracionais: entre indivíduos de uma mesma geração, por exemplo, homens e mulheres, pobres e ricos, saudáveis e doentes, os que trabalham e os que não trabalham; e (II) intergeracionais, ou seja, entre jovens e velhos que disputam entre si recursos e os custos de transferência, considerando inclusive os custos a serem arcados por indivíduos que ainda não nasceram.

Santos (2008) aponta que a previdência é entendida como um sistema de solidariedade horizontal (entre trabalhadores ativos que contribuem e se valem dos benefícios) e vertical (entre as gerações). O regime de repartição simples cria uma ilusão de que há correspondência entre o valor das contribuições dos empregados e os benefícios futuros. A solidariedade intergeracional anula essa possibilidade e os benefícios dos que atualmente contribuem para o sistema são dependentes de contribuições futuras e as contribuições dos empregadores têm o seu custo repassado ao preço e ao consumidor final, fazendo com que toda a sociedade participe de seu financiamento: “o vínculo entre salário de contribuição e salário de benefício é uma ilusão vendida pelo sistema de seguridade social e se constitui em um de seus mitos”.

Os sistemas de repartição simples estão sujeitos a desequilíbrios de diversas naturezas. O desequilíbrio ocorre quando há uma relação deficitária entre o que é arrecadado com as contribuições e o montante de pagamentos realizados, exigindo, portanto, o suporte de recursos correntes dos entes públicos para cobertura de tal déficit, o que concorre com a demanda de recursos para as políticas públicas.

---

<sup>5</sup> A Portaria MPS nº 403/2008 traz a seguinte definição para o regime de repartição simples, em seu artigo 2º:

XIII - Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco.

Caetano (2014) aponta três elementos da dinâmica do equilíbrio previdenciário: as alíquotas de contribuição aplicáveis à remuneração dos trabalhadores ativos que geram as receitas; a taxa de reposição (razão entre o valor médio do benefício previdenciário e do salário de contribuição); e a relação entre o total de beneficiários e contribuintes do regime.

Já nos regimes de Capitalização<sup>6</sup>, conforme Bispo (2004) e Afonso (2004), os recursos arrecadados são vinculados a contas individuais e as contribuições são investidas pelos administradores do fundo (governo ou setor privado), que custeará sua própria aposentadoria. Os valores pagos no futuro variarão de acordo com a rentabilidade obtida no mercado, função direta do estoque de ativos a partir das opções de investimento dos administradores. Este regime, em relação aos sistemas previdenciários públicos de repartição, conforme analisado, reduz o risco do Estado e transfere a responsabilidade pela poupança individual para o segurado.

É o modelo adotado no regime de previdência complementar via mercado privado de planos de previdência e aquele que vem sendo defendido como reforma estrutural dos sistemas previdenciários para reduzir os riscos fiscais e o comprometimento dos orçamentos públicos com aposentadorias em detrimento das políticas públicas, sacrificando as gerações atuais e vindouras. Por outro lado, a migração de regime de repartição para capitalização apresenta um custo de transição, visto que a arrecadação de contribuições daqueles que passariam a contribuir para o regime de capitalização deixaria de se configurar como receita para pagamento dos benefícios previdenciários correntes, onerando ainda mais as receitas de impostos ou outras fontes dos orçamentos públicos para cobertura dos déficits financeiros existentes ou que seriam gerados<sup>7</sup>.

Sobre os regimes de capitalização, Thompson (2000) adverte quanto à importância da responsabilidade na administração dos fundos previdenciários, visto que esse modelo requer supervisão e regulação sofisticadas.

---

<sup>6</sup> A Portaria MPS nº 403/2008 traz a seguinte definição para o regime de capitalização, em seu artigo 2º:

XI - Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;

<sup>7</sup> No capítulo 6, é discutido o caso do Fundo Previdência do Estado de Minas Gerais (FUNPEMG) enquanto tentativa de se realizar uma transição para um regime de capitalização no RPPS estadual.

Afonso (2004) destaca que cada regime, de repartição ou capitalização, tem características e impactos distintos, mas é necessário compreender também a taxa de retorno da previdência social, uma vez que, ao longo da sua vida, cada indivíduo tem um fluxo de contribuições e, na inatividade, um fluxo de benefícios.

Conforme Cavalieri e Pazello (2004), a taxa de retorno é aquela que iguala os fluxos de gastos e benefícios esperados dos investimentos ao valor presente. No caso do investimento previdenciário, a fórmula a seguir representa as contribuições ( $C$ ) realizadas pelo indivíduo no momento ( $t$ ) e os benefícios ( $B$ ) recebidos no momento ( $t$ ): “A ideia é que o indivíduo contribui para a previdência do momento 0 - quando começa a trabalhar - até o momento quando se aposenta  $T$ , e, que recebe os benefícios no momento que se aposenta  $T$  até a sua morte  $M$ ”. Conhecendo-se estas variáveis, é possível calcular ( $i$ ), que é a taxa que iguala os dois fluxos monetários:

$$\sum_{t=0}^T C_t(1+i)^{-T} = \sum_{t=T}^M B_t(1+i)^{-M}$$

As autoras acrescentam que, de um modo geral, a taxa de retorno dos regimes de repartição é favorável aos trabalhadores de menor escolaridade e renda, chamando atenção para o caráter distributivo da transferência em favor dos mais pobres. E, ainda, que outro aspecto importante de ser avaliado seria as alíquotas atuarialmente justas que, se aplicadas às contribuições, fariam com que estas fossem suficientes para financiar os benefícios previdenciários do indivíduo, ou seja, gerariam receita previdenciária na vida ativa. Como exemplo, citam estudo de Fernandes e Gremaud (2003) e Fernandes e Narita (2003), que calcularam que a alíquota de equilíbrio do RPPS seria em torno de 62,3% (bem superior aos 11% aplicáveis aos servidores mais até 22% da contribuição patronal) e para o RGPS de 21,2% no caso do trabalhador ter sido contribuinte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (em geral considera-se uma alíquota de 20% para o empregador e de 7,65% a 11% para empregado a depender do salário) durante todo o seu período na ativa ou 33,3% durante uma parte de sua vida considerando um crescimento da economia a uma taxa de 3% ao ano.

Afonso (2004) afirma que a “taxa de retorno e o valor da aposentadoria de cada geração são uma função de fatores econômicos, demográficos e do progresso tecnológico, responsável pelo aumento dos salários”. Sobre tais variáveis, dadas as

restrições econômicas vividas no mundo, verificam-se reduções do nível de proteção social em muitos países. Ao mesmo tempo, contingências sociais surgem, tais como os crescentes índices de desemprego e o aumento do número de trabalhadores nos mercados informais, despertando a preocupação nos governos nacionais. Somam-se a tais preocupações o aumento da longevidade da população e a redução dos índices de natalidade, invertendo a pirâmide etária, o que coloca à prova os regimes de repartição (BISPO, 2004).

A respeito deste último elemento, merece destaque a compreensão de variáveis relacionadas à demografia, que influenciam tanto a quantidade de pessoas que contribuem quanto o total de beneficiários.

## 2.2 Demografia e previdência

O perfil populacional global, de um país, região, estado, município ou qualquer outra localidade é influenciado e influencia dinâmicas de desenvolvimento econômico social e a formulação e execução de políticas públicas. Trata-se de temática complexa, visto que, conforme Camarano (2014),

acredita-se que as visões diferenciadas sobre o impacto de fatores demográficos no desenvolvimento econômico refletem a complexidade do problema. Não se tem dúvidas de que existem importantes relações conectando o tamanho e a estrutura de uma população ao desenvolvimento de uma sociedade. Entretanto, estas relações são difíceis de serem percebidas, pois são em geral intermediadas por muitos outros fatores econômicos, sociais e políticos, tais como políticas públicas e mudanças tecnológicas.

Ainda para a autora, tais visões tem reflexos na literatura sobre a temática que, por exemplo, foca mais no envelhecimento do que na redução da população, principalmente no que diz respeito às suas implicações para a sustentabilidade dos sistemas de seguridade social e os custos dos serviços de saúde. Nesse sentido é necessário um recorte mais amplo nas inúmeras variáveis demográficas, considerando aquelas que podem impactar de forma mais direta a previdência social, tais como a taxa de fecundidade, crescimento populacional, longevidade e participação da mulher no mercado de trabalho.

Conforme apontado por Camarano (2014), a população mundial dobrou em entre 1960 e 1999, passando de 3 para 6 bilhões, taxa de crescimento nunca vista anteriormente. Lam (*apud* Camarano 2014) aponta que tal crescimento se deveu a três fatores econômicos: “i) respostas positivas do mercado (aumento da produção);

ii) inovação; e iii) globalização”. De fato, a melhoria das condições de vida da população, em especial nos países mais desenvolvidos; a ampliação das políticas de bem-estar social, com destaque para as inovações; e o acesso à saúde contribuíram para esse expressivo crescimento, acentuado nos primeiros vinte anos do período pela geração denominada *baby boomers*. Camarano (2014) afirma que essa geração apresentou um enorme potencial e contribuição para o crescimento econômico, pois se beneficiou do aumento da renda das famílias, do consumo, da arrecadação do Estado e de maior capacidade de sustentação das despesas com benefícios sociais. A autora coloca ainda que, depois dessas duas décadas de níveis elevados, a fecundidade declinou em quase todos os países, à exceção dos da África subsaariana. A fecundidade representa a quantidade média de filhos por mulher em idade reprodutiva. A taxa de fecundidade total mundial passou de 4,9 filhos por mulher para 2,5 entre 1950 e 2010.

Sobre taxa de fecundidade, Carvalho *et al* (1998) argumentam que é importante diferenciá-la da taxa de natalidade. “A taxa bruta de natalidade é definida como a relação entre o número de crianças nascidas vivas durante um ano e a população total”. Já a Taxa de Fecundidade Total (TFT), que é o parâmetro a ser considerado para verificar a reposição da população, considera o número médio de filhos que uma mulher teria ao terminar o período reprodutivo. O cálculo da TFT<sup>8</sup> depende de um conjunto de Taxas Específicas de Fecundidade<sup>9</sup> (TEF), que se referem ao número médio de filhos que uma mulher de uma determinada idade teria em um ano, representada pelo “quociente, em um determinado ano, entre o número de nascimentos vivos de mães em uma determinada idade ou grupo etário e o número de mulheres nesta mesma idade ou grupo etário”.

O fenômeno da redução da taxa de fecundidade, segundo Reher e Jones (*apud* Camarano, 2014), se refere a mudanças nas características da sociedade no período em que a propensão a ter filhos foi reduzida devido a expectativas com relação ao futuro influenciadas por restrições políticas, sociais e econômicas, bem como pela redução dos diferenciais de gênero na vida pública e privada associada ao aumento da escolaridade e participação feminina.

---

<sup>8</sup> Fórmula da TFT:  $TFT_j = n \sum_x {}^nTEF$

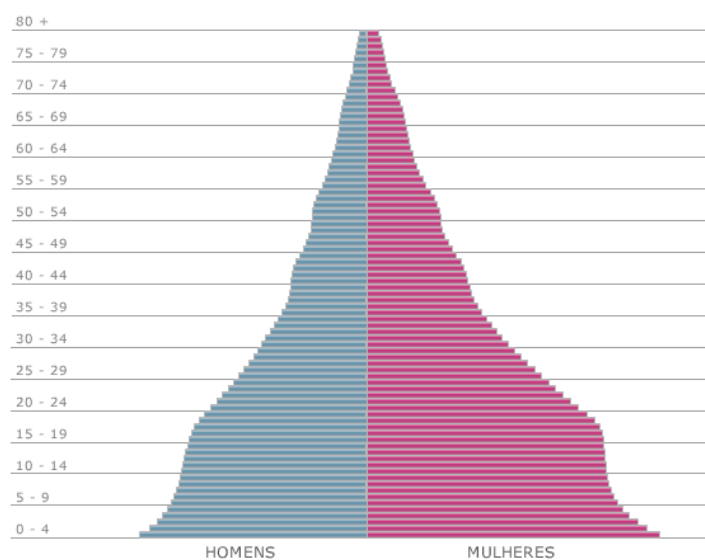
<sup>9</sup> Fórmula da TEF:  ${}^nTEF_{x,j} = \frac{{}^nN_{x,j}}{{}^nQ_{x,f,j}}$

Camarano e Fernandes (2014) abordam mudanças no processo de constituição das famílias associados a uma maior projeção da mulher no mercado de trabalho e nas conquistas sociais, bem como na mudança de paradigmas culturais que complementam a explicação da redução da fecundidade. A nupcialidade e o processo de constituição familiar têm experimentado transformações expressivas, com novos padrões de famílias, reconstituídas, casamentos homossexuais, aumento nas taxas de divórcios/separações, de recasamentos, não casamentos e famílias que optaram por não ter filhos.

### 2.2.1 Demografia e previdência: Brasil e Minas Gerais

A população brasileira, acompanhando a tendência mundial, passou nas últimas décadas por uma mudança de perfil que pode ser reforçada pela comparação das pirâmides etárias disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), as quais evidenciam tanto a redução da taxa de fecundidade quanto a maior presença de idosos na população em decorrência do aumento da expectativa de vida.

**Gráfico 2: Pirâmide etária - Brasil - 1980**

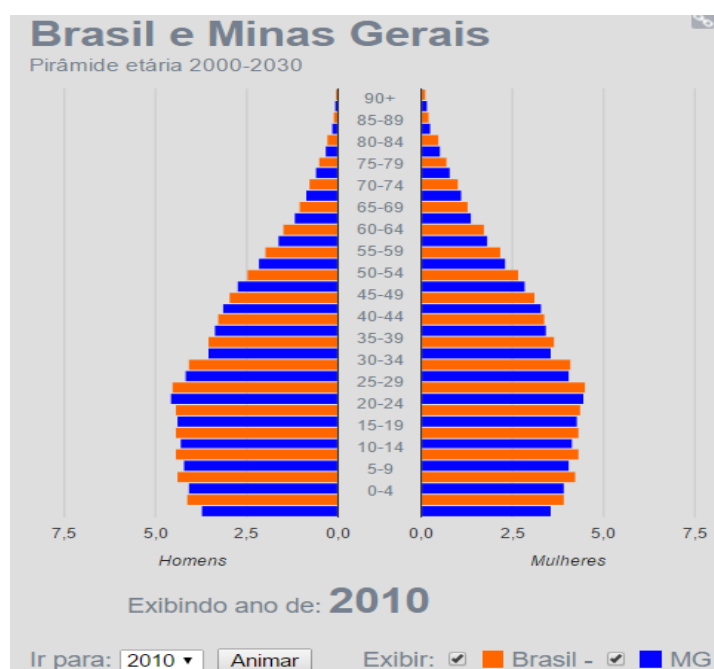


Fonte: IBGE, 2016

No Gráfico 2 acima, que representa a pirâmide etária da população brasileira em 1980, verifica-se uma base maior representando uma maior participação de recém-nascidos e jovens na população e significativa redução da proporção de adultos mais velhos, em especial em idades superiores a 50 anos.

Já na pirâmide etária de 2010, que inclui a visão geral do Brasil e específica de Minas Gerais representada pelo Gráfico 3, a seguir, verifica-se uma base reduzida, o que caracteriza uma redução da participação dos recém-nascidos e crianças justificada pela redução da taxa de fecundidade e uma concentração de população jovem, o que ainda caracterizava um relativo bônus demográfico para o Brasil.

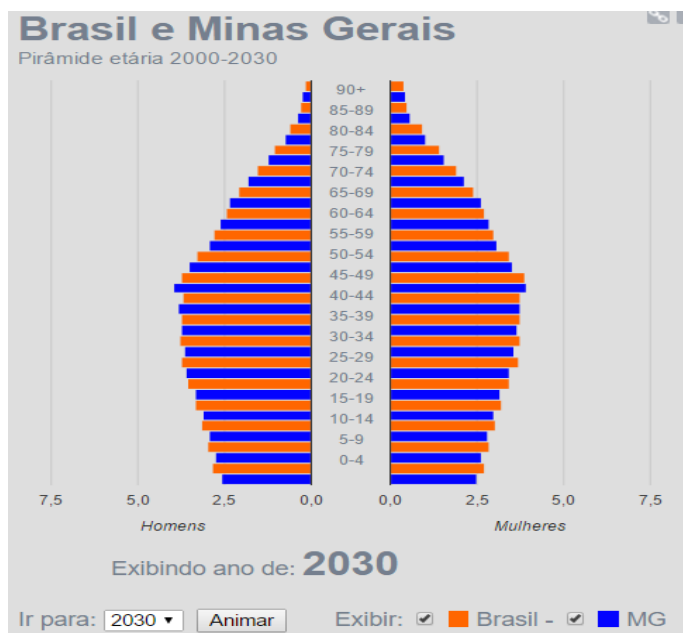
**Gráfico 3: Pirâmide etária - Brasil e Minas Gerais - 2010**



Fonte: IBGE, 2016

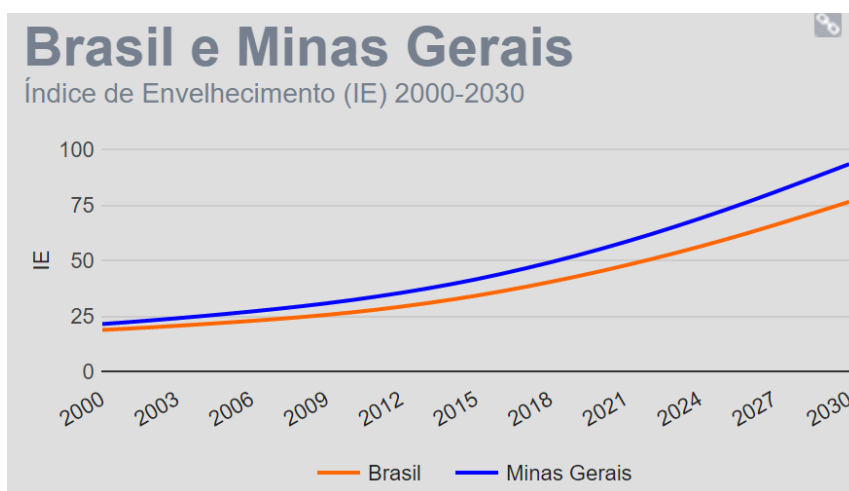
Por outro lado, na projeção da pirâmide etária para o ano 2030, que também inclui a visão geral Brasil e específica de Minas Gerais, representada no Gráfico 4, já se verifica maior concentração da população entre 30 e 50 anos, com maior participação da população mais velha.

**Gráfico 4: Projeção da Pirâmide etária - Brasil e Minas Gerais - 2030**



Cumprir destacar que, para o período projetado até 2030, no comparativo do Brasil com o Estado de Minas Gerais, o Índice de Envelhecimento<sup>10</sup> da população na unidade da federação é maior do que a média nacional, conforme Gráfico 5, o que leva a crer que o problema do envelhecimento populacional para a previdência no Estado é mais acentuado em relação à média do Brasil.

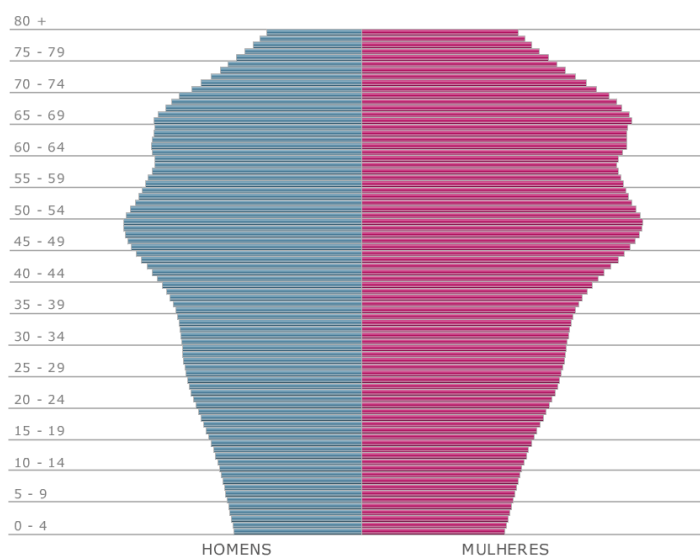
**Gráfico 5: Índice de Envelhecimento – Brasil e Minas Gerais - 2000 – 2030**



<sup>10</sup> Número de pessoas de 60 ou mais, para cada 100 pessoas menores de 15 anos de idade, na população residente em determinado espaço geográfico.

Já a projeção da pirâmide etária para o ano 2.050, representada no Gráfico 6, acentua a inversão da pirâmide, com a redução mais acentuada nos recém-nascidos, crianças e jovens e um rápido aumento, relativo e absoluto, da população mais velha. Para fins deste trabalho, isso sinaliza uma maior dependência dos idosos de aposentadorias e outras políticas públicas específicas para as quais a força de trabalho ativa será menor.

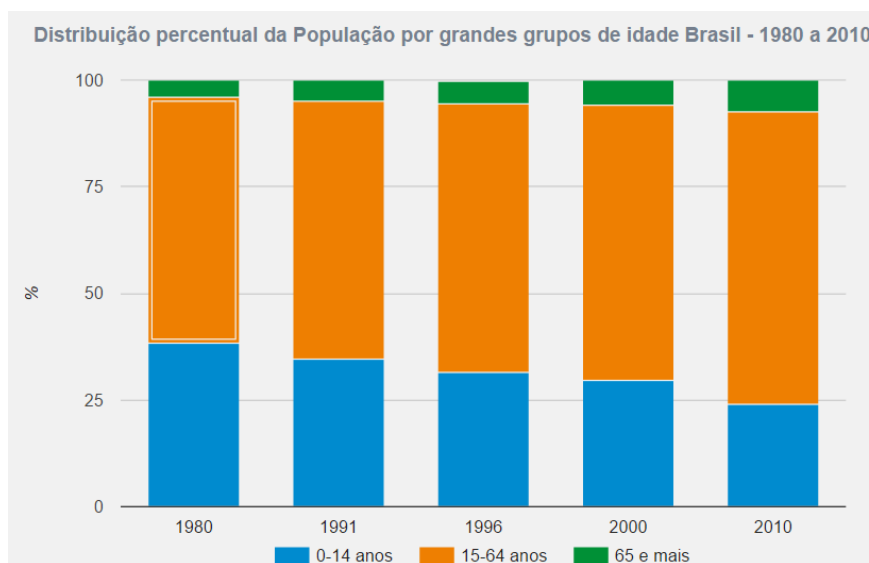
**Gráfico 6: Projeção da Pirâmide Etária – Brasil – 2050**



Fonte: IBGE, 2016

O Gráfico 7 a seguir representa a evolução da distribuição percentual da população por grandes grupos de idade no Brasil, no período de 1980 a 2010, reforçando o argumento do aumento da população mais velha ao longo dos anos.

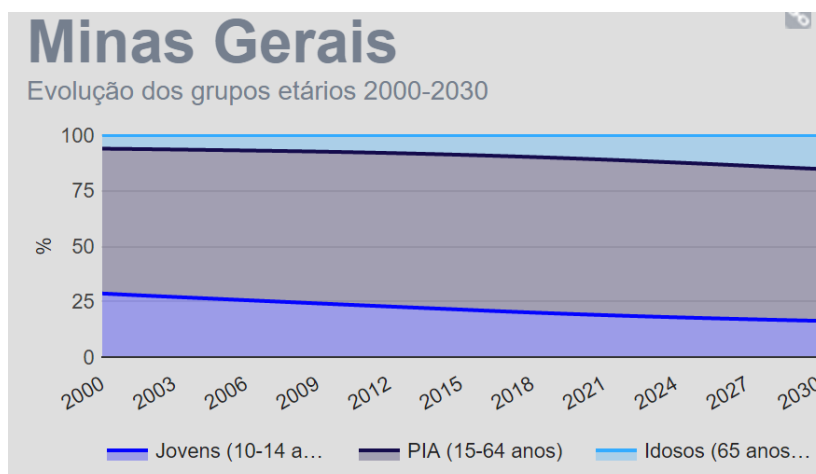
**Gráfico 7: Distribuição percentual da população por grandes grupos de idade - Brasil – 1980 a 2010**



Fonte: IBGE, 2018

No caso de Minas Gerais, a Gráfico 8 a seguir apresenta a proporção da população por grupo de idade demonstrando, da mesma forma, um aumento relativo da população mais velha.

**Gráfico 8: Evolução dos grupos etários – Minas Gerais – 2000–2030**

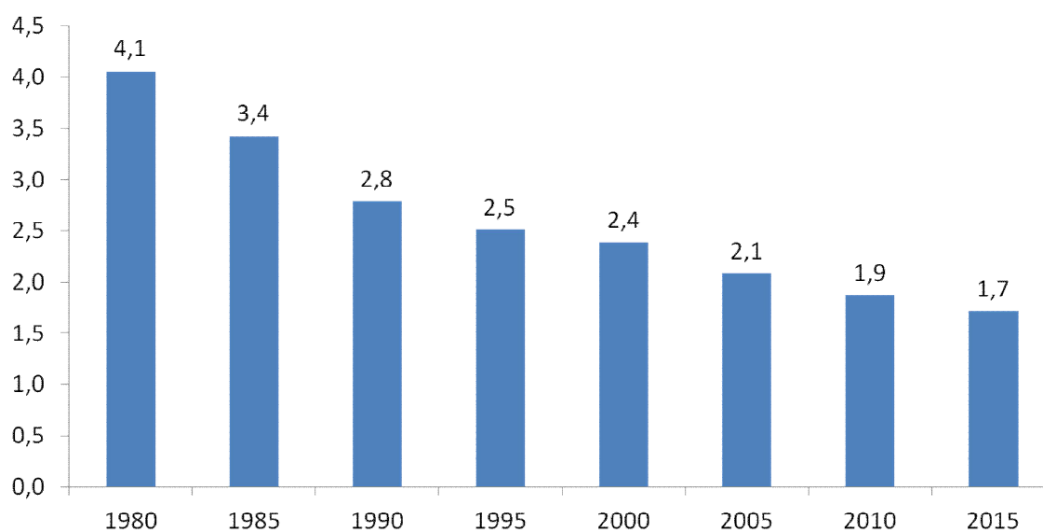


Fonte: IBGE, 2016.

Ainda sobre o crescimento da população em Minas Gerais conforme grupos etários, Ferreira *et al* (2012) destaca as rápidas mudanças na estrutura etária:

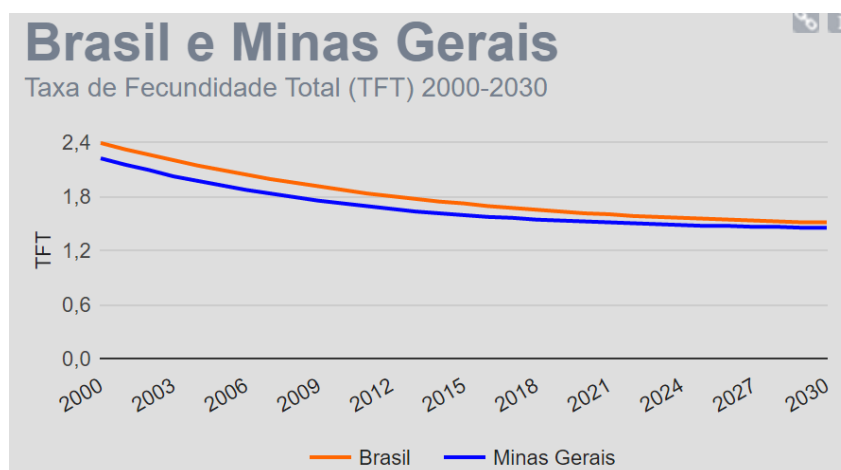
As mudanças na estrutura etária em Minas Gerais foram rápidas. Em 1980, o grupo etário 0-14 anos representava 38,1% da população, passando a 33,9% em 1991, 28,4% em 2000 e 22,4% em 2010 (...). Os idosos (60 anos de idade ou mais) tiveram sua participação aumentada ao longo do tempo. Em 30 anos (1980-2010), o percentual de idosos passou de 6,1% para 11,8%. A população em idade ativa (15 a 59 anos de idade) também aumentou sua participação na população mineira. Eram 55,8% em 1980 e chegaram ao final da primeira década do século XXI representando 65,8% da população do estado (FERREIRA *et al*, 2012).

Conforme dados do IBE, a taxa de fecundidade no Brasil (TFT) passou de 4,1 filhos por mulher no começo da década de 1980 chegando a 1,7 filhos em 2015. A projeção para 2034 é de 1,5 filhos nascidos vivos por mulher, conforme Gráfico 9 a seguir:

**Gráfico 9: Taxa de Fecundidade em Número de Filhos – Brasil – 1980-2015**

Fonte: IBGE, 2016

No comparativo do Brasil com o Estado de Minas Gerais, verifica-se, no Gráfico 10, que em âmbito estadual a TFT já caminha desde o início da série levemente abaixo da média nacional, sinalizando também para a unidade da federação uma projeção de cerca de 1,5 filhos nascidos vivos por mulher em 2030.

**Gráfico 10: Taxa de Fecundidade Total (TFT) – Brasil e Minas Gerais – 2000 –2030**

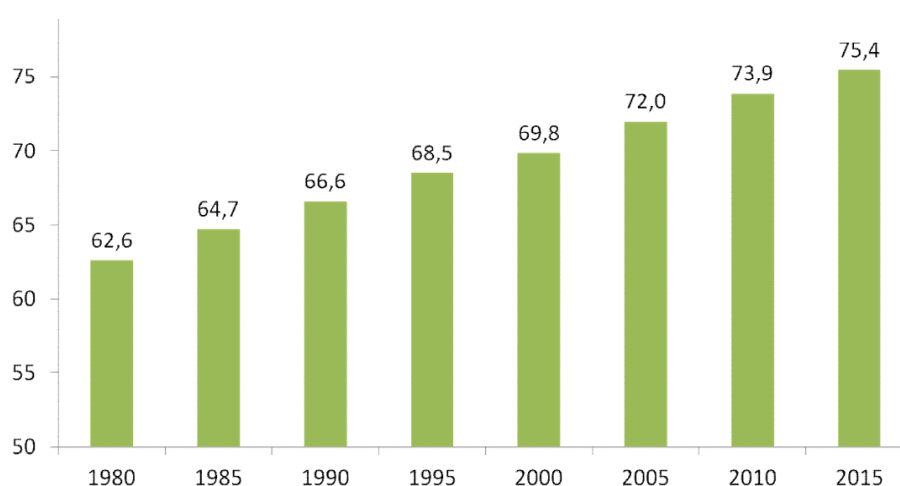
Fonte: IBGE, 2016

Taxas de fecundidade abaixo de 2,1 não permitem a reposição da população, contribuindo para o seu envelhecimento e decrescimento. Contudo, o efeito do decrescimento somente passará a ocorrer, a exemplo do caso brasileiro, quando as filhas das gerações de mulheres que tiveram taxas menores que 2,1 mantiverem taxas abaixo desse patamar, uma vez que índices mais altos de gerações anteriores devem sustentar o crescimento da população.

Tal redução sinaliza o primeiro alerta para o planejamento da previdência, visto que a redução da fecundidade tem como consequência uma redução na reposição da população e até o seu decréscimo, o que irá impactar no mercado trabalho, no consumo e, por consequência, no financiamento dos regimes de previdência por repartição, uma vez que a população economicamente ativa será insuficiente para gerar a receita necessária para suportar benefícios previdenciários de uma expressiva população idosa e que vive cada vez mais.

Camarano (2014) acrescenta ainda que a expectativa de vida mundial aumentou expressivamente como resultado da redução da mortalidade em todas as idades. Passou de 46,9 para 68,7 anos de 1950 a 2010. O caso brasileiro, conforme o IBGE, está no patamar superior a essa média, chegando, em 2010, a 73,9 anos e, em 2015, a 75,4 anos. A projeção para 2042 apresenta uma expectativa de 80,07 anos.

**Gráfico 11: Esperança de vida ao nascer – Brasil – 1980-2015**



Fonte: IBGE, 2016.

Nesse mesmo diapasão, cabe pontuar não somente a expectativa de vida ao nascer, mas também a expectativa de vida a partir de determinadas idades (taxa de sobrevivência<sup>11</sup>), elemento sensível para as projeções atuariais quanto aos pagamentos de benefícios previdenciários, uma vez que subsidia a avaliação sobre o tempo em que as pessoas tendem a receber os respectivos valores até a sua

<sup>11</sup> A esperança de vida em uma determinada idade pode ser interpretada como o número médio de anos que um indivíduo viverá a partir daquela idade, considerando o nível e a estrutura de mortalidade por idade observados naquela população. O processo de obtenção da esperança de vida passa por diversas etapas. Várias destas etapas são espelhadas no que se conhece por tabela de sobrevivência, ou tábua de mortalidade, ou tábua de vida (CARVALHO *et al*, 1998).

morte. A Tabela 1, a seguir, apresenta a evolução da expectativa de vida aos 60 e 65 anos no Brasil desde 1940.

**Tabela 1: Expectativa de vida aos 60 anos e aos 65 anos – Brasil – 1940-2014**

Ano	Expectativa de vida aos 60 anos			Diferencial (anos) (M-H)	Expectativa de vida aos 65 anos			Diferencial (anos) (M-H)
	Total	Homem	Mulher		Total	Homem	Mulher	
1940	13,2	11,6	14,5	2,9	10,6	9,3	11,5	2,2
1950	13,5	11,9	14,9	2,9	10,8	9,6	11,8	2,2
1960	14,3	12,6	15,7	3,0	11,4	10,1	12,5	2,4
1970	15,2	13,5	16,7	3,2	12,1	10,7	13,4	2,6
1980	16,4	15,2	17,6	2,4	13,1	12,2	14,1	1,9
1991	18,7	17,4	20,0	2,6	15,4	14,3	16,4	2,0
2000	20,3	18,8	21,7	2,9	15,8	14,2	17,2	2,9
2010	21,2	19,4	22,9	3,5	17,6	16,0	19,0	3,0
2014	22,0	20,1	23,6	3,5	18,3	16,6	19,7	3,1
$\Delta(1940/2014)$	8,7	8,4	9,1		7,7	7,3	8,2	

Fonte: IBGE, 2016.

Verifica-se que, apesar de a esperança de vida ao nascer, apresentada na Tabela 2, ser de 75 anos em média, em 2015, aos 60 anos, homens e mulheres esperam chegar, em média, aos 82 anos e, aqueles que chegam aos 65 anos, esperam chegar aos 83,3 anos, conforme dados referentes a 2014. Para Minas Gerais, Ferreira *et al* (2012) trazem um comparativo<sup>12</sup> da expectativa de vida ao nascer e aos 60 anos, conforme demonstra a Tabela 2, evidenciando uma maior expectativa de vida no estado em relação à média nacional.

**Tabela 2: Esperança de vida ao nascer e aos 60 anos de idade - Minas Gerais, Região Sudeste e Brasil - 1991, 2000 e 2009**

	Idade	1991			2000			2009		
		Homens	Mulheres	Geral	Homens	Mulheres	Geral	Homens	Mulheres	Geral
Minas Gerais	0	65,3	72,8	69,0	69,3	76,3	72,7	71,8	78,6	75,2
	60	18,0	20,9	19,5	20,1	23,2	21,7	20,7	24,1	22,5
Sudeste	0	64,5	73,4	68,8	67,9	76,3	72,0	70,7	78,7	74,7
	60	17,4	20,9	19,2	19,1	22,6	20,9	19,9	23,7	21,9
Brasil	0	63,2	70,9	66,9	66,7	74,4	70,4	69,6	77,1	73,3
	60	17,4	20,0	18,7	18,9	21,8	20,4	19,7	23,0	21,4

Fonte: RIPSAs (2011 *apud* Ferreira *et al* 2012).

Tem-se um segundo alerta com relação à previdência, já que o aumento da expectativa de vida sinaliza que as pessoas tenderão a depender durante mais

<sup>12</sup> Extraído de REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA A SAÚDE. Indicadores e Dados Básicos para a Saúde: IDB-2010 Brasil. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.

tempo dos benefícios previdenciários, quando se aposentarem, gerando, por consequência, uma demanda maior de recursos também por mais tempo.

Em resumo, fala-se de um novo paradigma demográfico bastante diferente do observado na metade do século passado: famílias de filho único; elevada expectativa de vida ao nascer e nas idades avançadas; redução da população e da força de trabalho e superenvelhecimento. As sociedades atuais também são muito diferentes, seu padrão de vida é mais elevado, suas populações são mais escolarizadas e melhor informadas, especialmente as mulheres, seus sistemas de seguridade social e outros de redistribuição contam com uma base institucional estável (REHER *apud* CAMARANO, 2014).

Para Ferreira *et al* (2012), o ritmo acelerado das mudanças demográficas tem implicações nas políticas públicas, exigindo dos gestores públicos o enfrentamento de desafios para lidar, por exemplo, com o crescimento da participação da população idosa na pirâmide etária. Durante o processo de envelhecimento da população, surge a demanda por serviços e políticas relacionados ao acompanhamento, abrigamento e saúde de idosos e também políticas públicas relacionadas à garantia de sua cidadania, que levam a políticas de transferência de renda e voltadas para garantia de aposentadorias ou outros benefícios.

O citado novo paradigma demográfico, aliado à questão social, provoca mudanças no perfil das políticas públicas, colocando desafios para o Estado, a sociedade e a família, bem como para os mecanismos de transferências intergeracionais tradicionais. A redução da taxa de fecundidade leva a menos jovens trabalhando e, no caso dos países menos desenvolvidos, a maioria destes será pobre. Considera-se que os maiores desafios são para as políticas previdenciárias, de saúde e de cuidados com idosos, mas sem perder de vista as políticas para a população jovem com o objetivo de retirá-la da pobreza, aumentando a sua chance de prosperar no mercado de trabalho e, com isso, aumentar a massa salarial e contributiva (ALCÂNTARA *et al*, 2014).

O capítulo 6, ao analisar o caso do Estado de Minas Gerais, aprofunda o perfil dos servidores públicos estaduais, discutindo variáveis como idade, tempo de contribuição e duração dos benefícios previdenciários.

### **CAPÍTULO 3 – Previdência Social no Brasil no período pré-Constituição Federal de 1988**

Considera-se importante a contextualização da previdência no Brasil para fins de compreensão dos principais fatores que levaram à sua formatação no contexto desta pesquisa. Contudo, é oportuno frisar que a presente dissertação não tem o condão de esmiuçar seus componentes históricos e, sim, partir dos desafios que a problemática posta coloca e possibilidades ainda a serem exploradas na previdência dos servidores públicos.

Nogueira (2012) resgata a pesquisa de James Malloy, que elenca alguns fatores determinantes relativos à formação do Estado Brasileiro e que exerceram influência nos contornos dados à previdência social ao longo do tempo:

- a) O “desenvolvimento capitalista dependente retardatário”, originado do fato de nosso país não ter experimentado a transição do feudalismo para o capitalismo moderno, na forma e no tempo em que se deu na Europa Ocidental, porém ingressado no capitalismo apenas na segunda metade do século XIX, quando este já se encontrava articulado e controlado pelas nações mais desenvolvidas da Europa e Estados Unidos, assumindo então o seu papel dentro de um modelo agroexportador primário.
- b) O “patrimonialismo”, conceito formulado pelo sociólogo Max Weber e associado por Raymundo Faoro ao Estado brasileiro, que ele qualifica como um Estado patrimonial, forma de dominação política tradicional que descende diretamente de Portugal, na qual o Estado administrativo é constituído a partir de uma aristocracia que se liga ao soberano pela distribuição de cargos, formando um estamento burocrático afastado da sociedade e sem que exista uma linha de separação bem definida entre as esferas do público e do privado.
- c) A “cooptação política”, fruto da relação assimétrica entre a expansão do poder e da amplitude do Estado e a mobilização dos grupos sociais, que origina um sistema de participação política fraco, dependente e hierarquicamente controlado.
- d) O “corporativismo”, conceito que se assemelha ao patrimonialismo e à cooptação, caracterizado por um sistema de representação de interesses no qual o Estado exerce o controle sobre a sociedade por meio da organização de estruturas ordenadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, coibindo o surgimento de associações espontâneas.

Nogueira (2012) destaca que os servidores públicos, ao historicamente levarem para a inatividade como proventos a remuneração dos ativos, refletiam uma postura do Estado que os diferenciava dos trabalhadores em geral, considerando a concepção de que aqueles que se dedicam ao Estado deveriam se beneficiar da proteção deste quando se aposentam, tal como um “prêmio”. A aposentadoria do servidor público historicamente foi difundida e encarada como uma política de

recursos humanos, um benefício para atrair pessoas para o serviço público. Nesse sentido, verifica-se, no contexto pré-Constituição da República de 1988, que as contribuições dos servidores e respectivas instituições previdenciárias, em sua maioria, se destinavam a pagar pensões e pecúlios aos dependentes, uma vez que, com a morte do servidor, cessavam os proventos recebidos do Estado.

Tais fatores são relevantes no bojo da previdência dos servidores públicos, pois auxiliam na identificação de causas da assimetria em relação aos modelos criados para os demais trabalhadores, nos quais os primeiros têm vantagens em relação aos últimos devidas, em especial, ao patrimonialismo e corporativismo. Da mesma forma, refletem também nas dificuldades de se realizarem reformas. Por outro lado, não deve ser desconsiderada a relevância das pressões sociais exercidas pelos trabalhadores em contraponto a imposições estatais que vão marcar períodos autoritários.

A previdência no Brasil remonta ao século XIX. Alguns marcos são relevantes nos sistemas de proteção social criado para os trabalhadores. Conforme Bispo (2004), desde o Brasil Colônia e Império foram criados Montepios ou Caixas de aposentadorias para categorias de servidores. Por exemplo, em 1835, foi criado o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, funcionando tal como um seguro ou de forma análoga à previdência privada para o qual os servidores que desejassem ser assistidos contribuía, de forma a criar reservas para assistências de diversas naturezas. Já na República, o Decreto 942-A, de 31 de outubro de 1890, criou o Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda e, no período que se sucedeu, planos assistenciais foram criados para funcionários públicos de diversas categorias.

A Constituição de 1891 garantiu aposentadoria provida pelo Estado aos funcionários públicos por invalidez decorrente de serviço prestado à nação<sup>13</sup>. Contudo, não se tinha, em âmbito constitucional, uma organização da previdência social, bem como mecanismos contributivos de caráter obrigatório, que passaram a ser regulamentados por normas infraconstitucionais.

Contudo, somente com a formação de uma classe operária mais robusta do que se tinha anteriormente, com o processo de urbanização e industrialização e sob influência de imigrantes advindos de outras culturas sociais, surgiram movimentos

---

<sup>13</sup> Art 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação (BRASIL, 1891).

de menor liberalização do Estado em favor de mecanismos de proteção aos trabalhadores, antes restrita aos funcionários públicos (OLIVEIRA E TEIXEIRA, 1986).

Para os empregados do setor privado, o Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, estabeleceu a obrigação de o empregador indenizar o operário ou a sua família em casos de acidente de trabalho, fazendo jus os empregados nos serviços de construções, reparações e demolições de qualquer natureza, no transporte de carga, nos estabelecimentos industriais, e nos trabalhos agrícolas em que fossem utilizados motores.

Com a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), resultado de movimentos operários, foram instituídos os mecanismos de proteção aos trabalhadores ao estabelecer a obrigação da criação da primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os trabalhadores de empresas ferroviárias, com regras de contribuição dos empregados e empresas, bem como de cálculo e alcance dos benefícios.

Oliveira e Teixeira (1986) apontam que, somente a partir desta lei, passou a ser conferida maior abrangência e efetividade em relação aos instrumentos anteriores, marcando uma postura menos liberal do Estado em relação às questões trabalhistas e sociais.

As CAP eram constituídas em regime financeiro de capitalização de contribuição obrigatória, sem participação do Estado e de administração privada. Visavam garantir ao segurado os socorros médicos<sup>14</sup> em caso de doença, medicamentos com preço especial, aposentadoria e pensão por morte.

Conforme Nolasco (2012), após a Lei Eloy Chaves, diversas categorias profissionais, como os portuários, servidores públicos, mineradores, dentre outros, conseguiram obter a criação de inúmeras caixas de aposentadoria e pensão, por empresa, que previam a forma de custeio da previdência da respectiva categoria, além dos benefícios a serem concedidos<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Oliveira e Teixeira (1986) destacam que a Lei Eloy Chaves será criticada posteriormente devido à abrangência dos benefícios que vão além daqueles tipicamente previdenciários (aposentadorias e pensões), se estendendo à assistência a saúde do empregado e familiares, bem como ao eliminar, em alteração posterior, o critério de idade mínima para obtenção da aposentadoria, prevalecendo somente o tempo de serviço. É oportuno destacar também que a questão da assistência à saúde faz parte de um dos principais temas do debate histórico, inclusive ideológico, sobre a previdência social e seu papel assistencial para além dos benefícios de aposentadoria e pensão, uma vez que a instituição da universalização da saúde virá somente com a Constituição de 1988.

<sup>15</sup> Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931.

O Governo Getúlio Vargas, na década 1930, criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categorias profissionais, enquanto as CAP eram organizadas por empresa. Cada instituição tinha liberdade para o estabelecimento de seu pacote de benefícios e suas alíquotas de contribuição, o que, conforme Nogueira (2012), gerava distorções e disputas, já que os IAPs eram vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, responsável pela aprovação dos respectivos regulamentos e planos.

Com a Constituição da República de 1934, foram introduzidos elementos significativos de proteção social no país e o termo “previdência” no arcabouço das constituições brasileiras, sendo a primeira a estabelecer a participação do Estado em conjunto com empregadores e empregados para fins do financiamento dos benefícios:

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

(...)

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, **e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte (...)** (grifo do autor).

O texto trouxe também dispositivos específicos para os funcionários públicos:

Art 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

(...)

3º) salvo os casos previstos na Constituição, serão aposentados, compulsoriamente os funcionários que atingirem 68 anos de idade;

4º) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais;

5º) o prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

6º) o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável, que os inabilite para o exercício do cargo;

7º) os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da atividade (...).

Já a Constituição de 1937 reduziu tais regramentos, transferindo para normas infraconstitucionais a instituição e regulamentação de mecanismos de proteção aos trabalhadores.

Art 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:

(...)

m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho.

Destaca-se, neste contexto, a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE, por meio do Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938, que reorganizava a previdência dos funcionários públicos federais, agregando institutos como o Montepio e o Instituto Nacional de Previdência.

O IPASE oferecia benefícios de aposentadoria, pensão e pecúlio por morte do segurado para todos os servidores públicos federais de forma obrigatória a partir de contribuição sobre o salário com alíquotas que variavam entre 4% e 7% conforme valor dos vencimentos. Além disso, previa assistência à saúde por meio do Hospital dos Servidores do Estado.

Nogueira (2012) aponta que o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União de 1939 previa a aposentadoria por idade, por invalidez, por motivação política e por tempo de serviço aos “funcionários que contarem mais de trinta e cinco anos de efetivo exercício e forem julgados merecedores desse prêmio, pelos bons e leais serviços prestados à administração pública”. Foi determinado também que o Governo Nacional deveria oferecer “um plano de assistência, que compreenderá a previdência, seguro, assistência médico-dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias e cooperativismo”<sup>16</sup>.

O período que vai de 1930 até 1945 é denominado por Oliveira e Teixeira (1986) como o apogeu do regime de capitalização, no qual, com a ampliação do número de segurados tanto nas CAPs quanto nos IAPs, passaram a serem gerados expressivos superávits caracterizados pelo excedente de contribuições (com a participação do Estado) em relação às despesas com benefícios previdenciários e assistenciais que foram contidas devido a restrições nas coberturas – saúde, por exemplo – e maior rigor na concessão de benefícios, caracterizando o denominado

---

<sup>16</sup> A Lei nº 1.711/1952 trouxe novo Estatuto dos Funcionários Públicos, prevendo aposentadoria compulsória, aos 70 anos de idade; voluntária, aos 35 anos de serviço; e a aposentadoria por invalidez. Trouxe a paridade dos proventos da inatividade com os reajustes concedidos aos funcionários em atividade e algumas situações que possibilitavam ao funcionário receber proventos de aposentadoria superiores à remuneração do período de atividade, tais como: incorporação das vantagens por substituição de outro cargo, pelo exercício de cargo em comissão ou função gratificada após determinado tempo; promoção automática na aposentadoria para a classe imediatamente superior ou acréscimo de 20%, se ocupante da última classe da carreira (NOGUEIRA, 2012).

contencionismo. No período, chegou-se a ser gerado superávit de 70% das receitas arrecadadas. Parte desse excedente passou a ser utilizado como investimento em programas de habitação para os segurados, seja com a construção ou financiamento para aquisição de imóveis.

Porém, o período não é caracterizado necessariamente por uma uniformização, visto que os institutos ainda possuíam regras diferentes e pressões de diversas categorias de trabalhadores provocaram alterações em regras que ora se enrijeciam e ora se afrouxavam, como por exemplo, na focalização dos benefícios em aposentadorias e pensões, tal como o conceito corrente de previdência, ou na inclusão de benefícios assistenciais como saúde.

Tais aspectos merecem destaque por Oliveira e Teixeira (1986), que apresentam uma abordagem crítica em relação ao começo da década de 1940, quando ganharam evidência os denominados “tecnocratas” da previdência que, segundo os autores, procuraram legitimar os investimentos com recursos da previdência em áreas não sociais, na medida em que pregavam uma cartilha mais restritiva com relação à previdência que, tal como um seguro, deveria ser equivalente à contribuição dos beneficiários e os altos superávits existentes à época eram entendidos como reserva necessária para pagamento de benefícios futuros em um regime de capitalização<sup>17</sup>, cujo rigor deveria ser ancorado em bases atuariais e, portanto, a assistência à saúde era vista uma constante ameaça ao equilíbrio financeiro do sistema.

Esse movimento foi favorecido pelo regime autoritário de Getúlio Vargas, que minou os mecanismos de pressão dos trabalhadores e aumentou a presença do Estado na gestão dos institutos. O regime previdenciário à época se tornou um instrumento de política fiscal, econômica e de influência para o governo, na medida em que o Estado retinha receitas que deveriam ser aportadas pelos institutos de previdência, direcionava a aplicação dos recursos capitalizados para aquisições de títulos do Estado (financiamento da dívida), concedia empréstimos a empresários e canalizava recursos para investimentos considerados estratégicos pelo governo, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco. (OLIVEIRA E TEIXEIRA, 1986)

---

<sup>17</sup> Oliveira e Texeira (1986) destacam que, no período a partir da década de 1930, foram realizadas mudanças na previdência de forma a buscar o equilíbrio em um modelo de capitalização uma vez que os modelos de benefícios anteriores incrementariam as despesas em relação às contribuições tornando o regime praticamente de repartição.

A síntese, para os técnicos da época, é que não caberia ao Estado se valer de recursos tributários para garantir renda aos trabalhadores e seus dependentes em casos de invalidez, doença, velhice ou morte, tampouco assistência médica e habitação. Os próprios trabalhadores deveriam organizar seus recursos para previsão destes eventos e o Estado e os empregadores entrariam com contribuições fixas. Ou seja, os benefícios estariam limitados à capacidade de acumulação do trabalhador e às contribuições fixas do Estado e empregadores, que não iriam garantir complementação em caso de desequilíbrio.

Exemplo de medida adotada no período foi o Decreto-Lei nº 2.474, de 5 de agosto de 1940, que “suspende, nos Instituto e Caixas de Aposentadoria e Pensões, a concessão de toda aposentadoria que não seja por invalidez aos associados, ou segurados, de menos de 60 anos de idade”.

O referido decreto apresenta a motivação em seu preâmbulo:

O Presidente da República, considerando que as instituições de previdência social se acabam grandemente oneradas com as aposentadorias ordinárias concedidas segundo as normas atuais, donde a urgente necessidade de remediar a situação até que se resolva, em carácter definitivo, à vista do resultado dos estudos a que se vem procedendo para a modificação do plano de benefícios, afim de adaptá-los aos princípios constitucionais, propiciando provavelmente a transformação da aposentadoria ordinária em aposentadoria de velhice o a melhoria das quotas da aposentadoria por invalidez e das pensões, e usando da faculdade que lhe confere o art. 180 da Constituição.

Com isso, geraram-se restrições para acesso aos benefícios e menor tempo de fruição dos mesmos considerando a exigência de idade mínima.

O período pós-1945 será marcado pela redemocratização no Brasil e novos movimentos de reforma com impacto no sistema previdenciário em um caráter menos contencionista que o período antecedente, ampliando, por exemplo, os benefícios de assistência à saúde e as despesas em geral, aumentando a sua participação em relação às receitas. Verificam-se medidas tidas como populistas, conquistas decorrentes de pressões de grupos de interesse e de ampliação do papel do Estado na proteção social, que vão agravar o problema de financiamento da previdência (OLIVEIRA E TEIXEIRA, 1986).

Rios-Neto (*apud* Camarano, 2014) considera que, no Brasil, ocorreu uma situação paradoxal:

A universalização da seguridade social antecedeu à da educação. No período em que houve o excedente previdenciário, 1950-1970, este foi alocado para gastos com infraestrutura urbana em vez de educação. O inverso ocorreu nos Estados Unidos, onde a massa salarial aumentou dado

o crescimento da escolaridade, viabilizando a expansão da seguridade social.

Ou seja, houve a ampliação de direitos com baixa formação de base sustentável para financiá-los.

Conforme Nogueira (2012), sob influência de debates internacionais nos anos finais da 2ª Guerra Mundial provocados especialmente pelo Relatório de Willian Beveridge na Inglaterra, que cunhou as bases para o *Welfare State* inglês no período pós-1945 e conferências realizadas pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, especialistas do Ministério do Trabalho iniciaram estudos sobre reformas no sistema de previdência social que fossem capazes de oferecer, por meio de uma única instituição, ampla proteção social que abrangesse aposentadoria, pensões, serviços médicos e sociais financiados por contribuições em um conceito de solidariedade social. A Consolidação das Leis de Trabalho (Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943) é exemplo dessa influência.

A previdência mudaria da concepção técnica atuarial anterior de seguro-social em modelo de capitalização para o conceito de Seguridade Social não necessariamente vinculada à capacidade de contribuição do indivíduo e não restrita à aposentadoria e pensão, cujas bases de Beveridge foram sendo incorporadas gradativamente, culminando nos direitos trazidos pela Constituição Federal de 1988.

### **3.1 Consolidação dos institutos de previdência**

Merece destaque, nesse contexto, a Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, cujas tentativas de tramitação e aprovação de diversos textos remontam a 1947 e no intervalo foram sendo ajustadas normas específicas de cada instituto ou categoria, ampliando o acesso, permitindo acúmulos e majorando benefícios e com pouca ou nenhuma atuação sobre a problemática do financiamento. (OLIVEIRA E TEIXEIRA, 1986).

A LOPS, regulamentada por meio do Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, e posteriormente pelo Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973, unificou a legislação referente aos institutos de aposentadorias e pensões e as contribuições. Neste momento, há a uniformização dos benefícios (estendendo a todas as categorias benefícios antes restritos a alguns IAPs). Ficaram de fora da

abrangência da norma inicial os trabalhadores domésticos e rurais<sup>18</sup>, bem como os servidores públicos sujeitos a regimes próprios de previdência. Como ressalta Nogueira (2012), no parágrafo único do artigo 3º estabelecia-se, para os servidores sujeitos a regime próprio, que tivessem garantida pelo Estado ou Município apenas a aposentadoria, um “regime especial de contribuição” pelo qual fariam jus a benefícios da previdência social urbana, tais como: auxílio-natalidade, pensão, auxílio-reclusão e auxílio-funeral e também assistência médica.

Ademais, a LOPS veio sacramentar a concepção estendida de previdência social agregando os serviços de proteção à saúde:

Art. 1º A previdência social organizada na forma desta lei, tem por fim assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde e concorram para o seu bem-estar (BRASIL, 1960).

Para Oliveira e Teixeira (1986), a LOPS representa a derrota do modelo contencionista ao estender, para o conjunto dos segurados da Previdência, um plano extremamente amplo de benefícios e serviços, trazendo na legislação do período disposições relativas à habitação, auxílio financeiro e alimentação.

Na perspectiva do financiamento, considera-se a LOPS um marco relevante, pois evidenciou a mudança do regime de capitalização, no qual os IAPs acumulavam as contribuições como uma poupança para pagamento de benefícios, para um regime de repartição simples, no qual o Estado assume o pagamento dos benefícios correntes para além das reservas formadas e fluxo de contribuições na medida em que cabe a este suportar as insuficiências financeiras (RANGEL *et al*, 2009).

Há que se destacar que, no contexto, a participação do Estado seria menor, uma vez que o modelo anterior era caracterizado por contribuição tripartite na qual empregado, empregador e União deveriam contribuir em parcelas iguais. Modelo este que não se efetivou, dado que a União não repassava sua parcela aos institutos, gerando dívida com estes. Tanto que os patamares de despesa que ficaram sob responsabilidade da União a partir da LOPS eram aqueles referentes aos que vinham sendo efetivamente repassados até então. Entretanto, a LOPS

---

<sup>18</sup> Os trabalhadores rurais serão inseridos no sistema de previdência somente com a Lei nº 4.214, de 2 de Março de 1963, que Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural e cria o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

apresentou contradições, visto que a abrangência da concessão de benefícios contrastava com a insuficiência da contribuição dos segurados em um regime de capitalização. Com isso, diversas necessidades asseguradas no arcabouço normativo não eram atendidas na prática (OLIVEIRA E TEIXEIRA, 1986).

Com o Golpe Militar de 1964, o Estado teve seu papel ampliado, com a coordenação de atividades dos setores público e privado em um viés desenvolvimentista e de segurança nacional, procurando substituir grupos representativos do trabalho organizado (por exemplo, intervenções em sindicatos) por um “estamento tecnocrático” de militares e funcionários das principais carreiras do serviço público de forma a tentar despolitizar decisões, inclusive nos quadros diretivos dos IAPs. Com isso, foram criadas condições para o avanço de propostas congeladas no período populista anterior e atendimento a interesses de grupos específicos, uma vez que a representatividade do trabalhador foi gradativamente eliminada dos processos decisórios. Contudo, não significou o abandono da ampliação de benefícios assistenciais como medida de alívio de tensões populares. (NOGUEIRA, 2012; OLIVEIRA E TEIXEIRA, 1986).

Em 1966, com a alteração de dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social por meio do Decreto-Lei nº 72/1966, foi instituído o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS (atualmente Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), que reuniu os institutos de aposentadorias e pensões existentes, exceto o IPASE, bem como a centralização dos respectivos recursos.

Segundo Nogueira (2012), no mesmo ano, a Lei nº 5.316/1967 integrou o seguro de acidentes do trabalho ao INPS e, com o esgotamento da função de poupança compulsória da previdência social dada a substituição do modelo de capitalização pelo de repartição, foram criados outros mecanismos de assistência aos trabalhadores por meio de capitalizações compulsórias, tais como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (Lei nº 5.107/1966), o Programa de Integração Social - PIS (Lei Complementar nº 07/1970) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP (Lei Complementar nº 08/1970).

Rangel *et al* (2009) destacam que na década de 1970 quase a totalidade da população brasileira já contava com a possibilidade legal de adesão ao sistema público de previdência social, visto que foram incluídas categorias como autônomos, domésticos e trabalhadores rurais, estes últimos sem contribuição direta para o sistema.

Em 1977, mais um marco significativo nesta breve contextualização histórica. A Lei nº 6.439 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, integrando entidades e funções relativas à previdência social, saúde e assistência social no que diz respeito à concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial.

A citada lei criou o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS e os vinculou ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS em conjunto com o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV, a Legião Brasileira de Assistência - LBA, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM e a Central de Medicamentos – CEME.

No tocante aos servidores públicos, merece relevo a extinção do IPASE e assunção, pelo INPS, da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios correspondentes aos servidores segurados e ao IAPAS pelo recolhimento e administração financeira das respectivas contribuições:

Art 5º - Ao INPS compete conceder e manter os benefícios e outras prestações em dinheiro, inclusive as atualmente a cargo do IPASE e do FUNRURAL, e os serviços não redistribuídos por força desta Lei a outra entidade, de acordo com os seguintes programas:

I - programas de previdência social urbana, abrangendo os benefícios e outras prestações em dinheiro e os serviços de assistência complementar, reeducativa e de readaptação profissional, inclusive os relativos a acidentes do trabalho, devidos aos trabalhadores urbanos e seus dependentes, e aos servidores públicos federais regidos pela legislação trabalhista, na forma da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS (Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960) e legislação complementar e da Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976;

II - programas de previdência social dos servidores do Estado, abrangendo os benefícios em dinheiro devidos aos dependentes dos funcionários públicos civis filiados ao IPASE, na forma de sua atual legislação;

III - programas de previdência social rural, abrangendo os benefícios em dinheiro do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL, e os decorrentes de acidente do Trabalho, inclusive a assistência complementar, reeducativa e de readaptação profissional, devida aos trabalhadores rurais e seus dependentes, na forma da atual legislação do FUNRURAL (Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, e Lei Complementar nº 16, de 30 de outubro de 1973) e da Lei nº 6.195, de 19 de dezembro de 1974, e ainda os benefícios em dinheiro e os serviços de readaptação profissional devidos aos empregadores rurais e seus dependentes, na forma da Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975;

IV - programa de amparo financeiro a idosos e inválidos, abrangendo as prestações em dinheiro devidas na forma da Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974 (BRASIL, 1977).

Nesse momento, então, criou-se um sistema único que abrangeria os trabalhadores urbanos, rurais e servidores públicos, bem como a assistência financeira a idosos e inválidos.

Nogueira (2012) destaca que, no período, a extensão da cobertura previdenciária abarcou quase toda a população, se aproximando do modelo de seguridade social, sem, contudo, delimitar claramente os direitos contributivos e não contributivos, gerando um problema estrutural de financiamento do sistema com deterioração dos serviços. Esse cenário era oposto ao ocorrido entre 1967 e 1973, quando houve expressivo crescimento da arrecadação e, por consequência, possibilitou a expansão da proteção social.

Segundo Rangel *et al* (2009), “a estrutura dos mecanismos de proteção vigentes apresentava características pró-cíclicas, ou seja, era fortemente influenciada pela conjuntura econômica”. O crescimento econômico da década de 1970, denominado Milagre Econômico, aumentou a proporção de trabalhadores que contribuíam para a previdência e também reduziu a demanda por benefícios. Já com a crise do petróleo e a desaceleração da década de 1980, “são maiores as demandas por benefícios, enquanto se observa a retração do número de contribuintes em função dos efeitos da desaceleração econômica sobre o emprego”.

Como consequência, Bispo (2004) destaca que, a partir da década de 1980, a redução das contribuições em decorrência da desaceleração do emprego e da massa salarial provocou déficits crescentes nas contas da previdência em contrapartida ao aumento da demanda por serviços sociais pela população. No mesmo contexto, Oliveira e Teixeira (1986) vão destacar o aumento da sonegação por parte dos empregadores e continuidade da diminuição das transferências da União para o sistema.

Giambiagi e Tafner (2010) ressaltam que, em 1982, estudos já sinalizavam a necessidade de medidas que garantissem a sustentabilidade futura da previdência social, porém não adotadas. Pelo contrário, percebe-se o aumento de benefícios e concessões que levaram a um maior peso da previdência no orçamento público. Nesse período, ocorreram tentativas de enfrentar o desequilíbrio com aumento de alíquotas de contribuição e revisão de benefícios. Exemplo é o Decreto nº 92.654, de 15 de maio de 1986, que instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da Previdência Social e para reformulação dos planos de benefícios previdenciários. As

conclusões do grupo de trabalho tiveram influência nos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, trazendo a concepção de seguridade social com integração das áreas de saúde, previdência e assistência social.

Antes de adentrar no texto constitucional em vigor, é oportuno traçar um breve paralelo com a formatação da previdência para os servidores do Estado de Minas Gerais, objeto desta pesquisa, uma vez que, com a Proclamação da República (1889), o Estado Brasileiro passou a ser organizado sob a forma de federação, com competências repartidas junto aos Estados membros, que possuíam funcionários públicos em seus quadros.

### **3.1.1 Minas Gerais: da Caixa Beneficente dos Servidores públicos do Estado ao IPSEMG**

Em Minas Gerais, a Lei n.º 588, de 06 de setembro de 1912, instituiu a Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos de Minas Gerais, com inscrição facultativa e destinada a proteger, na forma de pecúlio, o referido universo de trabalhadores e seus dependentes contra infortúnios decorrentes de invalidez e morte. Na sequência, a Lei n.º 645, de 01 de outubro de 1914, transformou o pecúlio em pensão mensal aos dependentes do funcionário público falecido.

Em 1924, o rol de benefícios para o segurado é ampliado, com a incorporação de assistências de diversas naturezas, como financeira, médica, ambulatorial, odontológica e fornecimento de bens de consumo por meio de cooperativa<sup>19</sup>.

Verifica-se que tal ampliação se inspirou nos modelos das CAP introduzidas pela Lei Eloy Chaves, em que os benefícios assistenciais concorriam com aqueles tipicamente previdenciários na concepção corrente.

Com o paradigma da previdência social estabelecido no período pós-Segunda Guerra Mundial, conforme citado acima, a previdência dos servidores do Estado de Minas Gerais foi reformulada por meio do Decreto-Lei 1.416, de 24 de novembro de 1945, com a alteração da denominação da Caixa Beneficente para Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG. Com isso, todos os servidores públicos civis com menos de 50 anos de idade passaram a contribuir

---

<sup>19</sup> Pinheiro (*apud* Nogueira, 2012) destaca que, já na década de 1930, coexistiam diversas instituições de previdência para atender categorias de funcionários públicos organizadas em Estados e Municípios num sistema heterogêneo e fragmentado, em uma concepção de que a seguridade social era uma mera extensão da política de pessoal dos servidores. A previdência era encarada como um benefício das carreiras.

obrigatoriamente com 4% ou 5%, de acordo com o vencimento. Foi também instituída a contribuição do Estado, de 50% do total da folha de pagamento, para a garantia do pagamento das pensões. A assistência à saúde foi ampliada, com a determinação da construção do Hospital de Base da Previdência, hoje, Hospital Governador Israel Pinheiro, que veio a ser inaugurado em 18 de fevereiro de 1971, iniciando suas atividades em março de 1972 (IPSEMG, 2016).

Em 1954, a contribuição do Estado passou a corresponder ao mesmo montante da contribuição dos servidores e, em 1973, a contribuição do servidor passou a ser 7% sobre o vencimento. Em 1986, há uma segregação da arrecadação das contribuições dos servidores, estabelecendo um percentual específico que seria destinado à assistência a saúde de 3,2% que, somados aos 4,8% destinados à pensão, perfaziam um total de 8% de contribuição (IPSEMG, 2016).

Frise-se que não se tratava de contribuição para aposentadoria, somente para serviços assistenciais e pensão com vistas a resguardar o trabalhador e seus dependentes, uma vez que prevalecia a concepção de que a manutenção de proventos do servidor inativo era obrigação do Estado e um “reconhecimento” pelo seu trabalho.

No bojo das discussões sobre previdência social, historicamente há estruturas e regramentos paralelos para tratamento das forças armadas e demais órgãos militares. Nesse sentido, para a completude deste trabalho, cabe apresentar também as estruturas previdenciárias criadas para os militares no Estado de Minas Gerais.

### **3.1.2 Minas Gerais: da Caixa Beneficente da Força Pública do Estado de Minas Gerais ao IPSM**

A Lei Estadual nº 565, de 19 de setembro de 1911, criou a Caixa Beneficente da Força Pública do Estado de Minas Gerais (futura Polícia Militar) com vistas a assistir as famílias dos membros da Força Pública que falecessem. Estabelecia a obrigação de cada militar contribuir mensalmente com um dia de salário, sem a participação de recursos do Estado e regramento para obtenção e manutenção das pensões.

Sem ter a capacidade de honrar todos os seus compromissos, a Caixa Beneficente da Força Pública passou, a partir do Decreto nº 11.324, de 11 de maio de 1934, a contar com contribuição mensal do Estado em valores fixos. Tal

contribuição veio a ser ampliada em 1946 por meio do Decreto-Lei nº 1.730, publicado em 4 de maio, que estabeleceu obrigação do Estado de suprir as deficiências financeiras da Caixa no montante necessário às despesas com pensões (IPSM, 2016).

Em 1978, essa Caixa é convertida em autarquia estadual e tem seu rol de benefícios ampliados auxílio-natalidade, auxílio-funeral, auxílio-reclusão, pecúlio e assistência a saúde dos militares, pensionistas e dependentes.

Com a Lei nº 10.366, de 28 de dezembro de 1990, a Caixa Beneficente é sucedida pelo Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais – IPSM, que exercerá papel semelhante ao do IPSEMG no que diz respeito às pensões, pecúlio e benefícios assistenciais e, no mesmo sentido, não tratará de aposentadorias (reserva ou reforma na terminologia militar), asseguradas pelo Estado na sua integralidade até o momento.

Passa-se, na sequência, a discutir os contornos que a previdência social tomou a partir da Constituição Federal de 1988, com ênfase nos aspectos que dizem respeito aos servidores públicos e suas intercessões com aqueles aplicáveis ao restante da massa de trabalhadores do país.

## **CAPÍTULO 4 – Previdência Social a partir da Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988, promulgada no bojo da discussão sobre a consolidação do Estado Democrático de Direito e a ampliação de direitos e cidadania, é marco relevante na ampliação da proteção social no Brasil, a qual promove a extensão dos benefícios da previdência a todos os trabalhadores como um direito social fundamental<sup>20</sup> e passa-se a garantir renda mensal vitalícia a idosos e portadores de deficiência, desde que comprovada a baixa renda e que tenham qualidade de segurado.

Nolasco (2012) apresenta que, por sua finalidade, os direitos sociais são considerados direitos fundamentais, o que significa que são protegidos pela imutabilidade, considerados cláusulas pétreas, não havendo que se falar, portanto, na sua supressão e, portanto, na supressão do direito à Previdência Social.

A nova Constituição inseriu a previdência (regime geral), saúde e assistência social em capítulo destinado à seguridade social, que abarca mecanismos de proteção social, embora independentes, dentro do título específico relativo à “Ordem Social”, que tem como objetivos o bem-estar e a justiça sociais, conforme seu artigo 193. Os princípios da seguridade social encontram-se enumerados no parágrafo único do artigo 194: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, com a participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados (NOGUEIRA, 2012).

Conforme sintetiza Bispo (2004), “a assistência social é um plano de proteção gratuita a pessoas necessitadas (arts. 203 e 204 da CRFB/88), enquanto a previdência social configura-se no texto constitucional como um seguro institucional público, contributivo e de filiação obrigatória”.

---

<sup>20</sup> Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Desta forma, pode-se concluir que a Previdência Social consiste em um mecanismo compulsório de participação, imposta ao cidadão empregado no mercado de trabalho formal, para que este possua condições financeiras de usufruir da vida em sociedade quando não mais possuir capacidade laboral.

Há que se ressaltar que a previdência social em alguns países, como no Brasil, também apresenta objetivos distributivos explícitos, que vão além da função de seguro social, possuindo características de assistência desvinculada das contribuições. Entretanto, a junção de funções (saúde, assistência e previdência) com modelos de financiamento e objetivos distintos sob o rótulo de seguridade social pode penalizar determinados grupos uma vez que os recursos de um não deveriam ser utilizados para financiamento dos demais dada a possibilidade de penalizar incorretamente determinados grupos, fazendo-os arcar com um ônus inadequado ou superior as suas possibilidades (AFONSO, 2004).

Mantendo o modelo estabelecido desde a Constituição de 1934, foi definido na Constituição de 1988 um financiamento tripartite com participação dos recursos dos trabalhadores (segurados), empregadores e do Estado, observado o disposto no artigo 195, § 5º, que dispõe que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. Com isso, objetivou-se prover equilíbrio financeiro e atuarial ao sistema.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aplicado eminentemente aos trabalhadores do setor privado, é disciplinado nos artigos 195, 201 e 202, que vão dispor sobre regras gerais financiamento, cobertura, benefícios, condições de acesso e restrições.

Por outro lado, o texto constitucional, quando da sua promulgação, abordou o tema “previdência” em dois capítulos, segregando os regramentos aplicáveis aos trabalhadores em geral daqueles relativos aos servidores públicos. O Capítulo VII, da Administração Pública, Seção II, Dos Servidores Públicos Civis, artigo 40, estabeleceu regras previdenciárias para esta categoria, permitindo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituírem regimes próprios de previdência para os respectivos servidores.

Verifica-se, assim, que o ordenamento jurídico brasileiro perpetuou as distinções entre os servidores públicos e demais trabalhadores e, portanto, faz-se necessário caracterizar, de forma sucinta, o RGPS para fins de comparação com os

Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), foco deste trabalho sobre o RPPS do Estado de Minas Gerais, bem como as respectivas reformas.

#### **4.1 Regime geral de previdência social**

O RGPS deriva do disposto no art. 201 da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a cobertura previdenciária de caráter contributivo para suportar a cobertura de eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão; ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. Também prevê a manutenção do valor real dos benefícios e estabelece como piso para todos os benefícios previdenciários o valor equivalente a um salário mínimo, dentre outros aspectos, tais como o tempo de serviço para obtenção de aposentadoria e regras gerais de cálculo.

No início da década de 1990, começa-se a efetivar a reorganização dos serviços da previdência e da assistência à saúde antes vinculados ao SINPAS, que foi extinto. Para a administração das contribuições e benefícios previdenciários, foi criada uma nova autarquia federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que previu, dentre outras alterações na Administração Federal, a fusão do INPS – que era responsável pela área de benefícios – com o lapas – que se encarregava do custeio do sistema. A Dataprev, empresa pública criada em 1974, ficou mantida como responsável pelos serviços de processamento de dados da previdência.

A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, por sua vez, vai dispor sobre os planos de benefícios da previdência social, prevendo, dentre outros aspectos, os beneficiários<sup>21</sup> (segurados e dependentes), as prestações<sup>22</sup> (benefícios e serviços),

---

<sup>21</sup> Nem todos aqueles que atuam em ente da administração pública que possua regime próprio de previdência social instituído será segurado do respectivo regime. Nos termos do art. 11, inciso I, alíneas “g” e “h” da Lei nº 8.213/1991, são segurados obrigatórios do RGPS o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo e o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social

<sup>22</sup> O art. 18 da Lei nº 8.213/1991 trouxe historicamente benefícios ou serviços como aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de serviço (revogado); aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; auxílio-doença; salário-família;

os períodos de carência para acesso aos benefícios, as regras para cálculo do valor dos benefícios e seu reajustamento.

Já a Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993, vai extinguir o Inamps e transferir suas atribuições ao Ministério da Saúde e entidades vinculadas, a partir da constituição do Sistema Único de Saúde, que tem por finalidade universalizar a assistência à saúde, desvinculando o seu acesso da condição de contribuinte e beneficiário de regime de previdência.

Nos termos da lei, figuram como contribuintes obrigatórios do sistema de previdência brasileiro aqueles que exerçam atividade remunerada, inclusive como trabalhador rural, autônomo e empresário. Entretanto, Bispo (2004) demonstra que a partir daí houve um crescimento da cobertura do sistema previdenciário brasileiro. Como exemplo, cita que, desde 1991, obedecendo ao princípio da universalidade do sistema, ficou facultada a inscrição de qualquer cidadão com pelo menos 14 anos de idade, independentemente do exercício de atividade remunerada. Com isso, facultou públicos como estudantes, bolsistas e estagiários que prestam serviços a empresa, donas de casa e desempregados a se cadastrarem como segurados do INSS, passando à condição de contribuintes do sistema e fazendo jus aos benefícios legalmente previstos.

O texto constitucional vigente também garante proteção previdenciária para o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, que contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei (BRASIL, 1988). O modelo de financiamento previsto no Regime Geral é o de repartição, que, conforme citado anteriormente, parte da contribuição de trabalhadores ativos para financiamento dos benefícios previdenciários. A título de exemplificação, a tabela a seguir apresenta as alíquotas de contribuição vigentes para os segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos a partir da publicação da Portaria Interministerial nº 9, de 13 de janeiro de 2017, no Diário Oficial da União de 16 de janeiro de 2017.

**Tabela 3: Contribuição dos segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos a partir de 1º de Janeiro de 2017**

Salário-de-contribuição (R\$)	Alíquota para fins de recolhimento ao INSS
até R\$ 1.659,38	8%
de R\$ 1.659,39 a R\$ 2.765,66	9%
de R\$ 2.765,67 até R\$ 5.531,31	11%

Fonte: BRASIL, 2017.

A mesma portaria estabelece que o teto relativo às contribuições e benefícios previdenciários está limitado para a concessão de novos benefícios a R\$ 5.531,31, além de prever que o valor mínimo dos benefícios pagos pelo INSS será de R\$ 937,00.

Apesar de o estabelecimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência constar do texto constitucional de 1988, este e os normativos regulamentadores imediatamente posteriores não foram capazes de estabelecer as condições para que naquele momento já fossem alterados parâmetros para conferir maior sustentabilidade ao financiamento da previdência<sup>23</sup>, já sabidamente deficiente nas décadas anteriores.

Sobre isso, Santos (2008) aponta que a crise financeira da previdência social (redução da arrecadação previdenciária em razão da queda da massa salarial, atendimento a compromissos financeiros com os encargos da dívida assumidos pelo Banco Central e necessidade de recursos fiscais para a cobertura das políticas sociais) já estava dada antes da promulgação da Constituição de 1988 como indicativo da necessidade de reformas, como o fim da aposentadoria por tempo de serviço e mudanças no modelo de financiamento.

Não por outro motivo, a regulamentação do RGPS dada pela Lei nº 8.213/1991 sofreu alterações em todos os anos desde sua promulgação.

<sup>23</sup> Ao introduzir problemas de financiamento da previdência, no começo da década de 1990, Santos (2008) afirma que o estabelecimento de que nenhum benefício previdenciário teria valor inferior ao do salário mínimo, inclusive para os trabalhadores rurais, por exemplo, fez com que as despesas com previdência com esse grupo populacional tivessem um aumento de 100, provocando déficit nas contas da previdência.

Contudo, tais alterações, sendo as mais substanciais caracterizadas como reformas, carecem de um arranjo político e social que crie um ambiente propício para a sua promoção. Nesse sentido, a Lei nº 8.213/1991 instituiu o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), que seria composto por representantes do Governo Federal e da sociedade civil distribuídos em aposentados e pensionistas, trabalhadores em atividade e empregadores. Giambiagi e Tafner (2010) afirmam que o CNPS passou a ser um meio dos políticos transferirem o ônus de propostas de reformas na previdência social que pudessem ser mal vistas pelos eleitores.

O primeiro marco mais significativo de alteração do regramento do plano de benefícios do RGPS foi a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro 1998, que reforçou, por exemplo, a necessidade de as contribuições gerarem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, estabeleceu tempos mínimos de contribuição, estabeleceu bases mais favoráveis à previdência complementar e transferiu a regulamentação de dispositivos para normas infraconstitucionais, o que culminou, em 1999, com a instituição do fator previdenciário pela Lei nº 9.876.

O citado fator, nos termos da Lei, implica numa correção para os salários dos benefícios a partir da conjugação das variáveis: expectativa de sobrevida, no momento da aposentadoria; tempo de contribuição, até o momento da aposentadoria; idade, no momento da aposentadoria, e alíquota de contribuição correspondente a 0,31. A aplicação do fator visava incentivar os trabalhadores a contribuírem por mais tempo, uma vez que não bastaria atingir o tempo mínimo de contribuição para percepção dos benefícios integrais, pois passariam a ser levadas em consideração a idade e a expectativa de sobrevida. Dessa forma, aqueles que, pelo tempo de contribuição, pudessem se aposentar, mas ainda jovens para os parâmetros da Lei, teriam uma redução no valor dos benefícios.

O fator, conforme ressaltam Giambiagi e Tafner (2010), do ponto de vista técnico e fiscal, foi considerado um importante avanço na reforma da previdência, apesar de insuficiente, considerando, na perspectiva dos autores, que a revisão dos parâmetros da previdência realizada à época ainda está defasada em relação às projeções demográficas e não foi capaz de reduzir a trajetória ascendente das despesas com benefícios em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

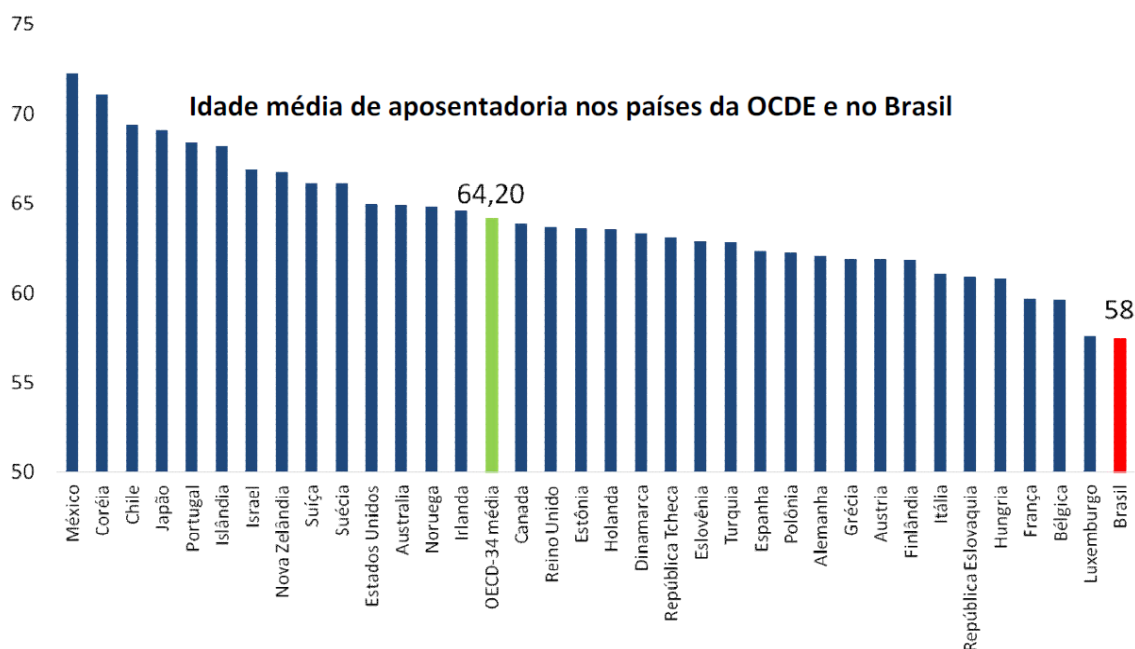
Ocorre que, conforme também apontado pelos autores, grupos de interesse conseguem exercer forte pressão contrária a regras que, nas respectivas visões, dificultam o acesso à aposentadoria integral, exigindo “maior sacrifício” dos

trabalhadores. Isso reflete em alterações relativamente constantes nos regramentos, como a Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, que alterou regras do fator previdenciário estabelecendo o modelo denominado “85/95 progressivo”.

Conforme publicação do Portal Brasil (2015), foi criada uma alternativa ao fator previdenciário para quem irá se aposentar até 2018, por meio de sistema de pontos, para que a pessoa possa se aposentar pelo valor integral, determinando que, para as mulheres que querem se aposentar até o fim de 2018, é preciso somar o tempo de contribuição com a idade, até atingir um total de 85 pontos. No caso dos homens, a soma deve ser de 95 pontos. O tempo mínimo de contribuição previdenciária é de 30 anos para as mulheres e de 35 para os homens. Após 2018, a pontuação mínima passa a evoluir progressivamente chegando a 100 pontos para homens e 90 pontos para mulheres em 2026 com a justificativa de adequação a expectativa de vida da população.

Ainda assim, considera-se que o Brasil, comparativamente a países da OCDE, ainda precisa avançar em termos de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, conforme Gráfico 12:

**Gráfico 12: Idade média de aposentadoria em países da OCDE e no Brasil**



Fonte: MTPS, 2015.

Da mesma forma, cabe a discussão a respeito das diferenças entre homens e mulheres, conforme Tabela 4 a seguir, perpetuada tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social:

**Tabela 4: Diferença entre homens e mulheres - Idade mínima para aposentadoria por idade em países da OCDE e no Brasil**

	Homens	Mulheres	Diferença
Canadá	65,0	65,0	-
Dinamarca	65,0	65,0	-
Finlândia	65,0	65,0	-
França	65,0	65,0	-
Alemanha	65,1	65,1	-
Japão	65,0	65,0	-
Coreia	60,0	60,0	-
México	65,0	65,0	-
Holanda	65,0	65,0	-
Nova Zelândia	65,0	65,0	-
Noruega	67,0	67,0	-
Portugal	65,0	65,0	-
Espanha	65,0	65,0	-
Suécia	65,0	65,0	-
Estados Unidos	66,0	66,0	-
Austrália	65,0	64,5	0,5
Suíça	65,0	64,0	1,0
República Checa	62,5	61,3	1,2
Grécia	65,0	63,5	1,5
Reino Unido	65,0	61,2	3,8
Itália	66,0	62,0	4,0
Chile	65,0	60,0	5,0
<b>Brasil</b>	<b>65,0</b>	<b>60,0</b>	<b>5,0</b>

Fonte: MTPS, 2015.

Na perspectiva teórica, a discussão sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) contribui para a pesquisa, pois permite situar a problemática da previdência em um contexto mais amplo, considerando que, no plano federal, a maior parcela dos gastos públicos é consumida com benefícios previdenciários.

Entretanto, o objetivo aqui não é aprofundar demasiadamente neste regime, mas, sim, contrapô-lo ao regime aplicável aos servidores públicos, uma vez que a Constituição Federal criou a obrigatoriedade de vínculo à Previdência Social pública para todos os trabalhadores, mas ofertada por dois caminhos possíveis.

É possível considerar que a própria existência de dois regimes é um desafio por si só, visto que a ausência de regras uniformes duplica os esforços de convergência para alteração de regras que deveriam valer para ambos, em especial limites de idade e tempos de contribuição. Giambiagi e Tafner (2010) sustentam, por exemplo, que as regras do fator previdenciário são importantes, porém há outras distorções a serem tratadas, tais como distinções de regras por categoria profissional e de gênero e regras de reajuste atreladas a ganhos do salário mínimo.

## 4.2 Regimes próprios de previdência social

Conforme já apresentado ao longo deste capítulo, destaca-se que os servidores públicos tiveram, historicamente, tratamento diferenciado, que se perpetuou no texto constitucional de 1988, o que pode ser corroborado pelo resgate realizado por Rangel *et al* (2009): os autores citam o art. 40 que, no texto inicial, assegurava a integralidade da última remuneração para o estabelecimento da aposentadoria e a paridade, que garante a equivalência da remuneração das aposentadorias e pensões em relação à remuneração dos servidores ativos, o que não ocorre no RGPS.

Não havia relação entre contribuição, idade e aposentadoria, bastava tempo de serviço. De acordo com Santos (*apud* Rangel *et al* 2009), “a aposentadoria no setor público surge como uma garantia, e até mesmo um prêmio, atribuído em razão da natureza de sua vinculação com a atividade estatal, e do regime jurídico que lhe é próprio”.

Essa questão remonta a fatores históricos relativos ao modelo de contratação dos servidores, concepção e financiamento dos benefícios previdenciários. Conforme Nogueira (2012), a contratação dos servidores por Estados e Municípios seguiu, a exemplo da União, diversos regimes jurídicos (estatutário, celetista e especial), bem como um grande número de contratações ditas temporárias sem concurso público. Apesar de, nas décadas de 1950 e 1960, alguns municípios possuírem estatutos próprios dos funcionários públicos e terem criado institutos de previdências semelhantes aos dos Estados, a aposentadoria se manteve como benefício decorrente somente da relação de trabalho estatutária.

Na década de 1970, a maioria dos municípios possuía estatuto para os funcionários públicos. Contudo, o regime de contratação predominante ainda era o da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Estes se vinculavam como segurados obrigatórios ao RGPS com as mesmas contribuições e benefícios dos trabalhadores em geral e, portanto, submetidos ao teto remuneratório do respectivo regime, o que fez com que alguns Estados e Municípios passassem a aprovar leis que estenderiam aos servidores celetistas vantagens devidas aos servidores estatutários, tal como complementação de aposentadoria ou pensão por morte paga aos dependentes, assegurando a manutenção da paridade com a remuneração dos servidores em atividade (NOGUEIRA, 2012).

Com a Constituição da República de 1988, foi previsto, no art. 39, a instituição de regime jurídico único para contratação dos servidores e planos de carreira para os servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios da administração direta, autarquias e fundações públicas.

Com isso, foi criada uma janela para efetivação como estatutário de servidores de todas as esferas, convertendo o regime dos empregos públicos regidos pela CLT em regime estatutário, a exemplo da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, em seu art. 243:

Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação (BRASIL, 1990).

Na mesma linha, Estados e Municípios se valeram dessa prerrogativa e também efetivaram como estatutários servidores anteriormente vinculados ao regime da CLT, o que foi impulsionado também pela instituição de regimes próprios de previdência social incentivados pelo texto constitucional de 1988. Tais regimes se tornaram atrativos para os gestores dos entes, na medida em que os Estados e Municípios, assim como a União, ao assumirem as despesas com previdência, quando estas viessem a ocorrer, deixariam de pagar os encargos previdenciários e trabalhistas aplicáveis aos trabalhadores do regime celetista ao INSS.

A Lei nº 8.212/1991, que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social, estabeleceu, dentre outros aspectos, a necessidade de inexistência de débitos relativos às contribuições devidas ao INSS como condição para a transferência dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Pinheiro (2000 *apud* Nogueira (2012) aborda que os incentivos de curto prazo para a expansão dos fundos e institutos de previdências nos Estados e Municípios compreendiam a ausência de obrigação, por parte do poder público, de recolher INSS e FGTS, que oneravam em aproximadamente 30% a folha salarial; a expectativa de transferência de recursos do INSS referentes à compensação

financeira entre os regimes; e a disponibilidade de recursos originados das contribuições dos servidores para abastecer os caixas dos entes.

Nesses termos, segundo o mesmo autor, a instituição dos RPPS se tornou uma armadilha para as finanças públicas dos Estados e Municípios, visto que “o alívio inicial foi amplamente anulado pela deterioração das finanças estaduais e municipais a médio e longo prazo, em função das responsabilidades assumidas pelos governos com relação ao pagamento dos benefícios aos seus servidores”.

O modelo previdenciário em vigor a partir da Constituição de 1988, no Capítulo VII - da Administração Pública, Seção II - dos Servidores Públicos Civis, em seu art. 40, se deu inicialmente em regime não contributivo<sup>24</sup>, suportado integralmente pelo ente responsável pelo processamento do benefício. Verificam-se também no mesmo dispositivo requisitos de acesso aos benefícios com parâmetros vinculados eminentemente ao tempo de serviço, diferenciação por gênero e para professores, conforme redação original:

Art. 40. O servidor será aposentado:

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

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

III - voluntariamente:

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

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

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

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

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade,

---

<sup>24</sup> O parágrafo único do art. 149 do texto original da Constituição de 1988 não obrigava os entes a instituírem contribuições para a seguridade social dos servidores, apenas trazia a possibilidade: “Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social” (BRASIL, 1988).

inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior (BRASIL, 1988).

A partir do regramento acima, tem-se, em um cenário exemplificativo hipotético, que uma mulher, professora, ao iniciar o tempo de serviço aos 18 anos, logo quando do início da vigência da Constituição de 1988, após 25 anos de serviço, poderia se aposentar voluntariamente com proventos integrais aos 43 anos de idade, em 2014, sendo que nessa idade, conforme tábua de mortalidade do IBGE de 2014, teria uma expectativa de vida de mais 38,5 anos, ou seja, receberia proventos de aposentadoria por um período maior do que aquele dedicado ao serviço público, asseguradas as correções e vantagens concedidas aos servidores em atividade da mesma carreira tal como na ativa estivesse.

Ficam caracterizadas, no contexto supracitado, prerrogativas específicas dos servidores públicos civis mantidas, quando da promulgação da constituição, como a possibilidade de obtenção, na inatividade, de proventos equivalentes à última remuneração obtida como servidor ativo, o que é denominado integralidade, bem como a garantia de revisão dos proventos de aposentadoria (§ 4º) com as mesmas regras e vantagens aplicáveis aos servidores em atividade, a denominada paridade, aplicando-se também à pensão por morte devida aos beneficiários do servidor falecido.

A Seção III - dos Servidores Públicos Militares, do mesmo capítulo, transferiu para lei específica a regulamentação de requisitos de aposentadoria desta categoria, mas assegurando, no mesmo sentido, a integralidade e paridade para os aposentados e pensionistas.

Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 9º A lei disporá sobre os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do servidor militar para a inatividade.

§ 10. Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, e a seus pensionistas, o disposto no art. 40, §§ 4º e 5º (...) (BRASIL, 1988).

Até a década de 1990, os servidores da União, dos Estados e Municípios não possuíam contribuição ou a contribuição não era uniforme. Aplicavam-se alíquotas com percentuais relativamente baixos para financiamento de pensões, auxílios ou despesas com saúde. Rangel *et al* (2009) citam que somente a Emenda

Constitucional nº 3, de 1993, passou a prever o custeio das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, o que não significa que tais contribuições deveriam garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

Conforme resgata Nogueira (2012), a Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993, incorporou-se à Lei nº 8.112/1990, instituindo a contribuição do servidor público federal para o Plano de Seguridade Social com alíquotas variáveis de 9% a 12% e unificada em 11% de sua remuneração a partir de 1997. União, suas autarquias e fundações deveriam participar com contribuição de valor idêntico à do servidor, além de cobrirem insuficiências financeiras resultantes da diferença entre as despesas e as receitas. Nos Estados e Municípios, foi gerada uma miríade de regras e regimes, o que prevaleceu até 1998. Da mesma forma, exceções foram criadas para os militares das forças armadas.

No Estado de Minas Gerais, somente com a Lei 12.278, de 29 de julho de 1996, foi instituída a primeira contribuição para “custeio parcial de aposentadoria dos servidores públicos”. A referida lei previu contribuição de 3,5% (três e meio por cento) sobre o valor da remuneração mensal bruta ou dos proventos de aposentadoria dos servidores civis e militares, ativos e inativos do Poder Executivo, dos servidores, auditores e conselheiros, ativos e inativos, do Tribunal de Contas do Estado. Também foi estipulado que ocupantes de cargo de provimento em comissão, recrutamento amplo, detentores de função pública, designados e contratados estariam submetidos a tal contribuição<sup>25</sup>.

Verifica-se que a legislação supracitada não tinha o condão de viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual, o que pode ser corroborado pela necessidade de disponibilizar recursos para fazer face à compensação financeira previdenciária entre os regimes geral e próprio<sup>26</sup>:

Art. 5º - A contribuição devida pelos servidores mencionados no art. 2º desta lei constituirá reserva destinada à compensação financeira a que se refere o § 2º do art. 202 da Constituição Federal (MINAS GERAIS, 1996).

---

<sup>25</sup> O regramento aplicável a servidores com vínculo precário com a administração pública foi alterado posteriormente pela Emenda Constitucional nº 20/1998. Ficou estabelecido que, ao servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

<sup>26</sup> A compensação financeira previdenciária diz respeito à transferência de recursos entre o INSS e entes públicos em situações nas quais o servidor ou empregado irá se aposentar em um outro regime tendo contribuído para ambos.

E de forma mais evidente, pela sinalização da necessidade de estudos para constituição de reservas e fundos que viessem a suportar os benefícios previdenciários, o que veio a ocorrer somente com a Lei Complementar nº 64, de 2002, de Minas Gerais, que será melhor explorada no capítulo 6:

Art. 7º - O Poder Executivo procederá à realização de cálculos atuariais para a fixação da contribuição devida pelo Estado e pelos servidores, inclusive para a constituição da reserva técnica, como subsídio para a criação de fundo específico, a ser instituído em lei.

Parágrafo único - Fica mantido o atual sistema de custeio de aposentadoria até a constituição do fundo de que trata este artigo (MINAS GERAIS, 1996).

Portanto, a despeito dos movimentos de organização dos regimes próprios de previdência, após a Constituição de 1988, devido aos benefícios de aposentadoria, considerados generosos, concedidos aos servidores historicamente, o crescimento de servidores inativos em relação aos ativos e a insuficiência das receitas das contribuições para fazer face às crescentes despesas com previdência, verificou-se a necessidade de se realizar reformas no sistema com o objetivo de torná-lo sustentável do ponto de vista financeiro e demográfico.

Resgatando exemplos trazidos por Nogueira (2012), a partir de dados do Ministério da Previdência Social, tem-se que, em 1998, a diferença entre as receitas e as despesas dos regimes de previdência dos servidores públicos (então com cerca de 3 milhões de aposentados e pensionistas) foi de R\$ 34,9 bilhões, equivalente a 3,8% do PIB, enquanto o déficit do Regime Geral de Previdência Social (para cerca de 18 milhões de beneficiários) foi de R\$ 7,1 bilhões (0,8% do PIB). Como tal déficit é coberto com recursos públicos, no contexto do aumento do papel do Estado trazido pela Constituição de 1988 (com destaque para os mecanismos de proteção social) e conseqüente incremento de despesas não acompanhado necessariamente pelo crescimento econômico, o incremento da participação de receitas não contributivas para o financiamento da previdência concorre com a alocação em outras demandas, tais como saúde e educação.

#### **4.2.1 Reformas da previdência – serviço público**

Os movimentos de reforma da previdência ocorreram em diversos países do mundo. Contudo, conforme aponta Nogueira (2012), no Brasil, não ocorreram reformas estruturais ou paradigmáticas que transformassem o sistema público, por exemplo, com a introdução de um sistema de capitalização mediante contribuições

definidas e gestão pelo mercado, tal como ocorrido no Chile em 1981, conforme destaque dado por Souza (2005). As reformas realizadas não são estruturais ou paramétricas, mas ainda sustentam o modelo de previdência pública com alterações em regras de acesso e cálculo dos benefícios, tais como parâmetros de idade e tempo de contribuição.

As reformas na previdência representam uma temática sensível e de grande repercussão, uma vez que podem interferir em direitos ou expectativa de direito. Os trabalhadores, tanto do setor público quanto do setor privado, ao ingressarem no mercado de trabalho dotado de um sistema de previdência compulsório, como o brasileiro, o fazem com uma promessa de que, contribuindo ou não para o sistema, terão determinados benefícios quando se aposentarem ou quando acontecer algum infortúnio que os impeça de seguir na vida laboral.

Aqueles que ingressam no serviço público, por questões histórico-culturais já apresentadas, consideram a aposentadoria como um prêmio, um benefício trabalhista que terão no futuro, tal como uma extensão da carreira e não como um seguro social, uma vez que o Estado privilegiou este segmento de trabalhadores e estes possuem limitações<sup>27</sup> quanto às remunerações e, portanto, não deverão ter expectativa em relação a remunerações que poderiam obter na iniciativa privada.

Com isso, há uma tendência daqueles que já estão trabalhando em serem contrários (ainda que a capacidade de pagamento futuro do sistema esteja comprometida) a reformas que podem implicar, por exemplo, em aumento da contribuição, do tempo para se aposentar, da redução dos valores dos benefícios ou da necessidade de aumento de poupança individual.

Nery (2016), em texto sobre Economia Política da Reforma da Previdência, ressalta que, na década de 1990, quando surgiram diversos movimentos de reforma

---

<sup>27</sup> O inciso XI do art. 37 da Constituição de 1988 estabelece o teto remuneratório dos ocupantes de cargos públicos: Art. 37, XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

nos sistemas de seguridade social em países desenvolvidos, tais experiências contribuíram para derrubar governos na Itália, Áustria e Alemanha. A problemática não é diferente no Brasil, considerando a exposição e o ônus político que carregam os agentes que capitaneiam e endossam tais reformas. O autor cita que as dificuldades inerentes às reformas decorrem do conhecido problema da *lógica de ação coletiva* abordado por Mancur Olson<sup>28</sup>, visto que, apesar de muitas vezes os benefícios das reformas para o conjunto da população serem evidentes, inclusive para técnicos do governo, é difícil tomar medidas com perdas concentradas e ganhos difusos:

[...] os que se sentem perdedores conseguem perceber de maneira palpável o impacto da mudança e se mobilizam para bloqueá-la. Por sua vez, como os ganhos são difusos, os que ganham com a medida não percebem seu efeito e/ou acabam não sendo estimulados para defendê-la. No caso da Previdência, trabalhadores inseridos há mais tempo no mercado de trabalho visualizam bem como mudanças nas regras afetam sua vida, e tendem a se opor de forma mais vocal a reformas (NERY, 2016).

O grupo que se sente mais afetado tem boa capacidade de mobilização, a exemplo das corporações de servidores públicos como magistrados e militares, muitas vezes com maior prestígio social e econômico, tanto para barrar reformas quanto para pleitear benefícios que são claramente percebidos por quem os recebe (uma categoria profissional que obteve aposentadoria especial, um grupo populacional que pode obter benefícios sem comprovar contribuição, etc.). “Já os custos são pagos por toda a população, de maneira difusa (maior inflação, mais impostos). Assim, há mais incentivos para demandar aumento de privilégios do que para combatê-los” (MENDES, 2014).

A situação do país se encaixa nesse contexto pois, segundo Giambiagi e Tafner (2010), o sistema brasileiro, operado em regime de repartição com regras defasadas frente às mudanças demográficas e à fixação de valores dos benefícios e situado em condições de enorme pobreza e desigualdade de renda, é sensível a pressões distributivistas dado o perfil do eleitor mediano (camadas mais pobres). Essa situação leva frequentemente à busca por mais concessões por parte dos legisladores e pelo Poder Executivo. Bonoli citado por Nery (2016) complementa que o grupo que mais se beneficiaria de reformas, principalmente no futuro, tais como trabalhadores mais jovens ou crianças, não se sente afetado e não reage.

---

<sup>28</sup> Para aprofundamento na temática vide OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 1965

O sucesso das reformas previdenciárias tende a envolver um processo de negociação com compensações para determinados grupos, tais como exclusões, regras de carência ou de transição, bem como a capacidade de diálogo do governo, campanhas publicitárias, dentre outros (NERY, 2016).

Considerando tais comportamentos dos grupos de interesse, verifica-se a complexidade de se realizar alterações no sistema previdenciário ou que mudam supostos direitos reconhecidos por esses grupos. Mendes (2014) aponta que os parlamentares buscariam atender a esses grupos não de forma restritiva, mas de forma benevolente, visto que representam muitas vezes setores específicos (ruralistas, hospitais, clubes de futebol, trabalhadores de determinadas categorias profissionais, pensionistas da previdência, minorias étnicas, etc.) sobre os quais conseguem se capitalizar politicamente.

Ainda para Mendes (2014), os parlamentares não têm incentivos para priorizar o equilíbrio fiscal (essência das reformas da previdência) e sim patrocinar medidas que distribuam ganhos imediatos, como o reajuste de benefícios acima da inflação e busca por aposentadorias especiais em atendimentos a grupos específicos que se julgam diferentes dos demais trabalhadores. O autor, em seu texto sobre Projetos de Iniciativa Parlamentar sobre a Previdência Social, compila projetos de 2008 a 2014 e consegue evidenciar que, em sua maioria, os projetos concentram benefícios ou expandem as despesas com a previdência. No exemplo a seguir, verifica-se a expressiva parcela de projetos de aposentadoria especial ou que criam, aumentam ou prorrogam benefícios:

**Tabela 5: Quantidade de proposições que afetam negativamente o equilíbrio financeiro da Previdência Social – Brasil – 2008-2014**

	<b>Nº de projetos</b>	<b>% do Total</b>
Aposentadoria especial	42	19
Desaposentadoria	19	9
Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposentadoria especial ou desaposentadoria)	100	45
Reduz ou parcela contribuições (exceto os anteriores)	12	5
<b>Total</b>	<b>173</b>	<b>78</b>

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaborado pelo autor.

Fonte: Mendes, 2014.

Dado este cenário complexo que rodeia as alterações na previdência, verifica-se uma baixa propensão a gerar modificações que confirmem maior sustentabilidade aos sistemas, tanto pela concepção de seguridade social, pela baixa aderência que questões fiscais possuem na sociedade e parlamentares em geral bem como pelo tradicional interesse político. Ainda assim, algumas reformas, mesmo que tardias, foram relevantes e seus marcos são apresentados a seguir com enfoque nas alterações que afetaram os servidores públicos civis, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro segregou os militares das regras constitucionais para os RPPS, deixando a regulamentação para os entes que tradicionalmente conferem requisitos diferenciados de contribuição, idade e benefícios para esta categoria, o que no presente trabalho será apresentado no capítulo 6 para o caso específico do Estado de Minas Gerais.

#### **4.2.1.1 Emenda Constitucional nº 20/1998**

Souza (2005) aponta que, no sentido contrário aos movimentos de reforma que vinham ocorrendo em outros países da América Latina, o texto constitucional de 1988 perpetuou a diferenciação dos servidores públicos em relação aos demais trabalhadores, estabelecendo regras inclusive mais benevolentes. Com isso, já no início da década de 1990, surgiram movimentos buscando uma reformulação num sistema carente de fundamentação lógica e conceitual e também comparativamente injusto. A isso se somam as dificuldades de implantação dos mecanismos de proteção social e de cidadania definidos na constituinte, considerando a magnitude dos recursos públicos a serem despendidos e a respectiva disputa alocativa, inclusive dentro do próprio orçamento da seguridade social (Saúde, Assistência Social e Previdência).

Nos termos colocados por Santos (2008),

A crise econômica motivada pelo aumento da taxa de juros da dívida externa e pelo déficit público tornaram evidente a incapacidade do Estado em garantir o mesmo nível de direitos para todos os cidadãos, bem como a necessidade de se estabelecer tetos para concessão de prestações pecuniárias. Se, a Constituição fixara o nível mínimo de direitos, o debate que seguiu tratou de fixar o nível máximo para os mesmos direitos.

Como regras cruciais referentes ao acesso e concessão de benefícios constantes do texto constitucional, a sua alteração carecia de um grande arranjo político considerando o quórum necessário para emendar a Constituição. Giambiagi

e Tafner (2010) vão imputar as dificuldades de reforma na previdência brasileiras às próprias previsões constitucionais sobre a matéria, que detalha exageradamente dispositivos cuja alteração exige emendas constitucionais em um processo legislativo desgastante. Por outro lado, Santos (2008) argumenta que o disposto na Constituição, além de introduzir garantias, buscava impedir a manipulação técnica que forçava a adequação entre receitas e despesas através de recurso sistemático de redução do valor dos benefícios.

São duas visões válidas. Porém, há que se destacar que os tempos para alteração de disposição constitucional – que naturalmente são longos dado o pressuposto caráter perene do texto - podem fazer com que os benefícios de eventuais reformas sejam minimizados ou não sejam totalmente contemplados, a exemplo da tramitação do que viria a ser a Emenda Constitucional nº 20/1998, cujas bases começaram a ser fundamentadas seis anos antes, em 1992.

Santos (2008) discorre sobre a Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário – CEESP<sup>29</sup> instaurada naquele ano, presidida pelo Deputado Roberto Magalhães e tendo como relator o Deputado Antônio Britto. A referida comissão produziu um relatório final conhecido como “Relatório Britto”. O documento permitiu que se construísse um consenso a respeito da necessidade de se reformar a previdência e respectivos pontos centrais. No que tange às propostas, ficaria mantido um sistema previdenciário público, compulsório e básico, em regime de repartição. Seria fixado um teto de dez salários mínimos para contribuições e benefícios; instituição de um sistema de previdência complementar, de caráter voluntário e privado, em regime de capitalização; fim do acúmulo de benefícios; extinção de aposentadorias especiais de algumas categorias profissionais; fim da aposentadoria por tempo de serviço e aumento da idade mínima para aposentadoria; desconstitucionalização de regras relativas aos direitos sociais; especialização das fontes de financiamento das áreas integrantes da seguridade social: saúde, previdência e assistência social.

Restou demonstrada também no Relatório Britto uma preocupação em relação à evolução das despesas com benefícios previdenciários pagos aos servidores públicos, além do fato de o valor médio pago ser sensivelmente superior

---

<sup>29</sup> Souza (2005) contextualiza que a comissão foi instaurada em decorrência do previsto no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que estabelecia a revisão constitucional após cinco anos pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

àqueles pagos pelo INSS, o que levou naquele momento à formulação de três propostas: (I) transferência dos servidores públicos para o RGPS, com as mesmas alíquotas de contribuição e benefícios dos trabalhadores do setor privado, atrelada à criação de um regime de previdência complementar destinado àqueles servidores que tivessem uma remuneração superior a dez salários mínimos; (II) criação de um instituto próprio de previdência para os servidores públicos, em regime de capitalização, financiado por meio de contribuições dos segurados e da União; (III) assunção, pela União, a partir de recursos fiscais, da diferença entre a receita arrecadada e a despesa com pagamento dos servidores públicos, à época da ordem de 1% do PIB, antes cobertos com recursos da Seguridade Social por meio do chamado “Encargos Previdenciários da União – EPU” (SOUZA, 2005).

No tocante aos servidores públicos, a proposta de unificação dos regimes é a que apresentava maior impacto, segundo os autores do relatório com vistas a conferir maior justiça ao sistema. Contudo, nenhuma mudança constitucional chegou a ser efetivada naquele momento, dentre outros motivos pelo ambiente político marcado pela transição do Governo Itamar Franco após o *impeachment* do Presidente Fernando Collor; a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do orçamento; e as eleições de 1994 (SOUZA, 2005).

Aqui, cabe mencionar que, nos termos evidenciados por Santos (2008), a agenda fiscal na década de 1990 foi tomada não somente por questões relativas à previdência, mas também no tocante às reformas na seara tributária. Considerando a rigidez fiscal e orçamentária e a expansão dos gastos sociais, o Tesouro Nacional buscou fontes de financiamento não repartíveis com Estados e Municípios (que se beneficiam essencialmente de parcelas de impostos arrecadados pela União). Isso levou à ampliação das contribuições sociais e ao estabelecimento, por exemplo, de mecanismos de desvinculação<sup>30</sup> de receitas no orçamento da seguridade social como mecanismo de conferir maior flexibilidade na execução orçamentária.

Nesse sentido, no início do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, iniciou-se um projeto de novo modelo do Estado apresentado à sociedade por meio do “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado”, sinalizando reformas nas

---

<sup>30</sup> “A possibilidade de transferência de parcelas dos recursos do orçamento da seguridade social para outras finalidades materializou-se por meio do Fundo Social de Emergência - FSE (1994 a 1999) e da Desvinculação de Receitas da União - DRU (a partir de 2000), acrescidos por meio de Emendas Constitucionais aos artigos 71 a 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT” (NOGUEIRA, 2012).

áreas tributária, previdenciária, administrativa, política e judicial, com vistas a reduzir a intervenção do Estado na economia e possibilitar a retomada do desenvolvimento econômico. Os diagnósticos trazidos no plano serviram de base para a Proposta de Emenda à Constituição que viria a se tornar a Emenda Constitucional nº 20/1998.

Conforme apresentação do plano realizada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso:

Os diagnósticos e o quadro teórico apresentados no “Plano Diretor” serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional que o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional para as reformas nas áreas administrativa e previdenciária (neste último caso, no que respeita às aposentadorias e pensões dos servidores públicos). Tais propostas de Emenda visam, por um lado, garantir conquistas da Constituição de 1988, as quais, na realidade, nunca se concretizaram, tais como a definição de tetos precisos para a remuneração dos servidores ativos e inativos e a exigência de Projeto de Lei para aumentos de remuneração nos Poderes Constituídos. Por outro lado, mediante a flexibilização da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados, o que se busca é viabilizar a implementação de uma administração pública de caráter gerencial. Já no caso da Emenda na área da Previdência Social, objetiva-se assegurar que as aposentadorias ocorram em idade razoável e que sejam proporcionais ao tempo de contribuição do servidor (BRASIL, 1995).

O Plano destaca o crescimento do pagamento de benefícios previdenciários, uma vez que há um aumento do contingente de inativos e do pagamento de proventos em relação aos ativos cuja reposição não acompanhou as saídas de servidores. O número de funcionários ativos civis no Poder Executivo Federal atingiu em março de 1995 580.035 pessoas (54,8% do total), enquanto o número de inativos e pensionistas chegava a 478.181 (45,2% do total).

Com o crescimento das despesas de pessoal, do ponto de vista fiscal, a situação se tornara insustentável, levando a União a ampliar os déficits fiscais ou comprimir ainda mais os gastos com salários dos servidores em atividade e as despesas com consumo e investimento para arcar com o pagamento de aposentadorias, tornando a reforma do sistema previdenciário do servidor público<sup>31</sup> um passo fundamental para o equacionamento da crise fiscal e da própria reforma do Estado (BRASIL, 1995).

As distorções entre o RGPS e RPPS também foram objeto do diagnóstico apresentado no Plano Diretor:

---

<sup>31</sup> O sistema previdenciário público é hoje, do ponto de vista social, um sistema injusto e desequilibrado, na medida em que aposenta o servidor quando ele ainda possui plena capacidade para trabalhar e paga uma aposentadoria ao funcionário muito acima da recebida no setor privado, que não guarda correspondência com sua contribuição. Tudo isto pago pelo contribuinte, quando se sabe que no Brasil, dado o peso dos impostos indiretos, quanto menor o nível de renda, maior a proporção desta que é destinada aos impostos (BRASIL, 1995).

Enquanto no INSS o trabalhador recebe uma aposentadoria, em média, de 1,7 salários mínimos, sendo que 73% dos beneficiados recebem proventos na faixa de um salário mínimo e 90% na faixa até cinco salários mínimos, os inativos civis do Poder Executivo recebem em média 15 salários mínimos, do Legislativo 36 salários mínimos e do Judiciário 38 salários mínimos. No INSS, os trabalhadores mais pobres se aposentam, por idade, aos 62 anos; no serviço público, aqueles que cumprem integralmente o tempo de serviço deixam de trabalhar, em média, aos 56 anos (sem considerarmos os professores, que se aposentam mais cedo e certamente contribuiriam para reduzir o valor desta média; os professores universitários, por exemplo, aposentam-se com frequência antes dos 50 anos e, em média, aos 53 anos) (BRASIL, 1995).

Este diagnóstico, as discussões iniciadas com o Relatório Britto e recomendações formuladas pelas áreas técnicas do governo culminaram na Proposta de Emenda Constitucional nº 21/1995. Souza (2005) destaca alguns pontos relevantes do texto, tais como: a desconstitucionalização das regras de concessão, cálculo e reajuste dos benefícios do regime geral; contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas; a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição; a previsão do regime de previdência complementar para os segurados do RGPS; a sujeição dos RPPS aos mesmos critérios e requisitos do RGPS; vedação aos entes de instituírem regime de previdência para os exercentes de mandatos eletivos; reajustes dos benefícios previdenciários dos servidores públicos por um índice de correção e não mais pela paridade entre ativos e inativos; previsão de regras de transição; e manutenção de regras constitucionais vigentes até a regulamentação das alterações.

Não é o propósito desse trabalho adentrar nos meandros da tramitação da proposta em questão no Congresso Nacional, que, conforme bem explorado por Souza (2005), foi objeto de desmembramentos, revisões, discussões e defesas, culminando em propostas com concessões e perdas em relação ao que tinha sido proposto inicialmente. A Emenda Constitucional nº 20 (EC nº 20/1998) foi promulgada pelo Congresso Nacional em 15 de dezembro de 1998.

A EC nº 20/1998 separou os trabalhadores vinculados ao RGPS e ao RPPS em três grupos: (I) os que cumpriram todos os requisitos para a aposentadoria até o dia 16 de dezembro, data de sua publicação; (II) os que tinham ingressado no serviço público ou se filiado ao RGPS até o dia 16 de dezembro de 1998, sem terem cumprido todos os requisitos para obtenção dos benefícios, se submetendo aos requisitos de idade mínima e tempo de contribuição menos rígidos e (III) os que ingressassem no serviço público ou se filiassem ao RGPS após o dia 16 de

dezembro de 1998, aos quais seriam aplicadas integralmente as novas regras permanentes estabelecidas (SOUZA, 2005).

Merecem destaque aqui as alterações promovidas no que se refere à previdência dos servidores públicos amparados pelos RPPS. Ressaltam-se os seguintes pontos, segundo Souza (2005) e Nogueira (2012):

- a) Aplica-se obrigatoriamente o RGPS aos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, cargo temporário ou emprego público.
- b) Explicitação dos princípios do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial. Talvez um dos pilares das inovações trazidas reforçando o caráter contributivo e de seguro da previdência distinguindo-a das políticas de assistência social.
- c) Critérios cumulativos para aposentadoria voluntária: tempo mínimo de 10 anos no serviço público, 5 anos no cargo efetivo, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher.
- d) Manutenção dos critérios para a aposentadoria por invalidez, por idade (65 anos para o homem e 60 anos para a mulher) e compulsória (70 anos de idade), todas com proventos proporcionais, exceto a invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável.
- e) Limitação dos proventos de aposentadoria e das pensões à remuneração do cargo efetivo, mantendo a integralidade com a remuneração do cargo e a paridade de reajustamento com os servidores ativos, o que pode ser considerada uma derrota em relação a proposta inicial.
- f) Restrição da aposentadoria especial às atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física, na forma definida em lei complementar.
- g) Limitação da aposentadoria especial dos professores aos que exerçam funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, com a sua extinção para os professores universitários.
- h) Vedação à contagem de tempo de contribuição fictício, não efetivamente trabalhado.
- i) Observância subsidiária das regras estabelecidas para o RGPS.
- j) Previsão da possibilidade de fixação do teto do RGPS para as aposentadorias e pensões concedidas pelo RPPS, desde que instituído regime de previdência complementar para os servidores efetivos.
- k) Aplicação do teto de remuneração no serviço público aos proventos de aposentadoria.
- l) Extinção da aposentadoria especial aos 30 anos de serviço para magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas, que passaram a se sujeitar às mesmas regras dos demais servidores.
- m) Possibilidade de constituição de fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos para assegurar o pagamento dos proventos de aposentadoria e das pensões concedidas pelos RPPS.

Quanto às regras de transição previstas na EC nº 20/1998, tanto para segurados do RGPS quanto dos RPPS que ainda não tivessem adquirido direito a aposentadoria com base nas regras anteriores, destacam-se redutores e pedágios, tais como (Nogueira, 2012):

- a) Para a aposentadoria integral: 53 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 48 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher, acrescido de um tempo adicional de contribuição de 20% (“pedágio”) do tempo que faltava para atingir o tempo mínimo, na data de publicação da Emenda.
- b) Para a aposentadoria proporcional (extinta na regra permanente): 53 anos de idade e 30 anos de contribuição, se homem, e 48 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher, acrescido de um tempo adicional de contribuição de 40% (“pedágio”) do tempo que faltava para atingir o tempo mínimo, na data de publicação da Emenda.
- c) Para os servidores públicos vinculados a RPPS exigia-se adicionalmente 5 anos de efetivo exercício no cargo.
- d) O tempo exercido anteriormente à publicação da Emenda, pelos servidores do magistério que optem pela aposentadoria segundo a regra de transição, será acrescido de 17% para os professores e 20% para as mulheres.
- e) O tempo exercido anteriormente à publicação da Emenda, por magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas (homens) será acrescido de 17%, como forma de “compensação” pela extinção da aposentadoria especial aos 30 anos de serviço.

A Emenda Constitucional nº 20/1998, portanto, procurou equacionar algumas distorções na previdência tanto no Regime Geral quanto nos Regimes Próprios. Trouxe a substituição do critério de tempo de serviço pelo critério de tempo de contribuição; extinção da aposentadoria por tempo de serviço proporcional e estabelecimento de limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço integral para os servidores públicos; eliminação da aposentadoria especial dos professores universitários; desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios; unificação das regras previdenciárias para União, estados e municípios; e previsão de criação de regimes complementares para os servidores públicos voltados para a reposição dos proventos superiores ao teto de benefícios vigente para o RGPS.

#### **4.2.1.2 Equilíbrio financeiro, atuarial e responsabilidade fiscal pós EC nº 20/1998**

Em paralelo à referida EC nº 20/1998, foi tramitada medida provisória posteriormente convertida na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, denominada “Lei Geral da Previdência Pública”, que “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”. A Lei procurou unificar procedimentos e regras para os regimes próprios, demonstrativos e controles, estabelecendo inclusive relativa tutela da União sobre os Estados de Municípios para o cumprimento do ali disposto.

Souza (2005) destaca a contribuição da Lei nº 9.717/98 para a uniformização de regras previdenciárias entre os regimes próprios de previdência social, em especial no que tange a parâmetros para obtenção e aferição do equilíbrio financeiro e atuarial e sintetiza critérios estabelecidos no normativo:

- a) Realização de avaliação atuarial anual, bem como de auditoria, utilizando parâmetros gerais para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios;
- b) Financiamento do regime mediante recursos provenientes dos entes e dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas;  
Exigência de que os recursos previdenciários fossem utilizados exclusivamente para pagamento de benefícios do RPPS, salvo despesas com a respectiva administração;
- c) Cobertura de um número mínimo de segurados que garantisse a auto sustentabilidade do regime do ponto de vista financeiro e atuarial;
- d) Vedação de pagamento de benefícios por meio de convênio ou consórcio entre os entes<sup>32</sup>;
- d) Registro contábil individualizado das contribuições dos servidores e dos entes;
- e) Vedação de inclusão no valor dos benefícios de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência do local de trabalho ou do exercício de função de confiança ou cargo em comissão;
- f) Contribuição previdenciária do ente ao seu regime próprio de previdência não excedente da contribuição do segurado (o que não eliminava os aportes dos entes para cobertura dos déficits financeiros e atuariais dos respectivos regimes);
- g) Vedação de concessão pelo RPPS de benefícios distintos daqueles previstos para o RGPS, salvo disposição em contrário da Constituição Federal. Com isso, benefícios como assistência à saúde, auxílio funeral, auxílio-natalidade e pecúlio não mais puderam ser contemplados no rol das prestações concedidas pelos RPPS, sem eliminar a hipótese de o ente conceder tais benefícios, porém sem utilização dos recursos previdenciários.

Maior aprofundamento na regulamentação sobre o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios foi dado por meio da Portaria nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Conforme Nogueira (2012), a norma em questão definiu, por exemplo, em seu Anexo I, as “Normas Gerais de Atuação” a serem observadas pelos RPPS para a avaliação atuarial de seu plano de benefícios, além de um conjunto de demonstrativos que deveriam ser enviados pelos entes ao Governo Federal. A partir de 2001, os entes federativos passaram a encaminhar ao Ministério da Previdência Social um resumo do resultado de suas avaliações por Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA. Os parâmetros gerais aplicáveis às avaliações e reavaliações dos RPPS foram atualizados posteriormente pela Portaria MPS nº

---

<sup>32</sup> O Estado de Minas Gerais, por exemplo, possuía convênios com Municípios de forma que o IPSEMG administrava os respectivos benefícios previdenciários, o que foi definitivamente encerrado com a regulamentação do RPPS no âmbito estadual com a Lei Complementar nº 64/2002.

403/2008, que substituiu o Anexo I da Portaria MPAS nº 4.992/1999 e trouxe os seguintes conceitos:

- I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;
- II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

Evidencia-se aí a necessidade de garantia de recursos tanto para obrigações no curto prazo como no longo prazo, definindo-se para a massa de segurados e seu perfil qual será o plano de custeio para financiar os benefícios a serem concedidos com as regras estabelecidas, bem como o papel do atuário nesse processo. Conforme que explicitado por Nogueira (2012), atuário “é o profissional responsável pela elaboração das estimativas que conduzem ao cálculo da situação financeira e econômica de longo prazo de um fundo securitário ou previdencial”.

Considerando a situação de déficit atuarial de diversos entes no país, conforme evidenciado em Nogueira (2012), a Portaria MPS nº 403/2008 vai estabelecer um prazo para os entes promoverem a respectiva regularização:

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

A Lei nº 9.717/1998 previa sanções a serem aplicadas caso os entes descumprissem os referidos dispositivos; contudo, o mecanismo para aferição somente foi regulamentado por meio do Decreto nº 3.788/2001<sup>33</sup>, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, documento que o Ministério da Previdência Social passou a emitir para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pudessem comprovar a regularidade de seus RPPS em relação aos critérios e exigências estabelecidos pela Lei nº 9.717/1998, nas seguintes situações, conforme seu artigo 7º:

- I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

---

<sup>33</sup> Souza (2005) coloca que algumas exigências da Lei nº 9.717/1998, bem como requisitos para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, acabaram por ser flexibilizadas ou adiadas considerando dificuldades operacionais para o seu cumprimento, principalmente em âmbito municipal.

- II - celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União
- III - celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;
- IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

Outro marco relevante que estabeleceu parâmetros para o sistema de previdência foi a Lei Complementar nº 101/2000 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece em seu art. 1º que

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, **geração de despesas com pessoal, da seguridade social** e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (Grifo do autor).

Adicionalmente, a LRF reforça, no art. 69, a necessidade do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS instituídos. Em outros dispositivos, determina também aspectos relacionados à transparência e ao controle social da gestão fiscal, exigindo no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias a contemplação da avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral e próprio de previdência social, além de demonstrativo no Relatório de Resumido da Execução Orçamentária específico sobre despesa previdenciária. A LRF também traz limites para as despesas com pessoal dos entes: no caso dos Estados, 60% da Receita Corrente Líquida para todos os poderes.

Entretanto, segundo Rangel *et al* (2009), mesmo após a EC nº 20/1998, permaneciam presentes na agenda dos gestores públicos os potenciais desequilíbrios do sistema e os gastos previdenciários continuaram em sua escalada ascendente. Isso porque ainda persistiam regramentos não modificados pela citada emenda, em especial as regras de paridade e integralidade, o que levou a uma nova reforma em 2003, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41.

#### **4.2.1.3 Emenda Constitucional nº 41/2003**

A agenda de reformas na previdência social voltou à baila durante a campanha presidencial de 2002. Logo no princípio do seu primeiro mandato, o Governo Lula iniciou as discussões sobre uma nova reforma da previdência, novamente com o objetivo central de convergir os regramentos aplicáveis aos

servidores públicos àqueles aplicados aos trabalhadores vinculados ao RGPS. Visando conferir maior legitimidade e agilidade ao processo, o tema foi submetido ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, órgão colegiado com representantes da sociedade civil, além da realização, pelo presidente, de reunião já em fevereiro de 2003 com todos os Governadores dos Estados e Distrito Federal para angariar apoio para a reforma (NOGUEIRA, 2012; SOUZA, 2005).

Na ocasião da reunião com os Governadores, foi elaborada a “Carta Brasília” refletindo o consenso de que o foco da reforma deveria ser o RPPS, visto que o RGPS já havia passado por recentes mudanças (fator previdenciário). A realidade dos Estados não era diferente da União, com baixa capacidade de auto sustentação dos RPPS e tendência de deterioração dessa situação comprometendo o quadro fiscal dos entes subnacionais, que também possuíam em seus quadros servidores com idade média avançada o que elevaria em pouco tempo o contingente de inativos (SOUZA, 2005).

O documento serviu de base para que o Ministério da Previdência Social – MPS, com a participação do Conselho Nacional dos Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência Social – CONAPREV, elaborasse a minuta da PEC numerada inicialmente como 40/2003. Da mesma forma que foi colocado sobre a EC nº 20/1998, não é propósito deste trabalho adentrar nos meandros da tramitação legislativa dessa emenda, cabendo apenas a ressalva de que, para a sua aprovação, houve o compromisso do Governo em apresentar uma nova PEC com pontos de divergência retirados da PEC nº 40/2003, renumerada para nº 77/2003 no Senado, denominada “PEC paralela” e convertida na EC nº 47/2005, tratada adiante.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 entrou em vigor no dia 31 de dezembro daquele ano. Conforme colocado, o foco do texto estava no RPPS; para o RGPS a EC limitou-se a elevar o limite máximo de benefícios para R\$ 2.400,00 e a prever um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda que assegure benefícios de valor igual ao salário-mínimo (NOGUEIRA, 2012).

No tocante às alterações que impactaram no RPPS, foram estabelecidas quatro regras para a aposentadoria de acordo com a data de ingresso do servidor: (I) servidores que ingressaram após o início da vigência da EC nº 41/2003; (II) servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003 mas ainda não tinham cumprido todos os requisitos para obtenção da aposentadoria; (III) servidores que ingressaram no serviço público antes da vigência da EC nº 20/1998 e

que ainda não tinham cumpridos todos os requisitos para obtenção a aposentadoria<sup>34</sup>; e (IV) servidores que cumpriram todos os requisitos para aposentadoria até a data de publicação da EC nº 41/2003.

Nogueira (2012) aponta as alterações decorrentes dessa reforma:

- a) Estabelecimento de novos parâmetros para o teto de remuneração no serviço público, uma vez que este possuía previsão no artigo 37, inciso XI da Constituição Federal desde a Emenda Constitucional nº 19/1998, porém nunca fora efetivamente aplicado.
- b) Acréscimo do qualificativo “solidário” ao princípio do caráter contributivo, ao lado do equilíbrio financeiro e atuarial.
- c) Manutenção dos requisitos para aposentadoria por invalidez, compulsória e por tempo de contribuição e idade, porém mediante novo critério para o cálculo dos proventos, não mais considerando a totalidade da remuneração atual e sim todas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor ao RPPS ou ao RGPS, devidamente atualizadas, na forma da lei (fim da integralidade).<sup>35</sup>
- d) Definição de nova forma de cálculo da pensão por morte, equivalendo à totalidade dos proventos ou da remuneração do servidor apenas até o limite máximo dos benefícios do RGPS, acrescido de 70% da parcela que exceder esse limite.
- e) Reajustamento dos benefícios para preservar-lhes o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei, não mais se aplicando a revisão vinculada à remuneração dos servidores em atividade (fim da paridade).
- f) Instituição do regime de previdência complementar por meio de lei ordinária do próprio ente federativo, somente podendo ser oferecidos planos de benefícios na modalidade de contribuição definida.
- g) Incidência da contribuição sobre os proventos de aposentadoria e as pensões concedidas pelos RPPS que superem o limite máximo dos benefícios do RGPS, com percentual igual ao estabelecido para os servidores ativos.
- h) Concessão de abono de permanência, equivalente ao valor da contribuição previdenciária, para o servidor que, tendo completado as exigências para a aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade.
- i) Vedação à existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora em cada ente, ressalvada a previdência dos militares.
- j) Obrigatoriedade de instituição, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, da contribuição devida pelos seus servidores para o custeio do RPPS, cuja alíquota não poderá ser inferior à da contribuição dos servidores da União.

Com o disposto na EC nº 41/2003, para aqueles servidores que ingressaram no serviço público a partir da respectiva vigência, não haveria mais a integralidade

---

<sup>34</sup> Para estes casos foram mantidos os mesmos requisitos trazidos pela regra de transição da EC nº 20/1998 com exceção da forma de cálculo do benefício que passa a ser praticamente àquela do servidor da regra geral com exceção de que o benefício sofrerá uma redução por ano de antecipação da aposentadoria no que se refere ao critério da idade mínima de 60 para 53 anos se homem e de 55 para 48 anos se mulher. Para aqueles que cumpriram as condições para se aposentar até 2005 a redução seria de 3,5% por ano e a partir de 2006 de 5% (SOUZA, 2005).

<sup>35</sup> O cálculo do benefício passaria a considerar a média aritmética simples das maiores remunerações recebidas, utilizadas como base contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, o qual será contado a partir de julho de 1994, considerando as contribuições feitas tanto ao RPPS quanto ao RGPS. Regra similar a do cálculo do benefício no âmbito do RGPS, porém sem a utilização do fator previdenciário (SOUZA, 2005).

uma vez que o cálculo do provento de aposentadoria teria novo regramento ainda que não equivalente ao do RGPS; e nem a paridade. No que tange ao acesso aos benefícios, são exigidos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher, mais 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo. Foi mantido redutor de 5 anos para homens e mulheres professores com efetiva atuação no magistrado.

Além das respectivas atualizações que foram promovidas na Lei nº 9.717/1998, foi publicada a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, por meio da qual foram regulamentados dispositivos da EC nº 41/2003, tais como:

- a) Definição dos critérios para cálculo dos proventos de aposentadoria, seguindo os parâmetros do RGPS, e da pensão por morte.
- b) Contribuição de 11% para os servidores ativos, aposentados e pensionistas<sup>36</sup> da União, aplicável como parâmetro mínimo para os servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
- c) Contribuição da União para o custeio de seu RPPS equivalente ao dobro da contribuição do servidor ativo, a ser contabilizada em conta específica, sem prejuízo de sua responsabilidade pela cobertura das insuficiências financeiras.
- d) Definição da base de cálculo das contribuições.
- e) Definição das hipóteses em que é devido o pagamento do abono de permanência<sup>37</sup>.
- f) Estabelecimento de requisitos básicos para o funcionamento da unidade gestora do RPPS da União.

A EC nº 41/2003 também trouxe novas regras para instituição de previdência complementar, retirando a necessidade de lei complementar que regulamentasse a matéria, cabendo ao Poder Executivo local encaminhar ao respectivo legislativo o projeto de lei criando o respectivo regime, o que será abordado no item 4.3.

#### **4.2.1.4 Emenda Constitucional nº 47/2005**

A PEC nº 77/03 (“PEC paralela”), que contemplava interesses dos Senadores e fruto do acordo que permitiu a aprovação da Emenda Constitucional nº 41/2003 conforme texto aprovado pela Câmara, foi rapidamente aprovada pelo Senado e encaminhada à Câmara dos Deputados, ainda no dia 17 de dezembro de 2003,

<sup>36</sup> A contribuição dos aposentados e pensionistas incide sobre a parcela do provento de aposentadoria ou pensão que supere o teto de benefícios do RGPS.

<sup>37</sup> Art. 7º da Lei nº 10.887/2004: Art. 7º - O servidor ocupante de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas na alínea a do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, no § 5º do art. 2º ou no § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, e que opte por permanecer em atividade fará jus a abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

onde foi renumerada para PEC nº 227/2004 e recebeu diversas emendas. Foram tratados inclusive pontos que desvirtuavam aspectos já debatidos e definidos pelas reformas anteriores e que foram rejeitadas (NOGUEIRA, 2012).

Em 05 de julho de 2005 a PEC foi promulgada Emenda Constitucional nº 47/2005 (com efeitos retroagindo a data de publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003) e trazendo as seguintes alterações para o RPPS, conforme Souza (2005):

- a) As parcelas de caráter indenizatório indenizatórias não se incluem no teto de remuneração no serviço público, do artigo 37, inciso XI.
- b) Faculdade de que os Estados e o Distrito Federal estabeleçam limite remuneratório único para todos os seus servidores, baseado no subsídio mensal dos Desembargadores.
- c) Aposentadoria especial para atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física, as atividades de risco e os portadores de deficiência, mediante regulamentação por lei complementar.
- d) A contribuição sobre os proventos de aposentadoria e pensão quando o beneficiário for portador de doença incapacitante irá incidir sobre a parcela da remuneração que exceder o dobro do limite máximo dos benefícios do RGPS
- e) Assegurou a paridade plena às aposentadorias concedidas com àqueles que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, com exceção das pensões decorrentes desses benefícios, que serão reajustadas por índice de atualização de preços para preservação do poder aquisitivo do pensionista.
- f) Criou nova regra de transição para os servidores que ingressaram no serviço público antes da publicação da EC nº 20/1998, conhecida como “regra 95/85” para que possam se aposentar com proventos correspondentes à integralidade da remuneração extensível a pensão<sup>38</sup>: 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher, mais 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo, com redução de um ano na idade mínima (60 anos para o homem e 55 anos para a mulher) para cada ano de contribuição que exceder o mínimo.

Em relação ao RGPS, a Emenda Constitucional nº 47/2005 estabeleceu, conforme sintetiza Nogueira (2012):

- a) Ampliação das possibilidades de diferenciação das alíquotas ou bases de cálculo das contribuições devidas pelos empregadores para financiamento da seguridade social, passando a contemplar a atividade econômica, a utilização intensiva de mão-de-obra, o porte da empresa ou a condição estrutural do mercado de trabalho.
- b) Incluiu os portadores de deficiência entre as hipóteses de aposentadoria especial, na forma de lei complementar.
- c) Ampliou o sistema especial de inclusão previdenciária dos trabalhadores de baixa renda, para alcançar também as donas de casa sem renda própria, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, com alíquotas e carências inferiores aos demais segurados da previdência social.

Apresentadas as principais reformas que afetaram o RPPS de todos os entes após a promulgação da Constituição de 1988, verifica-se uma longa busca por trazer

---

<sup>38</sup> Não elimina a possibilidade do servidor se aposentar pela regra de transição disposta no art. 2º da EC nº 43/2003, bem como pela regra geral e pela regra de transição da EC nº 41/2003 (SOUZA, 2005)

a previdência para fundamentos mais realistas do ponto de vista demográfico e fiscal, com maior justiça e com caráter de seguro social e não como prêmio ou mecanismo de assistência que merecem um enfoque próprio. É possível constatar que diversos diagnósticos, premissas e propostas debatidas e implementadas ao longo de mais de 20 anos já constavam inclusive de período pré-constituente e, portanto, denotam desafios de ordem sociocultural e política que fazem com que o Brasil se destaque negativamente em termos de despesas com previdência em relação ao perfil da população ainda jovem, o que é agravado pela demora na realização de reformas mais impactantes, ainda que paramétricas.

Por outro lado, passado este período, considera-se que importantes avanços foram realizados no que diz respeito à previdência dos servidores públicos, em especial no que diz respeito à conjugação de tempo de contribuição e idade mínima (parâmetro inexistente no INSS para a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição), restrições aos valores de pensão, fim da integralidade e paridade, bem como a adoção do teto de benefícios do RGPS quando da instituição de regime de previdência complementar pelo ente. Merece destaque também a busca, de um modo geral, pela convergência dos regimes próprios de previdência com as regras do regime geral.

Ainda que coexistam uma massa (estoque) atual de inativos e pensionistas com regras consideradas benevolentes, aqueles que podem se beneficiar das diversas regras de transição e, portanto, ainda pressionarão os orçamentos dos entes por alguns anos, no longo prazo a tendência é de maior equilíbrio e, sob esse argumento, Giambiagi e Tafner (2010) consideram que as principais reformas do serviço público já foram realizadas.

Contudo, ainda há espaço para alterações, conforme proposto na Proposta de Emenda à Constituição nº 287<sup>39</sup>, de 05 de dezembro de 2016, em tramitação na Câmara dos Deputados e que se propõe a realizar significativas alterações paramétricas tanto no RGPS quanto no RPPS, como, por exemplo, supressão das diferenças entre homens e mulheres e de redutores para professores. Da mesma forma, cabe também nesse contexto uma discussão sobre o regime de previdência dos militares, tratada para o caso de Minas Gerais na seção 6.5, e sobre o regime de previdência complementar, discutido a seguir.

---

<sup>39</sup> Ver < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881> >

### 4.3 Regime de Previdência Complementar

A previdência privada ou complementar, no Brasil, se origina nas caixas de aposentadorias e pensões constituídas por empregados de empresas, em especial de estatais, e tem sua regulamentação somente na década de 1970, com a Lei nº. 6.435, de 15 de julho de 1977, em consonância com a experiência norte-americana do ERISA (*Employee Retirement Income Security Act*). Decorre da busca pela canalização da poupança previdenciária ao desenvolvimento do mercado de capitais no país a partir do 2º Programa Nacional de Desenvolvimento e no funcionamento de algumas entidades de previdência privada ligadas ao setor estatal em expansão à época (PENA, 2008).

Operados por meio de adesão voluntária, com ou sem participação do empregador e em complemento ao RGPS, os também chamados Fundos de Pensão nasceram pela administração de planos de aposentadoria na modalidade de benefício definido em que se tem o risco atuarial e evoluiu para as empresas privadas e para os planos de contribuição definida e mistos no qual esses riscos foram mitigados e as reservas são constituídas no regime de capitalização (PENA, 2008).

Para os servidores estatutários, não regidos pela CLT, somente após a EC nº 20/1998 foram criadas as condições para implantação do Regime de Previdência Complementar - RPC ao RPPS. Em seu artigo 40, §§ 14 a 16, prevê a possibilidade de instituição pela União, Estados, o Distrito Federal e Municípios de regime de previdência complementar para os respectivos servidores titulares de cargo efetivo e, a partir daí, limitar os o valor dos benefícios concedidos pelo RPPS àqueles do RGPS, contribuindo para desonerar os respectivos orçamentos na medida em que o RPPS suportaria valores médios menores em relação àqueles pagos referentes a benefícios previdenciários do setor público. Foi admitida inclusive a aplicação desse regime aos servidores admitidos anteriormente à sua instituição dependeria de prévia e expressa opção.

Nogueira (2012) reforça que a Emenda nº 41/2003 alterou a redação do § 15 do artigo 40, atribuindo ao Poder Executivo de cada ente federativo a iniciativa para instituir o seu regime de previdência complementar por meio de lei, observado o artigo 202 da Constituição, a ser gerido por Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), limitado a oferecer benefícios somente na modalidade de

contribuição definida (o valor do benefício não é predefinido e sim calculado com base nas contribuições acumuladas e no retorno de investimentos).

Conforme sitio eletrônico oficial da Previdência Social<sup>40</sup>, a previdência complementar no Brasil é subdividida em duas categorias, Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC). As EFPCs, ou comumente chamados de fundos de pensão, são entidades sem fins lucrativos e se organizam sob a forma de fundação ou sociedade civil. São constituídas exclusivamente para empregados de uma empresa ou grupo de empresas, aos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como para associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores. Já as EAPCs são entidades com fins lucrativos, constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas interessadas.

A legislação específica dos entes e respectivos RPC deve obedecer também às normas estabelecidas pelas Leis Complementares nº 108, de 29 de maio de 2001 (relação entre os entes públicos e suas EFPC), e nº 109, de 29 de maio de 2001 (normas gerais do regime de previdência complementar, antes dispostas na Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977). Sobre estas normas, Pena (2008) destaca que a previdência complementar ganhou novo impulso, com o alinhamento às melhores práticas internacionais em termos de novos instrumentos, novos tipos de entidade de previdência complementar, transparência, boa gestão financeira e aperfeiçoamento na governança dos fundos de pensão.

Somente em 2007 o Governo Federal propôs a regulamentação do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, por meio do Projeto de Lei nº 1992/2007 que

Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP, e dá outras providências

---

<sup>40</sup> Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/previdencia-complementar/o-que-previdencia-complementar/>>

Após longa tramitação, somente em 2012 entrou em vigor a Lei Federal nº 12.618, instituindo o citado para os servidores federais bem como fixando o limite máximo igual ao do RGPS para concessão de aposentadorias e pensões para os servidores do RPPS Federal.

São vinculados obrigatoriamente ao regime os servidores que ingressarem a partir da publicação da referida lei e de forma voluntária para aqueles já segurados pelo RPPS e que desejarem aderir ao novo regime.

Foi autorizada, ainda, a criação de instituições fechadas de previdência complementar, com personalidade jurídica de direito privado, estruturada na forma de fundação, denominadas de Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud). Apesar dessa autorização, foram efetivadas somente a Funpresp-Exe e a Funpresp-Jud com adesão dos demais poderes à Funpresp-Exe. Cumpre destacar que o Poder Executivo desejava uma única entidade fechada de forma a reduzir custos administrativos bem como potencializar os investimentos, porém encontrou resistência notadamente no Judiciário.

Sem a pretensão de esgotar o tema, no modelo definido, a União, por meio de cada um dos respectivos poderes, entra como patrocinador para cada participante que venha aderir ao plano de benefícios ofertado. As contribuições do patrocinador e do participante vão incidir sobre a parcela remuneratória que ultrapasse o limite de benefícios do RGPS. Cada participante define a respectiva alíquota de contribuição anualmente, devendo a alíquota do patrocinador ser igual à do participante e não poderá exceder o percentual de 8,5%. Ao participante é facultado contribuir sem contrapartida do patrocinador.

Amaro (2011) coloca que o regime de previdência complementar tem a capacidade de restringir o montante do déficit implícito do sistema uma vez que, quando do estudo realizado, as contribuições arrecadadas dos segurados equivaliam a menos de 12% dos gastos correntes da União com aposentadorias e pensões, além de aproximar o RPPS com o RGPS. Contudo, conforme destaca a autora, os efeitos na política fiscal são positivos no longo prazo, visto que no curto prazo há que se considerar os custos de transição que passam a existir na medida em que a parcelas das contribuições destinadas à previdência complementar, do

servidor e dos patrocinadores, deixa de estar disponível para o regime de repartição, exigindo o aporte equivalente para cobertura do déficit financeiro.

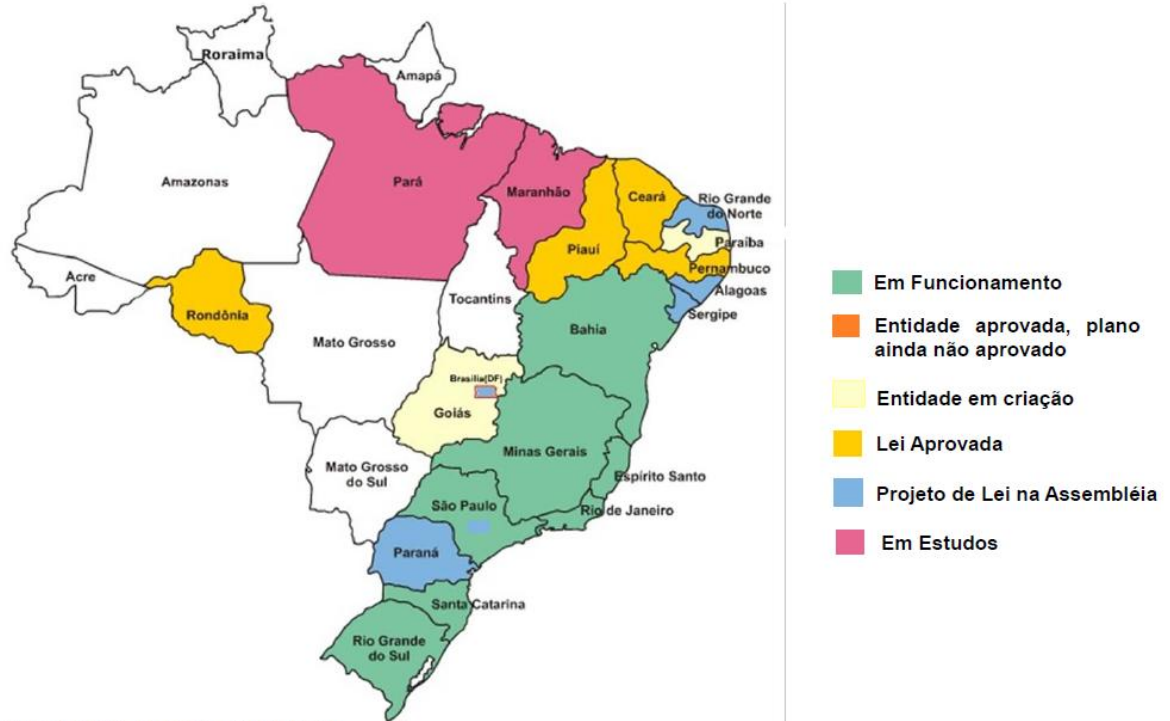
No curto prazo, existem os elevados gastos envolvidos com a transição de um regime integralmente de repartição, como o vigente, para outro em que parte será regida pela capitalização. Os custos são elevados por que os futuros servidores, ou seja, os que ingressarem no serviço público após a constituição da respectiva previdência complementar, passarão a contribuir apenas até o teto do regime, que, sendo igual ao do RGPS, hoje equivale a R\$ 3.467,40. Com isso, menor arrecadação será revertida para financiar as aposentadorias integrais em manutenção, cujos valores médios para a União correspondem a: R\$ 6.177,00, no Executivo (civis), R\$ 19.281, no Legislativo, e R\$ 15.563 no Judiciário (MPO, 2010). Resultado: caberá ao Tesouro Nacional aportar, por vários anos, maiores recursos para financiar esses benefícios. No longo prazo, todavia, a situação vai se acomodando, já que a quantidade de aposentadorias integrais se reduz paulatinamente enquanto as novas crescem. Após um razoável período de tempo, a situação se reverte completamente, passando, então, a pressionar a fundamental redução dos gastos públicos no âmbito do regime próprio de previdência do servidor público. Paralelamente, a previdência complementar dos servidores estará captando e capitalizando as contribuições adicionais dos servidores, bem como aplicando a poupança em investimentos de longo prazo. Ao final do processo, as aposentadorias de maior valor deixarão de ser financiadas pelo Estado e, conseqüentemente, por toda a sociedade (AMARO, 2011).

Destarte, considera-se a possibilidade de implantação do teto fixado para os benefícios no RGPS para o RPPS com a instituição de previdência complementar uma grande contribuição na linha de convergência dos regimes e para o equilíbrio do sistema previdenciário, exigindo ao mesmo tempo maior poupança individual do servidor e desonerando parcela significativa dos tesouros dos entes, em especial para carreiras que possuem altos salários.

No Estado de Minas Gerais, o RPC foi regulamentado somente em 2014 por meio da Lei Complementar nº 132, de 07 de janeiro de 2014, com a sua implantação vindo a ocorrer a partir de 2015, conforme será abordado no capítulo 6. Porém, além da União e de Minas Gerais, outros estados já estabeleceram ou caminham para implantação das respectivas previdências complementares, conforme Figura 1 a seguir:

Figura 1: Situação da implantação da previdência complementar dos servidores públicos nos Estados e Distrito Federal

## PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS



Fonte: SPPC/MF - Atualizado em 16/02/2017

Fonte: Nogueira, 2017.

## CAPÍTULO 5 – Previdência e Orçamento Público

A multiplicidade de papéis e funções atribuídas ao Estado ao longo do século XX foi responsável, em grande medida, por moldar a composição e o tamanho dos gastos públicos. O crescimento significativo das despesas em países de todo o mundo, impulsionadas, por exemplo, por políticas voltadas para o *Welfare State*, revelou, em maior ou menor grau, a dimensão da atuação governamental frente à crescente complexidade dos sistemas econômicos e sociais. A ampliação da base de financiamento das políticas públicas esteve, assim, intrinsecamente relacionada à dinâmica de crescimento dos gastos públicos, determinando trajetórias ascendentes, especialmente nas últimas décadas (CHEVITARESE, 2009).

A melhor compreensão de tais aspectos na realidade brasileira remonta a questões histórico-culturais e também aos contornos dados à formação federativa e a representação no cenário democrático. No Estado federativo, se estabelece uma dupla autonomia territorial do poder político. A divisão do poder político territorial se dá entre as unidades de um governo, de forma a coexistir uma figura central, responsável pela soberania e integração nacional, e suas unidades subnacionais, que detêm autonomia, inclusive tributária, para o cumprimento de suas funções (OLIVEIRA, 2007).

No caso do Estado Brasileiro, a figura central é representada pela União e pelos entes subnacionais pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Todos estão submetidos a um pacto federativo e a um mesmo ordenamento no que diz respeito ao ciclo orçamentário e previdência social, mas com competências de arrecadação próprias e obrigações específicas que são conferidas pela Constituição Federal.

Mendes (2004) salienta que a heterogeneidade presente entre as grandes regiões do país implica diferentes perfis de demanda, sendo que o modelo federativo permitiria a oferta de políticas públicas mais adequadas e orientadas para essas diferentes realidades locais. Em síntese, a União, o Distrito Federal, cada Estado e cada Município devem formular e implementar políticas públicas no âmbito da sua competência com expressiva autonomia, o que implica necessariamente a multiplicidade de relações estabelecidas entre os gestores locais (técnicos e políticos) com as respectivas casas legislativas e diversos grupos de interesses.

Essas diferenças regionais fazem com que, mesmo com regulamentos gerais emanados pela União, peculiaridades nas diversas políticas públicas, bem como nos regimes previdenciários, tenham de ser tratadas pelos entes. Da mesma forma, a criticidade das despesas de pessoal ativo e inativo nas respectivas contas públicas será diferenciada a depender de características da massa de trabalhadores (idade, sexo, tempo de contribuição, etc.) das respectivas carreiras e da capacidade de financiamento do ente.

Com isso, foi criado um espaço para que cada município administre seu próprio regime de previdência para os servidores, o que, pela baixa escala, pode proporcionalmente agravar ainda mais os déficits dos sistemas previdenciários locais, muitas vezes carentes de pessoal qualificado para gerir os regimes nos rigores exigidos pela regulamentação federal (SOUZA, 2005).

Importante ainda é a autonomia do Poder Legislativo na discussão do orçamento público, com poderes para emendar e modificar as rubricas orçamentárias, bem como participar do processo de definição das prioridades públicas, abrindo, desse modo, novas perspectivas para a viabilização do controle da sociedade sobre a destinação dos gastos públicos.

A agenda proposta pela Constituição Federal de 1988 voltou-se também para o exercício da função distributiva do setor público. Em resposta às demandas sociais, ampliaram-se as responsabilidades do Estado, ao introduzir o conceito de seguridade social e criar uma estrutura de financiamento, a partir do estabelecimento de regras específicas de vinculações de receitas. Foram ainda ampliadas as competências com saúde e educação e garantidos recursos mínimos a serem aplicados pelos três níveis de governo.

Isso tornou, do ponto de vista fiscal, cada vez mais preocupante a parcela rígida dos gastos. Há um contingente expressivo de receitas vinculadas na sua origem a determinadas políticas, e os impostos, livres por definição, acabaram por se enrijecer ora por meio da própria Constituição, ora porque os objetos financiados não são gastos discricionários e, portanto, despesas obrigatórias, como juros da dívida, programas sociais estabelecidos em lei e na Constituição, pagamento de sentenças judiciais, despesas de pessoal e as despesas dos demais poderes autônomos (VELLOSO, 2006).

Adicionalmente, o cenário torna-se mais complexo com a projeção que diversas camadas da sociedade conseguiram alcançar no momento da

redemocratização, aumentando a pressão para ampliação do gasto público conforme seus interesses.

No tocante à previdência social, K.G. Sherman em Thompson (2000) demonstra que ela é uma importante causa do desempenho econômico insatisfatório de muitos países industrializados e, citando relatório do Banco Mundial, que os modelos oficiais de benefícios definidos em regime de repartição promoveram, dentre outros, “o mau emprego de recursos públicos, oportunidades perdidas de aumento da poupança a longo prazo, crescimento de uma grande dívida pública previdenciária oculta e implícita, e inviabilidade fiscal”.

As mudanças promovidas pelo Governo Federal, em curso desde a década de 1990, procuraram de alguma forma conferir maior sustentabilidade fiscal aos regimes previdenciários. Por outro lado, a despeito da introdução das restrições previstas na LRF, conforme Rezende (2015), a rigidez que o gasto público adquiriu, em decorrência da prévia apropriação dos recursos públicos pelos principais componentes dessa agenda, dentre eles os regimes previdenciários, conduziu a uma situação na qual a política da despesa pública não é explicitamente tratada no processo de elaboração e aprovação do orçamento. Ou seja, parcelas já apropriadas dos orçamentos públicos são muitas vezes consideradas como um dado e não como uma variável a ser debatida.

Esse é um dos motivos que fazem com que o tema previdência seja tabu no meio político brasileiro. Aqueles agentes que deveriam tomar decisões hoje para reduzir o peso da previdência nas contas públicas no futuro não o fazem (não fazer nada também é uma escolha), pois historicamente criou-se na população o senso de que alterações nas regras para aposentadoria causam prejuízo para os trabalhadores e aposentados. Para os políticos, não vale o ônus presente – perda do eleitorado de idosos e daqueles com expectativas de aposentadoria sob determinada regra – em detrimento de benefícios de longo prazo ou de uma conta futura que não lhes importa (GIAMBIAGI; TAFNER, 2010).

Dessa forma, a problemática das despesas com previdência ora discutida neste trabalho, apesar de apresentar uniformidade na sua conceituação aplicando-se a todo o território nacional, se potencializa a nível subnacional, na medida em que problemas decorrentes de escolhas que podem comprometer a capacidade de financiamento da previdência se multiplicam em todos os entes, que estabelecem,

por exemplo, as políticas de carreira, remuneração de pessoal e regras específicas para polícias e bombeiros militares no caso dos Estados e do Distrito Federal.

### **5.1 Despesas com previdência**

É certo que os sistemas de previdência cumprem, conforme Thompson (2000), relevante papel social e econômico, influenciando a vida do indivíduo, das famílias e no mercado. Este argumento é reforçado por K. G. Sherman em Thompson (2000) ao demonstrar que muitos países gostariam de promover alterações em limites etários para gerar alívio financeiro na previdência em decorrência da longevidade da população. Porém, em contextos de baixo nível de emprego de trabalhadores de mais idade, há o risco destes ficarem em uma situação de vulnerabilidade até adquirirem o direito de se aposentarem ou se valerem de benefícios reduzidos.

A previdência, por outro lado, se insere no caso brasileiro no bojo da seguridade social, que exerce também função distributiva. Giambiagi e Tafner (2010) reconhecem que o benefício para idosos maiores de 65 anos exerce função social relevante na medida em que garante aos idosos uma renda mínima, reduzindo a dependência de parentes e até ajudando no orçamento familiar e no consumo junto ao mercado.

Contudo, o debate acerca da questão social fica prejudicado se não há capacidade de pagamento. Cechin e Cechin (2007) defendem que apesar da previdência no Brasil, assim como em muitos países, cumprir importante papel de redistribuição de renda, deve haver uma clara separação entre previdência e assistência.

Portanto, as discussões sobre as relações entre demografia e previdência, regras de acesso e cálculo estão diretamente correlacionados à viabilidade de financiamento da previdência. Dado o já exposto, os cálculos relativos a contribuições, idade e benefícios tanto nos regimes de repartição quanto nos capitalizados devem visar ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Cechin e Cechin (2007) apontam que “no início de um sistema de previdência em regime de repartição, há muitos contribuintes e poucos aposentados; sobra arrecadação e há superávit de caixa; os benefícios tendem a ser generosos e as alíquotas de contribuição modestas, em desrespeito ao requerido cálculo atuarial”.

Essa situação reflete o caso brasileiro durante o período do Milagre Econômico e de muitos outros países. Contudo, ponderam os autores, mesmo em fundos capitalizados, se cada aposentado retirar desse fundo mais do que foi aportado e acrescido de rendimentos, faltariam recursos. Dessa forma, o desequilíbrio pode advir tanto de benefícios desproporcionais às contribuições quanto da variação do número de contribuintes e alterações na estrutura demográfica.

Para Varsano e Mora (2007),

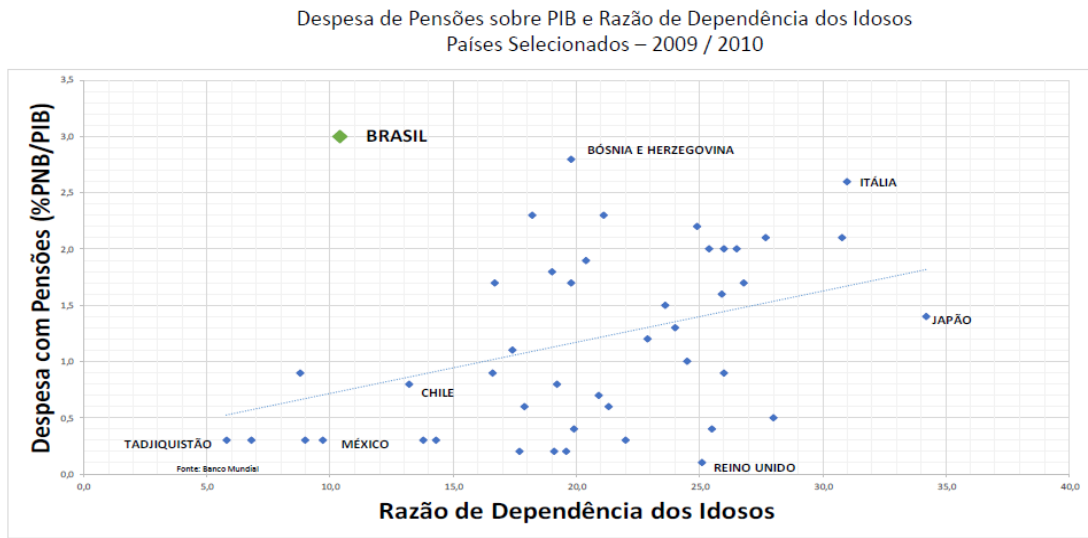
O fato de os benefícios serem excessivamente pródigos não contribui para o equilíbrio atuarial do sistema. O desenho dos benefícios dissocia a relação entre contribuição e beneficiário. A concessão de subsídios garante a sustentabilidade do sistema, mas reforça as transferências inter e intrageracionais inclusive através do aporte de recursos fiscais. A concepção do sistema brasileiro afasta-se, assim, da percepção da previdência social como seguro contra risco de perda de capacidade laboral.

Nos regimes de repartição como modelo predominante, o Estado passa a se responsabilizar pelas insuficiências financeiras, o que demanda aporte adicional de recursos públicos para além das contribuições patronais. Essa situação faz com que a arrecadação presente de tributos e contribuições possa financiar diversas políticas públicas e investimentos que levam ao desenvolvimento e seja destinada a pagar despesas de obrigações contraídas no passado sobre as quais medidas não foram tomadas.

A trajetória recente do orçamento público brasileiro, em que o Estado de Minas Gerais está inserido, potencializa os desafios relativos à previdência social. As despesas com previdência, conforme publicações do Governo Federal (BRASIL, 2016) e ressaltado por Giambiagi e Tafner (2007) e (2010) e Pereira (2009), representam a maior parcela de gastos do governo central, cuja proporção em relação ao Produto Interno Bruto é semelhante à de países com uma população mais idosa (maior parcela de pessoas acima de 65 anos). O Brasil tem apresentado compromissos com benefícios para uma população ainda considerada jovem, que, quando do seu envelhecimento, pressionará ainda mais as contas públicas sem que a produtividade nacional gere crescimento para suportá-las.

A Figura 2, a seguir, demonstra que, para razões de dependência semelhantes, o Brasil deveria ter uma despesa menor que 1% do PIB considerando o nível de envelhecimento populacional.

**Figura 2: Despesa de Pensões sobre o PIB e Razão de Dependência dos Idosos – Países Seleccionados – 2009/2010**

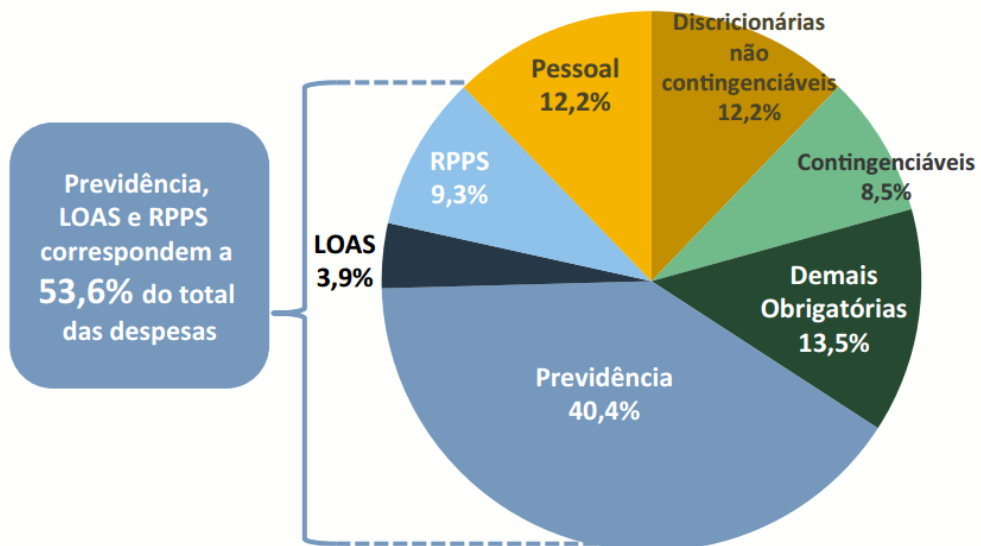


Fonte: Banco Mundial

Fonte: Nogueira, 2017

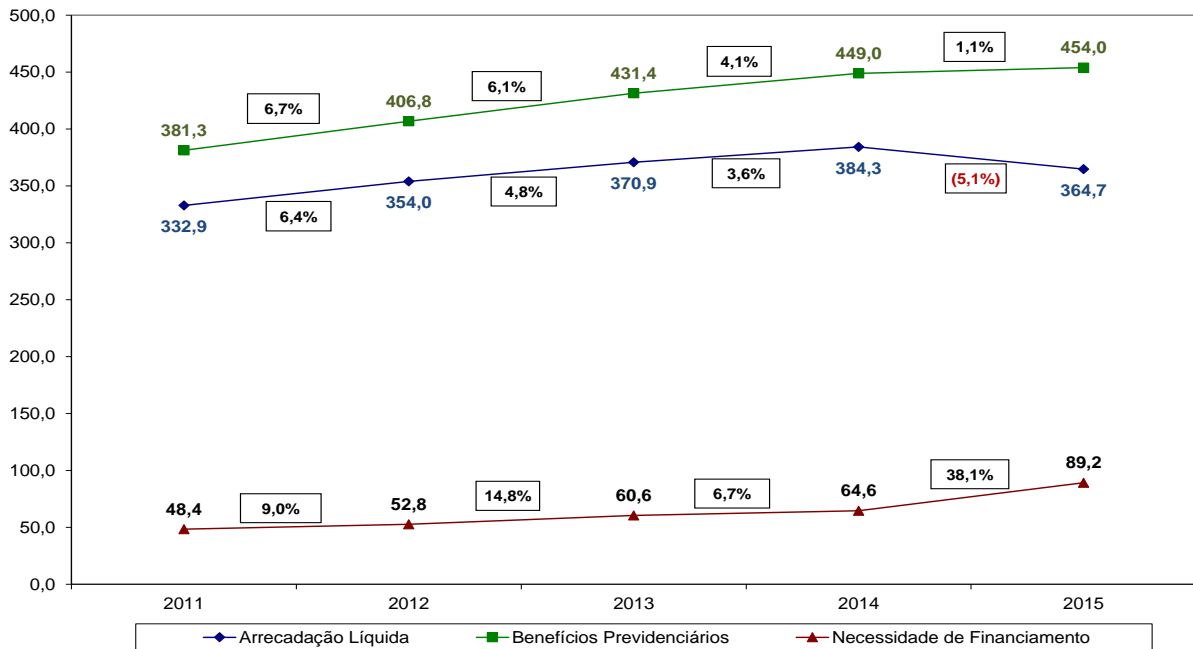
Conforme Barbosa (2016), somente as despesas com previdência no âmbito do RGPS e RPPS representam cerca de 50% da despesa primária da União. Nesse contexto, verifica-se a representatividade de despesas não diretamente ligadas ao desenvolvimento, infraestrutura ou a prestação de serviços públicos.

**Gráfico 13: Composição da Despesa Primária da União**



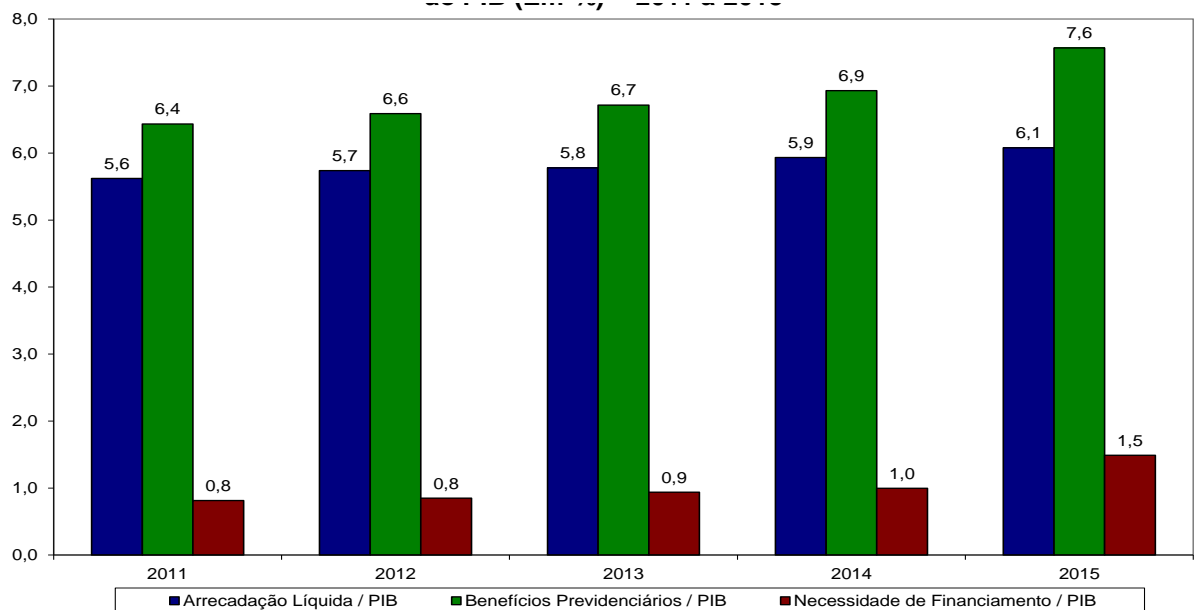
Fonte: Barbosa, 2016

Para ilustrar, em série histórica, a problemática do financiamento, apresenta-se o resultado do RGPS 2015, em valores reais, apurado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS:

**Gráfico 14: Evolução da necessidade de financiamento do RGPS de 2011 a 2015**

Conforme Gráfico 14 acima, a despesa com previdência em 2015 somou 454 bilhões de reais e as receitas previdenciárias, 364,7 bilhões, gerando uma necessidade adicional de aporte de recursos de 89,2 bilhões em uma trajetória de crescimento, conforme se percebe no período 2011 a 2015.

Também é crescente a relação da despesa previdenciária em relação ao PIB, conforme resultado apresentado também pelo MTPS:

**Gráfico 15: Necessidade de financiamento RGPS em relação ao PIB de 2011 a 2015**

Já a Tabela 6, a seguir, apresenta o agravamento do déficit financeiro dos RPPS dos entes, evidenciando as necessidades de financiamento que concorrem com outras despesas e comprometem os respectivos orçamentos. Cabe destacar que são despesas consideradas obrigatórias, uma vez que o poder público não pode deixar de pagar seus inativos e pensionistas.

**Tabela 6: Resultado financeiro dos RPPS – 2015-2016**

Entes	2015	2016
Municípios	6,7	11,1
Estados/DF	-60,9	-89,6
União - Civis	-35,5	-37,6
União - Militares	-32,5	-34,1
União - Demais	-4,5	-5,5
<b>Total</b>	<b>-126,7</b>	<b>-155,7</b>

**Observações:**

1 - Municípios e Estados/Distrito Federal - Fonte: DIPR (DRPSP/SPPS/MF) e RREO (STN) - projeção para final do exercício.

2 - União - Fonte: RREO (STN) - posição em dezembro.

3 - A rubrica "União - Demais" inclui: FCDF, IPC, pensões anistiadas, RFFSA e outros.

Fonte: Nogueira, 2017

Velloso (2006) enfatiza a necessidade de redução das despesas obrigatórias dos entes públicos, dentre elas os gastos com a seguridade social, apontando como propostas a redução dos subsídios públicos às aposentadorias e pensões, em especial dos servidores públicos, e a remoção do estímulo à não contribuição provocado pela garantia de um salário mínimo a maiores de 65 anos, sem exigência de contribuição prévia. Aspectos polêmicos.

Thompson (2000) também argumenta nesse sentido de que a percepção do jovem de que não precisa se esforçar para obtenção de benefícios no futuro contribui para a redução da produtividade, o que é ruim para a economia. Argumento também válido para a produtividade no serviço público em época na qual a aposentadoria poderia ser vista como um prêmio.

Caetano (2014) e Varsano e Mora (2007) destacam adicionalmente que os problemas que geram aumento dos gastos com previdência não são somente em decorrência de variáveis demográficas, mas também frutos de decisões políticas, dentre elas, a vinculação da correção de benefícios à correção do salário mínimo, que, desde a introdução do Plano Real, apresentou ganhos reais expressivos, bem

como concessões a grupos específicos e baixa disposição em realizar reformas, conforme exposto no Capítulo 3.

Lisboa e Latif (2013) propõem um debate nesse sentido ao fazer uma análise, no artigo *Democracy and Growth in Brazil*, sobre as dificuldades de se promover ajustes fiscais, reformas e controle geral do orçamento na medida em que este é influenciado pelos *rent seekers*<sup>41</sup>. Isso porque que todos na sociedade desfrutam de um benefício particular, como o caso brasileiro em que a “meia-entrada” é um exemplo típico que faz com que esse subsídio cruzado eleve os preços para todos. Ou seja, os custos dos benefícios concedidos são deslocados por empresas e governos de um setor para os ombros de outro. Todos querem se beneficiar, mas não estão dispostos a realizar sacrifícios ou não se importam quando tais custos são difusos, socializados com outros grupos, denotando a sensação de que há “almoço grátis”.

As despesas com a previdência observam fenômeno similar, uma vez que a ampliação de benefícios ou a não realização de reformas irá necessariamente retirar recursos orçamentários e financeiros de outras despesas, transferindo o custo dessa alocação para os eventuais beneficiários das políticas prejudicadas ou contribuindo para a ampliação do endividamento público e inflação, o que tem consequências graves para a economia. Cabe à sociedade refletir: até que ponto vale a pena sacrificar o futuro para garantir o presente?

Este capítulo fez uma breve digressão sobre o dilema da previdência no orçamento público, em especial mostrando a magnitude da sua representatividade no orçamento federal e a situação de déficit financeiro nos orçamentos dos entes subnacionais. Fica demonstrado que, apesar dos instrumentos legais vigentes, as escolhas em torno das despesas e receitas que compõem as peças orçamentárias são determinantes para a capacidade de financiamento das políticas públicas e demais despesas no presente e no futuro.

Na sequência, passa-se à análise do caso específico do Estado de Minas Gerais, que oportuniza uma melhor compreensão do RPPS no Estado e,

---

<sup>41</sup> Lisboa e Latif (2013) definem *rent seeking* a partir da literatura como um processo no qual certos grupos obtêm privilégios e benefícios do governo. Usualmente entendido como os meios pelos quais interesses privados conseguem favores especiais de órgãos públicos, as vezes por meios e negociações obscuras. Os autores propõem no artigo a interpretação mais ampla do termo como a existência de políticas discriminatórias com a intenção de conceder privilégio ou beneficiar grupos específicos, normalmente impondo custos não transparentes sobre o resto da sociedade (Tradução do autor).

especificamente, da evolução das despesas com previdência no orçamento para o período 2002 a 2015.

## **CAPÍTULO 6 – Previdência no estado de Minas Gerais de 2002 a 2015**

O presente capítulo foi elaborado a partir da consulta à legislação vigente aplicável ao Governo do Estado de Minas Gerais, às fontes documentais, registros administrativos e dados gentilmente fornecidos pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) - nesta última origem de dados, registra-se a utilização de dados e gráficos de apresentações internas da SEPLAG, indicando-se como “Fonte: SEPLAG-MG”. A análise também está permeada por elementos coletados em entrevistas semiestruturadas com gestores dessas duas instituições, para fins deste trabalho denominados Gestor IPSEMG e Gestor SEPLAG, conforme roteiro apresentado no Anexo I deste trabalho.

Conforme já exposto, no caso do Estado de Minas Gerais, a instituição do Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos veio a formalizar-se por meio da Lei Complementar Estadual nº 64, de 25 de março de 2002, representado pouco mais de três anos de intervalo em relação ao marco da Emenda Constitucional nº 20/1998.

O Gestor IPSEMG pondera que tal intervalo também ocorreu em outros Estados e Municípios do país, uma vez que, com as modificações introduzidas pela citada emenda, os entes levaram um tempo para se estruturar do ponto de vista normativo e operacional para a implementação das novas regras. Continua que tal esforço não pode ser considerado trivial, visto que estava sendo rompido o modelo de aposentadoria como um prêmio pelo trabalho para uma situação de benefício por contribuição. Somam-se a esses aspectos os reflexos políticos da implementação das medidas, uma vez que, no caso de Minas Gerais, a contribuição do servidor iria aumentar de 3,5% para 11%, passando a incorporar as pensões e criando uma contribuição específica somente para a saúde (antes de 8% para benefício de pensão e assistência à saúde do servidor). Esse ônus adicional aos servidores na época veio em um contexto de problemas fiscais enfrentados pela gestão do Governador Itamar Franco (1999 a 2002) e que implicava dificuldades de pagamento dos salários dos servidores, concessão de aumentos salariais e outras despesas.

Cabe destacar que a previdência dos militares não foi contemplada por este regramento e, portanto, possui tratamento diferenciado, discutido neste capítulo em seção específica.

## 6.1 Segurados

O Art. 3º da Lei Complementar Estadual 64/2002, originalmente estabelecia que são vinculados, compulsoriamente, ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), na qualidade de segurados:

- I - o servidor público titular de cargo efetivo da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas;
  - II - o membro da magistratura e o do Ministério Público, bem como o Conselheiro do Tribunal de Contas;
  - III - o servidor titular de cargo efetivo em disponibilidade;
  - IV - o aposentado.
- § 1º – O servidor que exercer, concomitantemente, mais de um cargo remunerado sujeito ao Regime Próprio de Previdência Social terá uma inscrição correspondente a cada um deles.
- § 2º – O servidor desvinculado do serviço público estadual perde a condição de segurado.

Verifica-se a abrangência do RPPS abarcando os servidores e membros de todos os Poderes e órgãos autônomos, ficando excluídos os deputados estaduais<sup>42</sup> e os militares<sup>43</sup>.

A citada lei foi objeto de diversas alterações, cabendo aqui destacar aquelas mais significativas no que tange aos impactos nas despesas previdenciárias do Estado. Dentre estas alterações, aquelas promovidas no referido art. 3º, que passou a ter a seguinte redação quanto aos vinculados ao RPPS:

- I - o titular de cargo efetivo da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, assim considerado o servidor cujas atribuições, deveres e responsabilidades específicas estejam definidas em estatuto ou normas estatutárias e que tenha sido aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos ou de prova de seleção equivalente, bem como aquele efetivado nos termos dos arts. 105 e 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado;
- II - o membro da magistratura e o do Ministério Público, bem como o Conselheiro do Tribunal de Contas;
- III - o servidor titular de cargo efetivo em disponibilidade;

<sup>42</sup> Com o advento da Lei Federal nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, foram incluídos no rol de segurados obrigatórios do RGPS o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social. No caso de Minas Gerais, os parlamentares contam também com o plano de benefícios de caráter previdenciário concedidos pelo Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG.

<sup>43</sup> Em Minas Gerais, o regramento relativo à previdência dos militares é dado pelo respectivo estatuto, regulamentado pela Lei nº 5.301 de 16 de outubro de 1969.

IV - o aposentado;

V - o notário, o registrador, o escrevente e o auxiliar admitido até 18 de novembro de 1994 e não optante pela contratação segundo a legislação trabalhista, nos termos do art. 48 da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994;

VI - o notário, o registrador, o escrevente e o auxiliar aposentado pelo Estado.

Além da inclusão dos notários, registradores e escreventes de cartórios já aposentados pelo Estado ou que foram admitidos antes de 18 de novembro de 1994, merece destaque a alteração do inciso I, que menciona o servidor efetivado.

Historicamente, conforme destaca o Gestor IPSEMG, parcela significativa de trabalhadores (em torno de 70 mil pessoas) não efetivos do Estado de Minas Gerais, especialmente professores e serventes escolares, estiveram integrados ao RPPS do Estado. Especificamente, entre os anos de 1999 e 2007, decisão da Justiça Federal de 1ª instância assegurou tal permanência.

Contudo, em 2007, o Tribunal Regional Federal - TRF 1ª Região reformou a sentença e excluiu tais servidores do acesso ao regime previdenciário próprio (RPPS), o que geraria um enorme passivo do Estado de Minas Gerais junto ao INSS (RGPS), além de reduzir as contribuições para o RPPS operado por meio de repartição. Isso levou a ser proposta e aprovada a Lei Complementar nº 100, de 05 de novembro de 2007, a qual reconheceu a efetividade desses servidores do ponto de vista previdenciário.

A “Lei 100”, como passou a ser denominada, por meio do art. 7º, em virtude da “natureza permanente da função para o qual foram admitidos”, estabeleceu como “titulares de cargo efetivo” e vinculados ao RPPS os servidores em exercício na data de publicação da lei, nas seguintes situações:

I - a que se refere o art. 4º da Lei nº 10.254, de 1990, e não alcançados pelos arts. 105 e 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado;

II - estabilizados nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República;

III - a que se refere o caput do art. 107 da Lei nº 11.050, de 19 de janeiro de 1993;

IV - de que trata a alínea "a" do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos até 16 de dezembro de 1998, desde a data do ingresso;

V - de que trata a alínea "a" do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos após 16 de dezembro de 1998 e até 31 de dezembro de 2006, desde a data do ingresso.

Posteriormente, em 2012, a Procuradoria Geral da República – PGR ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4876) que questionava a validade da

sobredita lei. O Supremo Tribunal Federal – STF, em 26/03/2014, julgou inconstitucionais os dispositivos da referida norma.

A declaração de inconstitucionalidade dos incisos I, II, IV e V do artigo 7º da “Lei 100” pelo STF alterou o enquadramento de inúmeros funcionários não estáveis do governo mineiro em relação ao seu regime jurídico previdenciário. A lei em questão promovia a investidura de profissionais, em sua grande maioria da área de educação, em cargos públicos efetivos sem a realização de concursos públicos, contrariando, segundo a decisão judicial, o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 e foi, por tal motivo, declarada inconstitucional. Com o advento dessa decisão, os servidores em questão passaram a ter os seus direitos previdenciários sob a responsabilidade do INSS, isto é, deixaram de integrar o RPPS mineiro para compor o RGPS.

Com isso, tal decisão onerou, do ponto de vista fiscal, o Tesouro estadual, uma vez que o Estado de Minas Gerais passou a ter um passivo com o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, além de ter que arcar com despesas de contribuição previdenciária dirigidas ao mesmo instituto, fato que reduz a arrecadação do fundo próprio de previdência do Estado.

Mesmo assim, a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 (Lei das ADIs), ressaltou dos efeitos da decisão:

- a) aqueles que já estejam aposentados e aqueles servidores que, até a data de publicação da ata do julgamento, tenham preenchidos os requisitos para a aposentadoria, exclusivamente para efeitos de aposentadoria, o que não implica em efetivação nos cargos ou convalidação da lei inconstitucional para esses servidores;
- b) os que se submeterem a concurso público quanto aos cargos para os quais foram aprovados; e
- c) a estabilidade adquirida pelos servidores que cumpriram os requisitos previstos no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal”<sup>44</sup>.

Ou seja, para fins previdenciários, os servidores excepcionados na decisão serão mantidos no RPPS.

Ainda de acordo com a decisão,

em relação aos cargos para os quais não haja concurso público em andamento ou com prazo de validade em curso, dar efeitos prospectivos a decisão, de modo somente a produzir efeitos a partir de doze meses, contados da data da publicação da ata de julgamento, tempo hábil para a realização de concurso público, a nomeação e a posse de novos servidores,

---

<sup>44</sup> Conforme decisão emanada do Tribunal Pleno – STF (Acompanhamento Processual – ADI 4876).  
Fonte: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

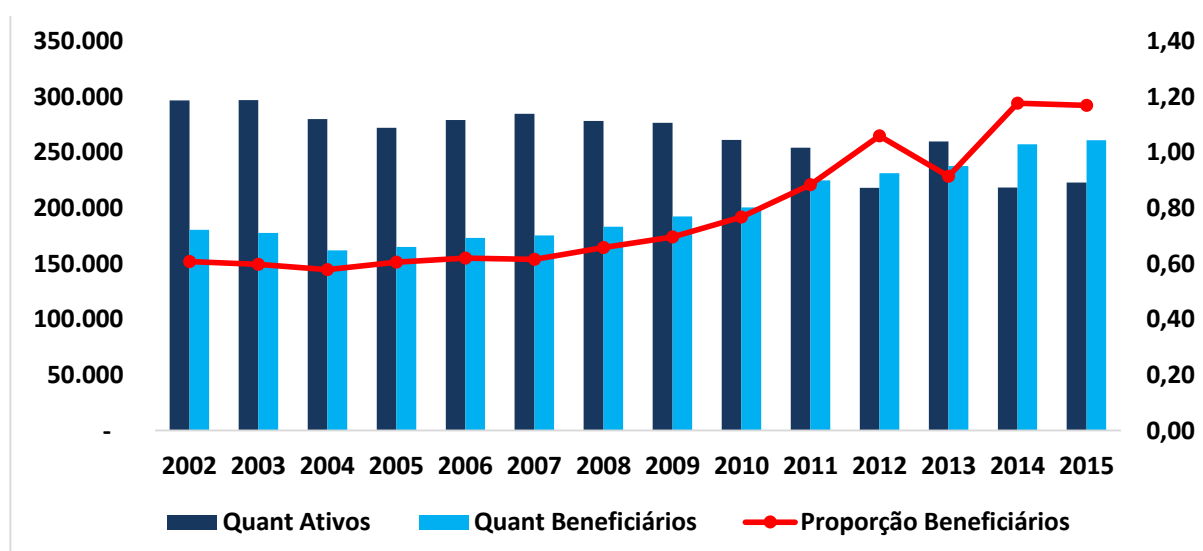
evitando-se, assim, prejuízo aos serviços públicos essenciais prestados à população<sup>45</sup>.

Para além desse evento, que fez com que fosse gerada uma alteração no número de segurados a partir da efetivação da decisão judicial, cuja reposição se daria gradativamente por meio de concurso público, é importante compreender as características da massa de servidores que compõem o RPPS de Minas Gerais.

### 6.1.1 Características da massa de servidores

No período até então analisado, é possível verificar a evolução dos servidores civis ativos segurados do RPPS, bem como do quantitativo de beneficiários (aposentados e pensionistas), conforme apresentado no Gráfico 16 a seguir:

**Gráfico 16: Evolução dos segurados do RPPS – Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados do IPSEMG

Verifica-se que o quantitativo de servidores inativos e pensionistas supera pela primeira vez o de servidores ativos a partir de 2012, patamar que se mantém em 2014 e 2015, ano em que o total de ativos (223.084) é inferior ao total de beneficiários (261.013), representando 1,17 beneficiários para cada servidor ativo.

Como é adotado um modelo de repartição simples, há menos servidores ativos para custear os benefícios previdenciários. Dado que sobre o salário dos servidores incide uma contribuição de 33% (11% do servidor e 22% do Estado), na

<sup>45</sup> Os principais órgãos e entidades atingidos pela decisão do STF são: Secretaria de Estado de Educação – SEE, Fundação Clóvis Salgado – FCS, Fundação Helena Antipoff – FHA, Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, Polícia Militar de Minas Gerais – Colégio Tiradentes.

média, cada servidor ativo gera  $\frac{1}{3}$  do montante necessário para pagar um inativo. Ou seja, para um equilíbrio seria necessário quadruplicar o quadro de servidores ativos, o que é um cenário, mesmo hipotético, ilógico, considerando a necessidade do serviço público, adoção de tecnologias e medidas de eficiência, bem como limites para as despesas com pessoal estabelecidos na LRF.

Segundo a Avaliação Atuarial do Fundo Financeiro de Previdência - FUNFIP, data focal de 31/12/2015, o período analisado se encerra com o seguinte perfil de segurados ativos, demonstrado na Tabela 7 a seguir:

**Tabela 7: Perfil dos Participantes Ativos do RPPS - Minas Gerais - 2015**

QUADRO A01a - Ativos			
Descrição	Feminino	Masculino	TOTAL
Numero de Participantes	156.310	66.774	223.084
Idade Média (anos)	46,1	44,5	45,6
Menor Salário de Contribuição	R\$ 788,00	R\$ 788,00	R\$ 788,00
Salário Médio de Contribuição	R\$ 2.973,88	R\$ 5.477,93	R\$ 3.723,40
Maior Salário de Contribuição	R\$ 88.533,27	R\$ 71.131,87	R\$ 88.533,27
Folha Mensal de Salários de Contribuição	R\$ 464.847.680,71	R\$ 365.783.003,09	R\$ 830.630.683,80
Tempo Médio de vinculação ao RPPS	10,6	11,5	10,9
Tempo Médio até a aposentadoria	11,2	16,9	12,9
Idade Média estimada de Aposent	57,2	61,4	58,5
Idade Média de Admissão no Ente	35,6	33,2	34,9

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

Conforme demonstrado, há grande representatividade de mulheres dentre os servidores que possuem menor idade mínima para se aposentarem (55 anos e 50 se professora), além de, conforme projeções de expectativa de vida já apresentada, tenderem a receber benefícios por mais tempo<sup>46</sup>.

Verifica-se, ainda, que a idade média dos servidores participantes era de 45,6 anos, o que não caracteriza uma massa jovem e chama a atenção para outro ponto que merece destaque na análise da Tabela 7: Tempo Médio até aposentadoria. Para o total de participantes, esse tempo está em 12,9 anos, o que permite inferir que, se desconsiderada eventual reposição dos servidores ativos nesse tempo, metade dos servidores terá condições de se aposentar, conforme evidenciado também na Estimativa de Aposentadorias dos Atuais Segurados Ativos<sup>47</sup>, constante do Anexo II

<sup>46</sup> Conforme Gestor IPSEMG em dezembro de 2015 os professores representavam cerca de 60% do total de participantes e, portanto, se aposentam antes, recebendo benefícios por mais tempo.

<sup>47</sup> Não considera a reposição da massa de servidores

deste trabalho, para um Horizonte Temporal de 35 anos da Avaliação Atuarial do FUNFIP de 31/12/2016, pressionando o financiamento do sistema de repartição.

## 6.2 Benefícios

Originalmente, a Lei Complementar Estadual nº 64/2002 estabelecia no rol de benefícios do RPPS-MG:

Art. 6º – São benefícios assegurados pelo Regime Próprio de Previdência Social:

I – ao segurado:

- a) aposentadoria;
- b) licença para tratamento de saúde;
- c) licença-maternidade;
- d) (vetado);
- e) abono-família;

II – ao dependente:

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão;
- c) (vetado).

Parágrafo único – Serão observados, para a concessão dos benefícios, os limites previstos no inciso XI do art. 37 da Constituição da República.

Com a redação vigente, os denominados auxílios previdenciários (licença para tratamento de saúde, licença maternidade, abono-família e auxílio-reclusão) não mais fazem parte do rol de benefícios assegurados pelo RPPS-MG, por força da Lei Complementar nº 121, de 29 de dezembro de 2011. Tais auxílios são de responsabilidade e suportados diretamente pelos entes patronais, permanecendo como benefícios a aposentadoria ao segurado e a pensão por morte, aos dependentes.

O servidor aposentar-se-á de acordo com a regra que lhe for mais adequada e para a qual é elegível. As regras constam de normativos federais já apresentados e foram alteradas historicamente por meio de reformas no sistema previdenciário. Conforme Gestor IPSEMG, a depender das condições de cada servidor, mais de sete regras<sup>48</sup> de aposentadoria são aplicáveis. Em qualquer hipótese, é garantido um benefício inicial equivalente, pelo menos, ao salário mínimo vigente.

A despeito da citada norma que regulamenta o RPPS abarcar todos os servidores civis, verificou-se um descompasso do regramento constitucional com a

---

<sup>48</sup> No presente trabalho, são apresentadas as principais regras para fins de elucidação da existência de diversas situações que representam benefícios mais generosos para atuais e futuros aposentados e pensionistas e que, apesar da vigência de regras de transição decorrentes de reformas, ainda pressionam o orçamento público. O regramento completo aplicável aos servidores nas diversas situações pode ser consultado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Minas Gerais, Lei nº 21.736, de 04 de agosto de 2015.

Lei Complementar nº 64/2002 com o que foi estabelecido na denominada Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (Lei Complementar nº 129, de 08 de novembro de 2013), que criou aposentadoria especial para o Policial Civil, o que deveria ser regulamentado em nível federal. Dessa forma, manteve-se para os Polícias Civis regramentos já extintos constitucionalmente, como a integralidade e paridade, além de não haver idade mínima para aposentadoria, somente tempo de contribuição. Nesses termos, parte das regras apresentadas a seguir conflitam com a norma específica citada.

### **6.2.1 Aposentadoria por tempo de contribuição**

A aposentadoria por tempo de contribuição, de caráter voluntário, possui um conjunto de condições que devem ser satisfeitas para a sua concessão e consiste em uma renda mensal vitalícia ao participante. É concedida nos termos da Constituição Federal de 1988, emendas constitucionais e respectivas regras de transição, bem como a partir de disposições específicas da legislação Estadual.

As regras aplicáveis aos homens e mulheres que ingressaram no serviço público a partir de 01/01/2004 ou não optaram pelas regras de transição previstas nas EC nº 41/2003 e nº 47/2005 são apresentadas nos Quadros 1 e 2, a seguir.

**Quadro 1: Regras de acesso a aposentadoria por idade e tempo de contribuição – Homens – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004**

<b>Quadro P3 – Homem</b>	
<b>POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO</b> Art. 40, § 1º, inciso III, “a” da CF, com redação da EC nº 41/2003	
Aplicáveis aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que ingressaram no serviço público a partir de 01/01/2004, ou àqueles que não optaram pelas regras dos art. 2º e 6º da EC 41/03 ou do art. 3º da EC 47/05.	
<b>HOMEM</b>	
<b>Professor (*)</b>	<b>Demais Servidores</b>
<b>Tempo de contribuição:</b> 10950 dias (30anos) <b>Tempo no serviço público:</b> 3650 dias (10anos) <b>Tempo no cargo:</b> 1825 dias (5anos) <b>Idade mínima:</b> 55 anos	<b>Tempo de contribuição:</b> 12775 dias (35anos) <b>Tempo no serviço público:</b> 3650 dias (10anos) <b>Tempo no cargo:</b> 1825 dias (5anos) <b>Idade mínima:</b> 60 anos
<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994.	<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994
<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.	<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.
<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08)	<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08).
<b>Observação:</b> - Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais se considerou a última remuneração no cargo efetivo. - (*) redutor conforme § 5º, art. 40 da CF, ou seja, somente para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.	<b>Observação:</b> - Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais se considerou a última remuneração no cargo efetivo

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

**Quadro 2: Regras de acesso a aposentadoria por idade e tempo de contribuição – Mulheres – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004**

<b>Quadro P3 - Mulher</b>	
<b>POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO</b> Art. 40, § 1º, inciso III, “a” da CF, com redação da EC nº 41/2003	
Aplicáveis aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que ingressaram no serviço público a partir de 01/01/2004, ou àqueles que não optaram pelas regras dos art. 2º e 6º da EC 41/03 ou do art. 3º da EC 47/05	
<b>MULHER</b>	
<b>Professora (*)</b>	<b>Demais Servidores</b>
<b>Tempo de contribuição:</b> 9125 dias (25anos) <b>Tempo no serviço público:</b> 3650 dias (10anos) <b>Tempo no cargo:</b> 1825 dias (5anos) <b>Idade mínima:</b> 50 anos	<b>Tempo de contribuição:</b> 10950 dias (30anos) <b>Tempo no serviço público:</b> 3650 dias (10anos) <b>Tempo no cargo:</b> 1825 dias (5anos) <b>Idade mínima:</b> 55 anos
<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994.	<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994
<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.	<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.
<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08).	<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08).
<b>Observação:</b> - Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais se considerou a última remuneração no cargo efetivo; - (*) redutor conforme § 5º, art. 40 da CF, ou seja, somente para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.	<b>Observação:</b> - Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais se considerou a última remuneração no cargo efetivo.

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

Como coexistem servidores contemplados por regras de transição anteriores a estas, os Quadros 3, 4, 5 e 6 apresentam, respectivamente, as regras de transição trazidas pela EC nº 20/1998, EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005.

Quadro 3: Regra de transição para aposentadoria – Brasil e Minas Gerais – EC nº 20/1998

<b>Quadro T1</b>	
<b>APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA - (art. 2º da EC 41/2003)</b>	
Aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as autarquias e fundações, que tenham ingressado até 16/12/1998.	
<b>HOMEM</b>	<b>MULHER</b>
Tempo de contribuição: 12775 dias (35 anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5 anos) Idade mínima: 53 anos Pedágio: Acréscimo de 20% no tempo que faltava em 16/12/98, para atingir o tempo total de contribuição.	Tempo de contribuição: 10950 dias (30 anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5anos) Idade mínima: 48 anos Pedágio: Acréscimo de 20% no tempo que faltava em 16/12/98, para atingir o tempo total de contribuição.
<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994. Posteriormente, aplica-se a tabela de redução	<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994. Posteriormente, aplica-se a tabela de redução
<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do cargo efetivo.	<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do cargo efetivo.
<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08).	<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08).
<b>Observação:</b> - Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais se considerou a última remuneração no cargo efetivo; - <b>Regra Especial para Professor:</b> Acréscimo de 17% no tempo de efetivo exercício até 16/12/98, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de magistério, incluindo-se o magistério que não seja de educação infantil e do ensino fundamental e médio. Calcula-se primeiro o bônus de 17% e depois o pedágio; - <b>Regra Especial para Magistrados, membros do Ministério Público e do TCU:</b> Acréscimo de 17% no tempo de efetivo exercício até 16/12/98. Calcula-se primeiro o bônus de 17% e depois o pedágio.	<b>Observação:</b> - Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais se considerou a última remuneração no cargo efetivo; - <b>Regra Especial para Professora:</b> Acréscimo de 20% no tempo de efetivo exercício até 16/12/98, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de magistério, incluindo-se o magistério que não seja de educação infantil e ensino fundamental e médio. Calcula-se primeiro o bônus de 20% e depois o pedágio.

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

**Quadro 4: Regra de transição para aposentadoria – Brasil e Minas Gerais – EC nº 41/2003 – Homens**

Quadro T2 – Homem	
APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA - (art. 6º da EC 41/03)	
Aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado no serviço público até 31/12/2003.	
HOMEM	
Professor (*)	Demais Servidores
Tempo de contribuição: 10950 dias (30 anos) Tempo no serviço público: 7300 dias (20 anos) Tempo na carreira: 3650 dias (10 anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5 anos) Idade mínima: 55 anos.	Tempo de contribuição: 12775 dias (35 anos) Tempo no serviço público: 7300 dias (20 anos) Tempo na carreira: 3650 dias (10 anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5 anos) Idade mínima: 60 anos
<b>Forma de cálculo:</b> Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)	<b>Forma de cálculo:</b> Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)
<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.	<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.
<b>Reajuste do Benefício:</b> Paridade com a remuneração dos servidores ativos	<b>Reajuste do Benefício:</b> Paridade com a remuneração dos servidores ativos
<b>Observação:</b> - (*) redutor conforme § 5º, art. 40 da CF, ou seja, somente para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.	

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

**Quadro 5: Regra de transição para aposentadoria – Brasil e Minas Gerais – EC nº 41/2003 – Mulheres**

Quadro T2 – Mulher	
APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA - (art. 6º da EC 41/03)	
Aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado no serviço público até 31/12/2003.	
MULHER	
Professora (*)	Demais Servidoras
Tempo de contribuição: 9125 dias (25 anos) Tempo no serviço público: 7300 dias (20 anos) Tempo na carreira: 3650 dias (10 anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5 anos) Idade mínima: 50 anos	Tempo de contribuição: 10950 dias (30 anos) Tempo no serviço público: 7300 dias (20 anos) Tempo na carreira: 3650 dias (10 anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5 anos) Idade mínima: 55 anos
<b>Forma de cálculo:</b> Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)	<b>Forma de cálculo:</b> Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)
<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.	<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.
<b>Reajuste do Benefício:</b> Paridade com a remuneração dos servidores ativos	<b>Reajuste do Benefício:</b> Paridade com a remuneração dos servidores ativos
<b>Observação:</b> - (*) redutor conforme § 5º, art. 40 da CF, ou seja, somente para a professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.	

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

**Quadro 6: Regra de transição para aposentadoria – Brasil e Minas Gerais – EC nº 47/2005**

<b>Quadro T3</b>	
<b>APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA - (art. 3º da EC 47/05)</b>	
Aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado no serviço público até 16/12/1998.	
<b>HOMEM</b>	<b>MULHER</b>
<b>Tempo de contribuição:</b> 12775 dias (35 anos) <b>Tempo no serviço público:</b> 7300 dias (25 anos) <b>Tempo na carreira:</b> 5475 dias (15 anos) <b>Tempo no cargo:</b> 1825 dias (5 anos) <b>Idade mínima conforme fórmula abaixo:</b>  <div style="text-align: center;">Idade Mínima = 95 – TC,</div> Onde: TC: tempo de contribuição e TC >= 35 anos	<b>Tempo de contribuição:</b> 10950 dias (30 anos) <b>Tempo no serviço público:</b> 9125 dias (25anos) <b>Tempo na carreira:</b> 5475 dias (15 anos) <b>Tempo no cargo:</b> 1825 dias (5 anos) <b>Idade mínima conforme tabela abaixo:</b>  <div style="text-align: center;">Idade Mínima = 85 – TC</div> Onde: TC: tempo de contribuição e TC >= 30 anos
<b>Forma de cálculo:</b> Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)	<b>Forma de cálculo:</b> Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)
<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.	<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.
<b>Reajuste do Benefício:</b> Paridade com a remuneração dos servidores ativos	<b>Reajuste do Benefício:</b> Paridade com a remuneração dos servidores ativos
<b>Observação:</b> - Para as pensões decorrentes de morte, ocorrida até 19/02/2004, de aposentado por estas regras, a pensão será igual à última remuneração do servidor.	<b>Observação:</b> - Para as pensões decorrentes de morte, ocorrida até 19/02/2004, de aposentado por estas regras, a pensão será igual à última remuneração do servidor.

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

Percebe-se, nesse contexto, a convivência de servidores ativos e aposentados sob diversas regras menos ou mais rigorosas em relação a tempo de contribuição e idade mínima, mais ou menos generosas em relação ao valor do benefício e regra para a respectiva correção.

### 6.2.2 Aposentadoria proporcional e compulsória

No âmbito do RPPS mineiro, admite-se também a aposentadoria por idade com recebimento de proventos proporcionais ao tempo de contribuição. Esta aposentadoria será compulsória se o participante atingir 70 (setenta) anos de idade.

A Lei Complementar Federal nº 152, de 3 dezembro de 2015, alterou a idade para aposentadoria compulsória no serviço público federal para 75 (setenta e cinco) anos de idade. Porém, tal alteração, até a conclusão deste trabalho, não foi refletida na Lei Complementar nº 64/2002, que regulamenta o RPPS em Minas Gerais. A ampliação da idade para aposentadoria compulsória permite ao servidor

que desejar permanecer como ativo e, portanto, sem onerar os regimes previdenciários.

Os Quadros 7 e 8 apresentam as regras vigentes para aposentadoria proporcional por idade e compulsória.

**Quadro 7: Regra de aposentadoria proporcional por idade – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004**

<b>Quadro P4</b>	
<b>POR IDADE</b>	
<b>Art. 40, § 1º, inciso III, “b” da CF, com redação da EC nº 41/2003</b>	
Aplicáveis aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que ingressaram no serviço público a partir de 01/01/2004, ou àqueles que não optaram pelas regras dos art. 2º e 6º da EC 41/03 ou do art. 3º da EC 47/05.	
<b>HOMEM</b>	<b>MULHER</b>
<b>Tempo no serviço público:</b> 3650 dias (10 anos) <b>Tempo no cargo:</b> 1825 dias (5 anos) <b>Idade mínima:</b> 65 anos	<b>Tempo no serviço público:</b> 3650 dias (10anos) <b>Tempo no cargo:</b> 1825 dias (5 anos) <b>Idade mínima:</b> 60 anos
<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994. Proventos proporcionais ao tempo de contribuição.	<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994. Proventos proporcionais ao tempo de contribuição.
<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.	<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.
<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08).	<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08).
<b>Observação:</b> - Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais se considerou a última remuneração no cargo efetivo.	<b>Observação:</b> - Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais se considerou a última remuneração no cargo efetivo.

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

**Quadro 8: Regra de aposentadoria proporcional compulsória – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004**

<b>Quadro P2</b>
<b>AP OSENTADORIA COMPULSÓRIA</b> (art. 40, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, com redação da E C nº 41/2003)
Aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações.
<b>HOMEM/MULHER</b>
Aposentadoria aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição
<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetivadas a partir de julho/1994.
<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.
<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08)
<b>Observação:</b> Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais considerou-se a última remuneração no cargo efetivo

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

### 6.2.3 Aposentadoria por invalidez

Esta modalidade de aposentadoria concede uma renda mensal vitalícia ao participante que for considerado totalmente inválido para o exercício de atividade remunerada (incapaz de readaptação), mediante exame médico realizado por junta médica e enquanto permanecer a condição de invalidez.

O provento de aposentadoria por invalidez é calculado proporcionalmente ao tempo de contribuição, exceto se a invalidez for decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, conforme especificado em lei.

**Quadro 9: Regra de aposentadoria por invalidez permanente – Brasil e Minas Gerais – A partir de 2004**

<b>Quadro P1</b>
<b>APOSENTADORIA POR INVALIDEZ PERMANENTE</b> (art. 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, com redação da E C nº 41/2003)
Aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações.
<b>HOMEM/MULHER</b>
Invalidez permanente comum: proventos proporcionais ao tempo de serviço Invalidez permanente decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei: proventos integrais
<b>Forma de cálculo:</b> Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994.
<b>Teto do benefício:</b> Remuneração do servidor no cargo efetivo.
<b>Reajuste do Benefício:</b> Os proventos serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS (redação dada pelo art. 171 da Lei no. 11.784/08)
<b>Observação:</b> Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais considerou-se a última remuneração no cargo efetivo

Fonte: IPSEMG. Avaliação Atuarial do FUNFIP. 31/12/2015

#### 6.2.4 Pensão por morte

A pensão por morte consiste em uma renda mensal que pode ser vitalícia ou temporária a depender da situação do(s) beneficiário(s) do participante. É concedida ao conjunto de beneficiários habilitados a partir da data de falecimento<sup>49</sup> do segurado. Será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data do seu falecimento. Na hipótese de existir mais de um beneficiário, o valor é dividido conforme legislação, sendo a parcela individual de cada um reversível ao conjunto, quando de sua inabilitação ou extinção de seu direito.

<sup>49</sup> Conforme Lei Complementar nº 64/2002: Art. 21 – Declarada judicialmente a morte presumida do segurado, será concedida a pensão provisória a seus dependentes, a partir da data da declaração.

§ 1º – Mediante prova do desaparecimento do segurado em consequência de acidente, desastre ou catástrofe, seus dependentes farão jus a pensão provisória a partir da data do sinistro, independentemente da declaração judicial de que trata o “caput”.

§ 2º – O beneficiário da pensão de que trata este artigo obriga-se a firmar, anualmente, declaração relativa à permanência do caráter presumido da morte do servidor, até que a autoridade judiciária declare definitiva a sucessão.

§ 3º – Verificado o reaparecimento do segurado, nos casos previstos nos parágrafos anteriores, o pagamento da pensão cessa imediatamente, ficando os dependentes desobrigados da reposição dos valores recebidos, salvo comprovada má-fé (MINAS GERAIS, 2002).

Conforme Lei Complementar nº 64/2002,

Art. 4º – São dependentes do segurado, para os fins desta lei:

I – o cônjuge ou companheiro e o filho não emancipado, menor de vinte e um anos ou inválido;

II – os pais;

III – o irmão não emancipado, menor de vinte e um anos ou inválido.

§ 1º – Os dependentes de uma mesma classe concorrem em igualdade de condições.

§ 2º – A existência de dependente de qualquer das classes especificadas neste artigo exclui do direito às prestações os das classes subsequentes, observado o disposto nos arts. 22, 23 e 24.

§ 3º – Equiparam-se aos filhos, nas condições do inciso I deste artigo, desde que comprovada a dependência econômica e a ausência de bens suficientes para o próprio sustento e educação:

I – o enteado, mediante declaração escrita do segurado;

II – o menor que esteja sob tutela judicial, mediante a apresentação do respectivo termo.

§ 4º – Considera-se companheiro a pessoa que mantenha união estável com o segurado, na forma da lei civil.

§ 5º – A dependência econômica das pessoas de que trata o inciso I do “caput” deste artigo é presumida, e a das demais será comprovada.

Ainda nos termos da citada Lei, tem prioridade o cônjuge e filhos não emancipados menores de 21 anos. Ao cônjuge será concedida por inteiro a pensão, salvo se houver filhos, situação na qual o cônjuge fará jus à metade do valor e a outra metade será dividida em partes iguais aos filhos. Cessando o direito à pensão de um dos filhos, o respectivo benefício reverterá, em partes iguais, aos demais filhos, se houver. Não havendo cônjuge ou companheiro com direito à pensão, será o benefício pago integralmente, em partes iguais, aos filhos. Reverte em favor dos filhos o direito à pensão do cônjuge ou do companheiro que perder a condição de dependente.

Inexistindo cônjuge ou filhos o benefício de pensão por morte será revertido, em partes iguais, aos pais e na ausência destes ao irmão não emancipado menor de vinte e um anos ou inválido.

À exceção dos filhos e irmãos não emancipados que perdem o benefício ao completarem vinte e um anos (salvo se inválidos), o benefício da pensão no Estado e Minas Gerais tem caráter vitalício:

Art. 5º – A perda da qualidade de dependente ocorre:

I – para o cônjuge:

a) pela separação judicial ou divórcio, enquanto não lhe for assegurada a prestação de alimentos;

b) pela anulação judicial do casamento;

c) por sentença judicial transitada em julgado;

d) pela constituição de novo vínculo familiar;

(Alínea acrescentada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 70, de 30/07/2003);

II – para o companheiro:

- a) pela cessação da união estável com o segurado, enquanto não lhe for garantida a prestação de alimento;
  - b) por sentença judicial transitada em julgado;
  - c) pela constituição de novo vínculo familiar;
- (Alínea acrescentada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 70, de 30/7/2003) (MINAS GERAIS, 2002).

Com a EC nº 41/2003, foi estabelecido um teto para o benefício de pensão, que passou a ser os proventos até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, ou parcial (teto do RGPS acrescido de 70% da parcela excedente a este limite) para proventos que excedam a aquele limite.

Cumprе ressaltar que as regras de pensões do RGPS se tornaram, ao longo do tempo, mais rígidas no que diz respeito ao acesso e fruição dos benefícios, fazendo com que a União, por meio da Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, equiparasse os requisitos e tempos de fruição dos benefícios do RPPS dos servidores federais àqueles dos segurados pelo RGPS. As mudanças afetam em especial benefícios antes concedidos de forma vitalícia a cônjuge.

Com isso, passou a ser considerado o quantitativo de contribuições, tempo de casamento e idade do cônjuge:

- a) Recolhimento inferior a 18 contribuições mensais ou menos de 02 anos de casamento: 4 meses de benefícios para o cônjuge independente da idade
- b) Recolhimento inferior a 18 contribuições mensais ou menos de 02 anos de casamento e óbito do segurado decorrer de acidente ou doença decorrente do trabalho: aplicam-se as faixas do quadro a seguir.
- c) Recolhimento mínimo de 18 contribuições mensais e pelo mínimo de 02 anos de casamento: aplicam-se as faixas tabela a seguir.

**Tabela 8: Detalhamento de pensão por morte – Brasil – A partir de 2015**

<b>Idade do cônjuge na data do óbito</b>	<b>Duração do benefício</b>
Menos de 21 anos	3 anos
Entre 21 e 26 anos	6 anos
Entre 27 e 29 anos	10 anos
Entre 30 e 40 anos	15 anos
Entre 41 e 43 anos	20 anos
44 anos ou mais	Vitalícia

Fonte: Elaborado pelo autor

Esse movimento realizado pelo Governo Federal foi acompanhado por outros entes, como a Bahia, que por meio da Lei nº 13.447, de 07 de outubro de 2015,

alterou o regramento do seu RPPS para estabelecer parâmetros semelhantes para os benefícios de pensão.

Considera-se que tal alteração é uma oportunidade para o RPPS em Minas Gerais uma vez que, conforme Gestor IPSEMG, poderia ser gerada uma redução nas despesas com pensão na ordem de R\$ 244 milhões por ano.

### **6.3 Fundos e Contribuições**

A operacionalização do RPPS do Estado de Minas Gerais foi consubstanciada, originalmente, por meio de duas figuras criadas pela Lei Complementar nº 64/2002, para acolher as categorias supracitadas de participantes: a) FUNFIP – Fundo Financeiro de Previdência; e b) FUNPEMG - Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais.

O FUNFIP foi inicialmente instituído na figura de uma Conta Financeira de Previdência – CONFIP vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda - SEF e, posteriormente, transformado em Fundo Financeiro, de natureza contábil, sem personalidade jurídica, por meio da Lei Complementar nº 77, de 13 de janeiro de 2004, tendo como gestor o IPSEMG e agente financeiro a SEF.

O FUNFIP, nos termos da Lei Complementar nº 64/2002, tem como estrutura superior um Grupo Coordenador, composto pelos Secretários de Fazenda e de Planejamento e Gestão, bem como pelo Presidente do IPSEMG. Dispõe ainda de um Conselho Consultivo, sem poder deliberativo ou remuneração, composto por representantes dos diversos poderes e órgãos do Estado, além de representantes dos segurados.

Tal fundo opera em regime de repartição simples, recolhendo contribuições relativas aos ativos, inativos e pensionistas e pagando os respectivos benefícios, sem a constituição de reservas e provisões que excedam ao exercício financeiro corrente. As contribuições incidem sobre a remuneração de contribuição que, nos termos da Lei Complementar nº 64/2002, é o valor constituído por subsídios, vencimentos, adicionais, gratificações de qualquer natureza e outras vantagens pecuniárias de caráter permanente que o segurado perceba em folha de pagamento, na condição de servidor público. Não integram a remuneração de contribuição o abono-família, a diária, a ajuda de custo e o ressarcimento das despesas de transporte, bem como as demais verbas de natureza indenizatória.

As alíquotas de contribuição são de 11% para o servidor e 22% para o Estado, independentemente da remuneração de contribuição. Os inativos e pensionistas contribuem com 11% sobre a parcela dos proventos que excedem o valor máximo de benefícios do RGPS e, no caso de o beneficiário ser portador de doença incapacitante, incide sobre a parcela da remuneração que exceder o dobro do limite máximo dos benefícios do RGPS.

O FUNPEMG foi instituído pela Lei Complementar Estadual nº 64/2002, tendo como segurados obrigatórios os servidores efetivos, de todos os poderes, órgãos e autarquias, cuja nomeação ocorresse a partir de 01/01/2002, gerando, portanto, uma segregação da massa de participantes e segurados. A partir daquela data, os participantes e segurados do FUNPEMG contribuiriam para um fundo capitalizado com constituição de provisões e reservas de longo prazo para suportar os próprios benefícios. A gestão do FUNPEMG era realizada de forma colegiada por meio dos seus Conselhos de Administração e Fiscal. Eram aplicáveis alíquotas de contribuição de 11% para os segurados e de 22% para os entes patronais, totalizando 33%, incidentes sobre as remunerações de contribuição. Além das receitas de contribuição do servidor e respectiva patronal, também auxiliavam na formação do patrimônio do Fundo as receitas financeiras e as receitas de compensação previdenciária.

De maneira a capitalizar o Fundo e permitir uma transição mais suave do regime de repartição simples, adotado até então para o RPPS-MG, para um regime puramente capitalizado, foi estabelecida uma tabela de repasse gradativa de contribuição e um diferimento para a assunção dos benefícios da massa segurada pelo FUNPEMG de forma a reduzir o impacto do custo de transição para o FUNFIP, considerando que este não mais receberia, a partir de determinada data, novos participantes, o que geraria a necessidade de aportes complementares do Estado para suportar os benefícios, uma vez que as contribuições de novos servidores passariam a ser revertidas integralmente ao FUNPEMG.

Por meio dessa tabela, o FUNPEMG receberia os 33% de contribuição, de forma gradativa, atingindo a integralidade de repasse apenas no ano de 2009. A diferença entre o montante de contribuição previsto em Lei e o repassado ao FUNPEMG seria destinada ao FUNFIP que, em contrapartida, assumiria os benefícios dos segurados do FUNPEMG cujo fato gerador ocorresse entre 01/01/2002 e 31/12/2009.

Assim ocorreu até 28/12/2009, com o advento da Lei Complementar Estadual nº 110, de 28 de dezembro de 2009, que promoveu novo diferimento para a assunção dos benefícios pelo FUNPEMG, alterando a data de 01/01/2010 para 01/01/2013, bem como a tabela de repasse. Posteriormente, por meio da Lei Complementar Estadual nº 121/2011, foi alterado o rol de benefícios do RPPS-MG, passando a considerar os auxílios previdenciários como encargo estatutário, com a concomitante redução da contribuição patronal de 22% para 19%, em função da exclusão dos auxílios do RPPS-MG e, por consequência, um menor aporte do Estado ao fundo capitalizado.

O parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar nº 64/2002 previa que a extinção do FUNPEMG seria precedida de plebiscito realizado entre a totalidade dos contribuintes do IPSEMG. Por meio da Lei Complementar Estadual nº 128, de 01 de novembro de 2013, foi dada nova redação ao citado artigo, com a eliminação do disposto no parágrafo único e, por consequência, da necessidade de plebiscito para extinção do fundo.

Com isso, ao final do ano de 2013, por meio da Lei Complementar nº 131, de 06 de dezembro, verificou-se a extinção<sup>50</sup> do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de readequar a previdência do Estado a um novo modelo, uma vez que o contexto fiscal do Estado em um cenário de descompasso entre receitas e despesas levou à decisão de cobrir as despesas previdenciárias daquele exercício e em 2014 com o saldo disponível nas contas do fundo capitalizado. Houve, então, a aglutinação do acobertamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos estaduais e seus dependentes ao FUNFIP.

Quando de sua extinção, o FUNPEMG possuía patrimônio financeiro da ordem de R\$ 3,6 bilhões, rentabilidade financeira acumulada desde sua criação de 349,66%, e contava com aproximadamente 80.000 segurados. Dos recursos transferidos pelo FUNPEMG ao FUNFIP, restaram apenas aqueles que se encontravam alocados em produtos financeiros, da ordem de R\$349 milhões à época, cujo resgate imediato não era possível no curto prazo.

---

<sup>50</sup> No dia 13 de dezembro de 2013, foi emitida pelo Ministério da Previdência Social – MPS a Notificação de Irregularidade Atuarial para o Estado de Minas Gerais. Este documento comunicava a suposta desconformidade da extinção do FUNPEMG com as normas federais. Consta a ressalva de que a falta de atendimento às determinações nela contidas tornaria irregular o critério “Equilíbrio Financeiro e Atuarial”, resultando na suspensão da emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instrumento que tem sido obtido pelo Estado judicialmente.

O Fundo Previdenciário de Minas Gerais – FUNPREV-MG, instituído na mesma lei que extinguiu o FUNPEMG, viria a substituir este último em uma nova modelagem para a previdência do Estado com a implantação do Regime de Previdência Complementar e, por consequência, do teto de benefícios do RGPS, o que representaria um ganho em termos do equilíbrio financeiro e atuarial.

O FUNPREV-MG também operaria no regime financeiro de capitalização, com o objetivo de prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores que ingressarem no serviço público do Estado de Minas Gerais a partir da data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado.

Nos termos do art. 8 da Lei Complementar nº 131/2013, seriam segurados do FUNPREV-MG “os servidores que ingressarem no serviço público do Estado de Minas Gerais a partir da data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado”, o que veio a ocorrer apenas em 12/02/2015.

Ao atrelar o início da operação do FUNPREV-MG à instituição de previdência complementar, restou claro que o novo fundo a ser regulamentado não iria prover para os inativos os valores integrais dos salários quando da aposentadoria, uma vez que a instituição do Regime de Previdência Complementar decorre da mudança do regime de contribuições e benefícios no âmbito do RPPS que passariam a ser equivalentes aos do RGPS.

Não obstante se tenha, em lei, criado um novo fundo a ser também operado, tal como o extinto FUNPEMG, em regime de capitalização, o Fundo Previdenciário de Minas Gerais - FUNPREV-MG, até a conclusão deste trabalho, não teve efetivada a sua estruturação e o consequente início de sua operação (o que não inviabilizou a oferta de previdência complementar e implantação do teto de benefícios do RGPS). Pela Lei complementar 131/2013, o FUNPREV-MG deveria ter sido regulamentado até 06/12/2014 (regulamentação que depende de Lei Complementar específica), com vistas a estabelecer as normas e a estrutura do FUNPREV-MG, bem como a revisão do plano de custeio do FUNFIP.

Cabe considerar que a efetivação de novo fundo capitalizado também passa pela assunção dos custos de transição correspondentes, uma vez que há um descompasso no fluxo corrente de recursos destinados ao pagamento da folha atual de inativos, o que tem feito com que entes públicos privilegiem as decisões de curto

prazo considerando os reflexos no caixa em detrimento da formação de poupança e independência de recursos do tesouro para honrar com as aposentadorias no futuro. Em que pese a relevância da capitalização, é oportuno ressaltar que não se trata de um *trade-off* simples, considerando o cenário de deterioração fiscal percebido nacionalmente nos últimos anos, conforme este capítulo se propõe a demonstrar na realidade do Estado de Minas Gerais.

#### **6.4 Regime de Previdência Complementar – Estado de Minas Gerais**

A Lei Complementar Estadual nº 132, de 07 de janeiro de 2014, instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC) para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos Poderes do Estado e membros de Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Além disso, fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da Constituição da República, bem como autorizou a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação.

A referida norma estabeleceu que a vigência do RPC seria a partir da data de publicação, pelo órgão fiscalizador (Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC/MPS), da autorização de aplicação do regulamento do plano de benefícios da entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública, denominada Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais – Prevcom-MG. Em 12 de fevereiro de 2015, a PREVIC autorizou a Prevcom-MG a operar o plano de benefícios denominado “PREVPLAN”.

Conforme art. 3º da mesma Lei e independente da regulamentação do FUNPREV-MG, determina-se que os servidores que ingressarem no Estado a partir do início de vigência do Regime de Previdência Complementar passam, no Regime Próprio, a se sujeitar ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

Assim, aquele servidor efetivo que desejar receber benefícios superiores ao teto do RGPS, fixado em R\$ 5.531,31 para 2017, poderá contribuir para o RPC, contando, inclusive, com a contribuição paritária do Estado nos respectivos limites.

A adesão dos servidores ao RPC não se aplica àqueles que, cumulativamente, tenham ingressado no serviço público antes da vigência do Regime, não tenha sido alcançado pela vigência de outro regime de previdência

complementar e, sem descontinuidade, tenha sido exonerado de um cargo para investir-se em outro.

#### **6.4.1 Prevcom-MG**

A Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais – Prevcom-MG, entidade fechada de previdência complementar, criada pela Lei Complementar nº 132/2014, cuja regulamentação e estatuto estão estabelecidos no Decreto nº 46.525, de 03 de junho de 2014, tem a finalidade de administrar e executar planos de benefícios no âmbito do RPC.

Organiza-se sob a forma de fundação pública de direito privado, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e submetida ao conjunto de normativos federais sobre RPC, licitações, contratos administrativos bem como a normativos estaduais específicos do regime e de governança.

Compõe a estrutura da Fundação: Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva. O Conselho Deliberativo será composto por 6 (seis) membros titulares e respectivos suplentes, respeitando a paridade entre representantes eleitos pelos participantes e assistidos e representantes indicados pelo patrocinador, sendo 3 (três) membros e seus respectivos suplentes designados pelo Governador do Estado, representando todos os Patrocinadores, e 3 (três) membros e respectivos suplentes eleitos pelos Participantes e Assistidos.

Já o Conselho Fiscal será composto por 4 (quatro) membros titulares e respectivos suplentes, respeitando a paridade entre representantes eleitos pelos participantes e assistidos e representantes indicados pelo patrocinador, sendo 2 (dois) membros e seus respectivos suplentes designados pelo Governador do Estado, representando todos os Patrocinadores, e 2 (dois) membros e respectivos suplentes escolhidos por meio de eleição direta entre os Participantes e os Assistidos.

Destaque-se que, para as designações pelo Governador do Estado, devem ser ouvidos os chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, na forma do estatuto da Prevcom-MG.

A presidência do Conselho Deliberativo será exercida, mediante indicação do Governador do Estado, por um dos membros designados, que terá, além do seu, o voto de qualidade. O mandato dos membros do Conselho Deliberativo será de

quatro anos, com garantia de estabilidade, permitida uma recondução, observados os procedimentos previstos no estatuto.

O presidente do Conselho Fiscal, que terá, além do seu, o voto de qualidade, será indicado pelos membros do próprio conselho devidamente constituído, devendo a indicação recair sobre um dos membros eleitos pelos participantes e assistidos. O mandato dos membros do Conselho Fiscal será de quatro anos, vedada a recondução.

A Lei Complementar nº 132/2014 estabeleceu que, para atender às despesas decorrentes da implantação do RPC, o Poder Executivo ficou autorizado a, no ato de criação da Prevcom-MG, aportar recursos até o limite de R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Um ponto de atenção se refere ao fato de que, na regulamentação do RPC dos servidores federais, tal aporte é caracterizado como adiantamento de contribuição do patrocinador a ser compensado quando a entidade fechada de previdência complementar atingir o equilíbrio. Tal equilíbrio se refere ao momento em que os recursos advindos da taxa de carregamento que financia a entidade são suficientes para arcar com as despesas de manutenção da mesma. A Lei mineira não tratou dessa forma.

Quanto à implantação do RPC, a norma estabeleceu que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública deverão solicitar a implantação de plano de previdência complementar para seus membros e servidores no prazo de até noventa dias contados a partir da data do início do funcionamento da Prevcom-MG, onerando os recursos de seus respectivos orçamentos.

Caso os Poderes ou instituições não solicitem a implantação de plano de previdência complementar para seus membros e servidores no prazo previsto, será oferecido um dos planos de previdência complementar destinados aos servidores do Poder Executivo, assegurada a portabilidade para o plano próprio, quando for implantado.

Ou seja, a legislação estabelece a obrigatoriedade de solicitação de implantação do Plano pelos poderes, não conferindo discricionariedade para adesão ou não ao RPC. Foi estabelecido e aprovado um único plano de benefícios, mas com patrocínio independente de cada Poder para os respectivos servidores e membros.

O plano de benefícios denominado Prevplan<sup>51</sup>, na modalidade contribuição definida, ofertado pela Prevcom-MG, foi aprovado por meio da Portaria Previc nº 80, datado de 11 de fevereiro de 2015 e publicado no Diário Oficial da União nº 30, folha nº 50, seção 1, datado de 12/02/2015.

Dessa forma, todos os servidores e membros dos Poderes no âmbito da Administração Pública Estadual que ingressaram a partir de tal data seriam elegíveis à previdência complementar e teriam seu regime no RPPS alterado para equivaler às contribuições e benefícios do RGPS.

Como regra geral, o participante cuja base de remuneração de referência seja superior ao teto do RGPS contribuirá sobre a diferença em percentual a seu critério, devendo o patrocinador efetuar contribuição paritária até o limite de 7,5%. O participante poderá efetuar contribuições extraordinárias sem o patrocínio conforme definido no plano, por exemplo, para contratação de seguro. O servidor cuja remuneração seja inferior ao teto do RGPS poderá aderir à previdência complementar e efetuar contribuições, porém sem o patrocínio.

## **6.5 Militares**

Pela distinção feita pela Lei nº 9.717/1998 entre servidores civis e militares, esta última categoria não foi contemplada pelo disposto no RPPS pela Lei Complementar nº 64/2002. Os militares do Estado de Minas Gerais possuem regimento dado pelo seu estatuto, regulamentado pela Lei nº 5.301, de 1969, e alterações posteriores e, portanto, não se submetem às regras de contribuição, tempo e cálculo dos benefícios aplicáveis aos servidores civis, tampouco ao Regime de Previdência Complementar. A Lei Complementar nº 125, de 14 de dezembro de 2012, estabeleceu que o Poder Executivo deveria encaminhar à Assembleia Legislativa, no prazo de um ano, contado a partir da data de publicação da citada norma, projeto de lei complementar para reformulação do regime próprio de previdência e assistência social dos militares do Estado, todavia tal fato não ocorreu.

Nesses termos, os militares ainda não possuem um Regime Próprio instituído. São segurados compulsórios do Instituto de Previdência dos Servidores Militares – IPSM, que disponibiliza os benefícios de pensão, assistência à saúde, auxílio-

---

<sup>51</sup> Regulamento do plano disponível em <[http://www.prevcommg.com.br/assets/regulamento-do-plano-prevplan-\(2\).pdf](http://www.prevcommg.com.br/assets/regulamento-do-plano-prevplan-(2).pdf)>. Acesso em 29 de abril de 2017.

natalidade, auxílio-funeral, pecúlio e auxílio-reclusão e as despesas com proventos de inatividade são assumidas pelo Tesouro Estadual.

Conforme levantamento junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, estes, em 2015, perfaziam um montante de 51.099 ativos, 29.800 na reserva ou reformados e possuíam 10.635 pensionistas. Para melhor compreensão, conforme definição do respectivo estatuto:

Art. 3º – No decorrer de sua carreira pode o militar encontrar-se na ativa, na reserva ou na situação de reformado.

§ 1º – Militar da ativa é o que, ingressando na carreira policial-militar, faz dela profissão, até ser transferido para a reserva, reformado ou excluído.

§ 2º – Militar da reserva é o que, tendo prestado serviço na ativa, passa à situação de inatividade.

§ 3º – Reformado é o militar desobrigado definitivamente do serviço (MINAS GERAIS, 1969).

O militar da reserva pode ser convocado para o serviço ativo, considerando-se essa etapa uma situação transitória até a reforma, mas que na prática gera direitos análogos a aposentadoria.

No que diz respeito às regras para acesso aos proventos de inatividade, verifica-se regra distinta dos servidores civis e que não associa tempo de contribuição, mantendo-se como parâmetro principal o tempo de serviço ativo<sup>52</sup>.

Perceberão proventos integrais de inatividade os militares que completarem tempo mínimo de 30 (trinta) anos para a passagem para a reserva para homens e 25 (vinte e cinco) anos para mulheres, bem como aqueles que atingirem a idade limite para serviço ativo (60 ou 65 anos a depender do posto) e contarem com mais de 20 (vinte) anos de efetivo serviço.

Considerando que a idade mínima de inclusão na Polícia Militar ou Corpo de Bombeiros Militar é de 18 anos de idade, é possível que um militar passe para a inatividade aos 48 anos, se homem, e aos 43 anos, se mulher, ou seja, 12 anos antes do que a grande maioria dos servidores públicos e, considerando os parâmetros de expectativa de vida já apresentados, tendem a receber benefícios da inatividade por mais tempo do que se dedicaram ao serviço ativo.

Admite-se também a passagem para a reserva com proventos proporcionais ao tempo de serviço, nos termos do estatuto, se atingir a idade-limite de permanência na ativa e contar 20 (vinte) anos, ou menos, de efetivo serviço, à razão

---

<sup>52</sup> Tal prerrogativa encontra amparo na Lei Complementar Federal nº 51 de 20 de dezembro de 1985 que “Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal”. Contudo a citada legislação que regulamenta a aposentadoria especial utiliza como parâmetro o tempo de contribuição e não de efetivo serviço.

de 1/25 (um vinte e cinco avos) por ano de serviço; na hipótese de assumir cargo público permanente estranho à sua carreira, à razão de 1/30 (um trinta avos) por ano de serviço; quando eleito para cargo e tiver mais de 5 (cinco) anos de serviço, à razão de 1/25 (um vinte e cinco avos) por ano de serviço.

São previstas também as hipóteses de reforma sem passagem para a reserva por incapacidade ou inadequação para o serviço tal qual uma aposentadoria por invalidez, seja com proventos integrais ou proporcionais nos termos do art. 96 do referido estatuto.

O Estatuto dos Militares de Minas Gerais perpetuou a integralidade e paridade, conforme se verifica nos artigos a seguir:

Art. 94-A – Os proventos dos militares da reserva remunerada e dos reformados corresponderão aos mesmos vencimentos dos militares da ativa, do mesmo posto ou graduação, respeitadas as vantagens provenientes de adicional de desempenho ou tempo de serviço, nos termos da Constituição do Estado.

Art. 99 – Os aumentos de vencimentos que forem concedidos aos militares da ativa atingirão, nas mesmas proporções, os demais militares inativos, observada a proporcionalidade de tempo de serviço, quando a transferência para a inatividade não se processou, na época, com vencimentos integrais (MINAS GERAIS, 1969).

Adicionalmente, cabe destacar que o militar, atendidas as condições da legislação estadual, pode obter promoção automática de um posto hierárquico ao passar para a inatividade, aumentando o valor do benefício a ser recebido.

Cumprido ressaltar que a Constituição delegou para lei específica a regulamentação das respectivas aposentadorias e, nesse sentido, gerou menor uniformidade entre os Estados se comparadas às regras aplicáveis aos servidores civis. Nessa perspectiva, merece destaque em Minas Gerais aspectos relacionados ao modelo de financiamento dos benefícios previdenciários dos militares, uma vez que estes tendem a ser comparativamente mais dispendiosos em relação aos dos demais servidores, considerando regras mais rígidas de cálculo de valores e acesso, em especial, após as reformas realizadas.

A diferença se inicia com o modelo de contribuição, que guarda correspondência com práticas anteriores das caixas assistenciais que suportavam benefícios de pensão e auxílios, bem como de assistência à saúde para os participantes e dependentes. Para essa finalidade, os militares mineiros contribuem com 8% da remuneração de contribuição e o Estado contribui com 16%. Além desse valor, o pessoal militar ativo também contribui com uma alíquota adicional de 3,5% destinada ao pagamento de militares inativos e o Estado com 4% sobre a

remuneração de contribuição, perfazendo um total de 11,5% para o militar da ativa e 20%<sup>53</sup>. para o Estado. Nesse contexto, verifica-se que a quase totalidade das contribuições é revertida para benefícios de pensão, auxílios e assistência à saúde, diferentemente da contribuição do servidor civil ao RPPS, que reverte o montante (11% do servidor e 22% do Estado) integralmente para benefícios de aposentadoria e pensão. Destaque-se que o servidor civil pode voluntariamente aderir à assistência à saúde provida pelo IPSEMG por meio de contribuição adicional de 3,2% (até o limite de R\$ 250,00) e do Estado de 1,6%.

O quadro 10, a seguir, sintetiza estas diferenças.

**Quadro 10: Síntese das diferenças em contribuições e benefícios – Civis e Militares – Minas Gerais**

<b>Previdência Servidor Militar</b>	<b>Previdência Servidor Civil</b>
Alíquota de Contribuição Militar: - Segurado: 8% para saúde e pensão + 3,5% enquanto ativos para proventos de inatividade - Patronal: 20% (16% para saúde e pensão + 4% para proventos de inatividade)	Alíquota de Contribuição Servidor: - Segurado: 11% para aposentadoria e pensão - Patronal: 22% para aposentadoria e pensão
Auxílio saúde: SIM Auxílio natalidade: SIM Auxílio reclusão: SIM Pecúlio: SIM Pensão: SIM	Auxílio saúde: NÃO Auxílio natalidade: NÃO Auxílio reclusão: NÃO Pecúlio: NÃO Pensão: SIM

Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme se verifica, sem adentrar no mérito sobre a justiça ou necessidade de tais benefícios, observa-se que o desenho institucional-legal do sistema previdenciário dos militares mineiros está em descompasso com o modelo de benefícios do sistema dos civis. Trata-se, salvo melhor juízo, de uma rede protetiva ampla e completa que vai além dos aspectos estritamente previdenciários.

Assim, o financiamento das aposentadorias dos militares, conforme demonstrado na próxima seção deste capítulo, apresenta situação

<sup>53</sup> A Lei Complementar Estadual nº 125/2012 estabeleceu alíquotas diferenciadas para o ano de 2012, sendo destinado 7/10 (14%) da contribuição patronal para custeio parcial dos proventos dos militares da reserva e reformados, e os 6% restantes ao IPSM (saúde e pensão do militar). Em contrapartida, o art. 10 da referida Lei assegurou o repasse ao Fundo de Apoio Habitacional aos Militares do Estado de Minas Gerais – FAHMEMG, correspondente à diferença apurada entre a alíquota estabelecida de 14% para custeio parcial dos proventos dos militares da reserva e reformados no exercício de 2012, e a alíquota de 4% fixada para os exercícios seguintes.

proporcionalmente mais preocupante em relação ao dos servidores civis, uma vez que os proventos dos militares da reserva e reformados têm sido, quase em sua totalidade, financiados com recursos do Tesouro Estadual, exigindo baixa participação dos beneficiários.

Soma-se a essa questão a baixa propensão dos agentes políticos em enfrentar reformas estruturais que impactem na categoria dado o corporativismo, alta capacidade de organização, mobilização e de exercício de pressão pelo papel exercido na segurança pública. Exemplo disso é o movimento de paralisação e reivindicações da Polícia Militar de Minas Gerais em junho de 1997, durante o Governo Eduardo Azeredo, que gerou grande repercussão em todo o país e expôs a vulnerabilidade de governos frente aos militares (ALMEIDA, 2011).

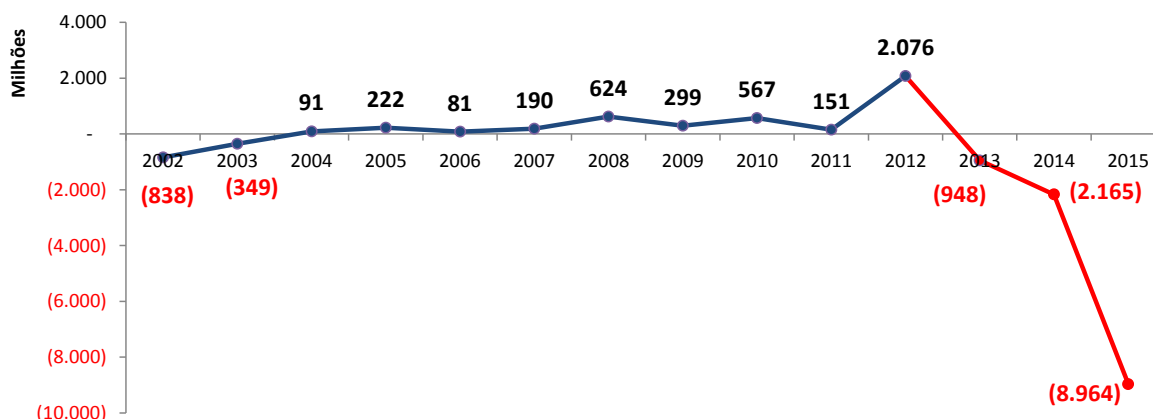
## **6.6 Aspectos fiscais e previdência em Minas Gerais de 2002 a 2015**

Para situar a problemática relativa ao financiamento dos benefícios previdenciários no âmbito do Estado de Minas Gerais de 2002 a 2015, cabe contextualizar as respectivas despesas e receitas no contexto fiscal do Estado, uma vez que este influencia a capacidade de financiamento dos regimes previdenciários bem como reflete impactos do cenário econômico, efeitos de mudanças legais e das escolhas dos agentes políticos.

De início, tem-se que o período foi marcado por uma trajetória de recuperação e equilíbrio fiscal, em especial, conforme expõe o Gestor SEPLAG, por efeitos da recém editada Lei de Responsabilidade Fiscal e por um crescimento da receita pública não só em Minas Gerais mas como em todo Brasil, em decorrência de cenário econômico favorável, cujo ápice se deu em 2008, momento em que se inicia, a partir de crises econômicas no mundo, uma desaceleração na capacidade de incremento de arrecadação.

O Gráfico 17 a seguir apresenta o resultado fiscal (diferença entre receitas e despesas orçamentárias) do Estado de Minas Gerais, marcado pelo alcance do equilíbrio fiscal na maior parte dos anos (2004 a 2012) mas com deterioração das contas públicas do ente com sucessivos e expressivos déficits ao final do período, encerrando o exercício de 2015 com quase R\$ 9 bilhões em despesas que superaram as receitas arrecadadas.

Gráfico 17: Resultado fiscal – Minas Gerais – 2002 a 2015

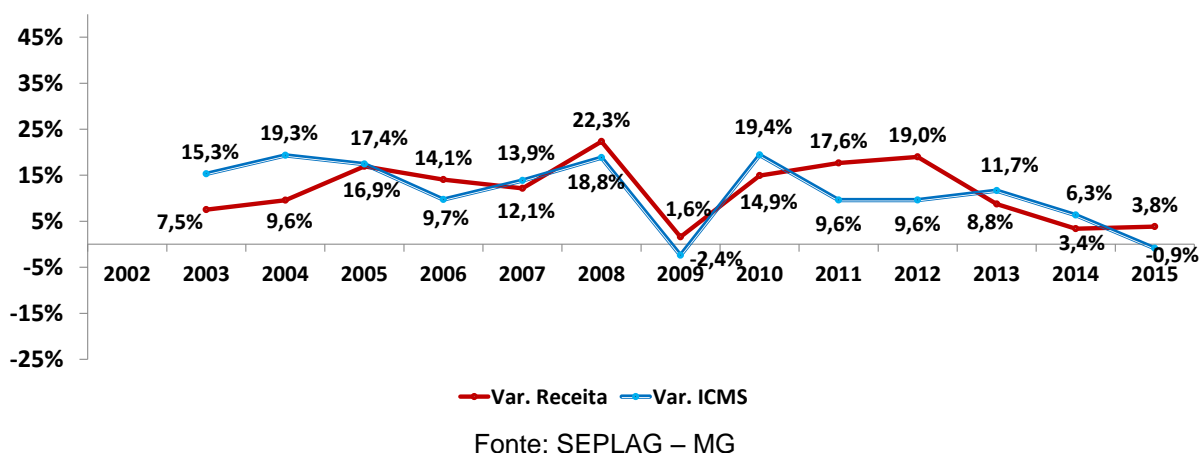


Fonte: SEPLAG - MG

Conforme esclarece o Gestor SEPLAG, o superávit verificado em 2012 se refere a receitas de operações de crédito (financiamento) que ingressaram no final do exercício, cuja utilização em 2013 representou descompasso entre a receita arrecadada no ano e a despesa empenhada do ano, resultando no déficit de R\$ 948 milhões. Já os anos 2014-2015, continua, foram marcados pela acentuação da forte crise econômica com a respectiva desaceleração da arrecadação, descolada de um aumento da despesa, principalmente das despesas com obrigações constitucionais (saúde e educação) e pagamento da folha de pessoal, decorrente, principalmente, dos aumentos sucessivos e escalonados concedidos e da expansão do teto do funcionalismo público.

O Gráfico 18, a seguir, ilustra a variação da receita fiscal do Estado de Minas Gerais no período em conjunto com a variação com a receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, principal tributo do Estado e que representa cerca de 50% em média de toda a receita.

**Gráfico 18: Variação da receita fiscal total e da arrecadação do ICMS – Minas Gerais – 2002 a 2015**



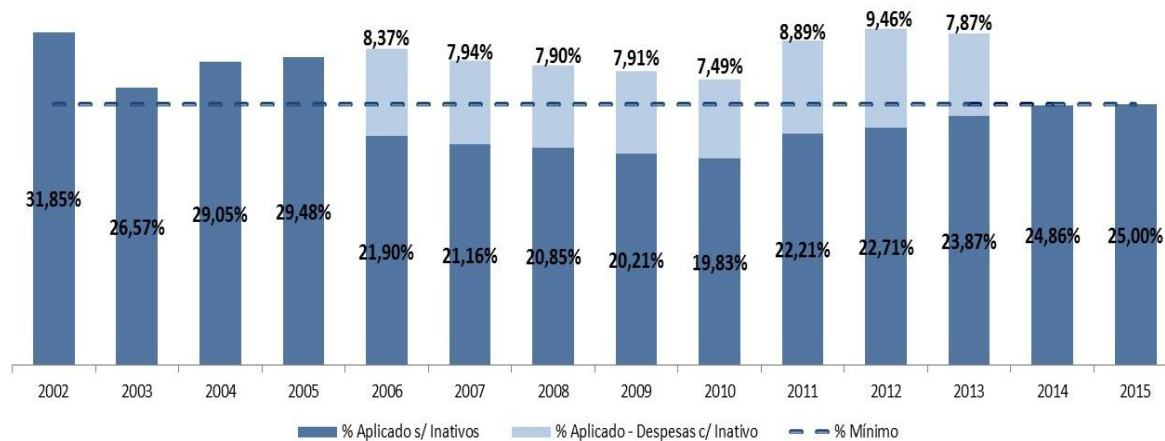
Verifica-se, portanto, uma relação próxima entre o crescimento da receita fiscal e do ICMS. Chama atenção o forte crescimento econômico vivido no país em 2008, que representou aumento expressivo na arrecadação desse tributo, momento este não mais vivenciado desde então, culminando em redução nominal da receita de ICMS em 2015. Em contrapartida, em 2009, a arrecadação do ICMS apresentou decréscimo nominal, de modo que a receita total se manteve quase constante. O Gestor SEPLAG destaca, no período, programas de anistia que alavancaram a arrecadação do ICMS em 2008 (R\$ 307 milhões) e 2010 (R\$ 706 milhões), conforme dados da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

No tocante à variação das despesas, inicialmente destaca-se a ampliação dos gastos com saúde e educação a partir da adequação das despesas a serem computadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde, que constitucionalmente devem ser aplicadas pelos Estados e Distrito Federal em patamares mínimos de 25% e 12% respectivamente sobre as receitas que compõem as referidas bases de cálculo. Conforme salienta o Gestor SEPLAG, o Estado de Minas Gerais celebrou, em 2012, Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais com o objetivo de adequar o cômputo dos mínimos constitucionais obrigatórios em saúde e educação à forma de apuração interpretada pela corte de contas. Um dos principais aspectos modificados se refere à retirada da despesa com inativos do cômputo dos índices.

Dessa forma, o Governo do Estado comprometeu-se a alcançar os mínimos constitucionais até 2014 de forma progressiva, na saúde de 9,68% em 2012; 10,84% em 2013 e, finalmente, os 12% em 2014. Na área da educação, os índices ajustados foram 22,82% para 2012; 23,91% para 2013 e para 2014, os 25% exigidos pela Constituição Federal.

Os Gráficos 19 e 20 apresentam a evolução dos índices constitucionais da educação e saúde no período de 2002 a 2015, com destaque para a participação das despesas com inativos.

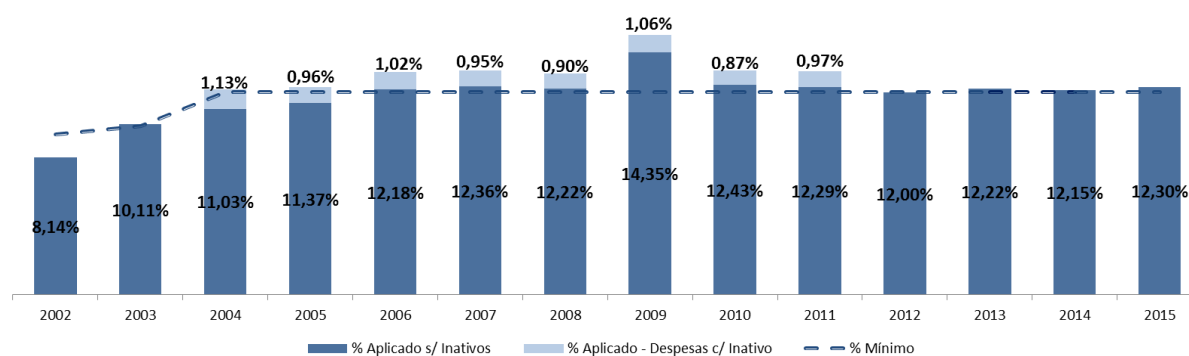
**Gráfico 19: Evolução do percentual de aplicação em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

Nota: Dados de Inativos 2002 a 2005 não disponíveis

**Gráfico 20: Evolução do percentual de aplicação em despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde - Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

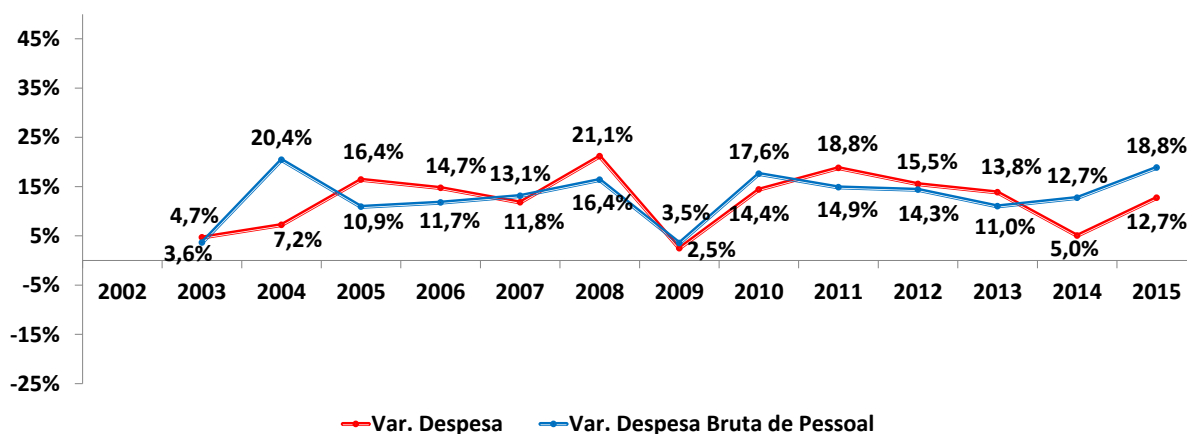
Nota: Dados de Inativos de 2002 e 2003 não disponíveis

Pela análise do gráfico relativo à aplicação mínima em Educação, verifica-se que o percentual aplicado superava o mínimo de 25% se computados os inativos. Em 2011, dos R\$ 8,4 bilhões aplicados em educação, R\$ 2,5 bilhões se referiam a

despesas com inativos. A partir da celebração do TAG, a parcela necessária para alcance do percentual mínimo exigiu maior aporte do Tesouro Estadual fazendo com que fosse necessário repor o valor equivalente. O mesmo ocorre nas despesas com saúde, porém com menor impacto considerando a menor representatividade das despesas com inativos.

No que diz respeito à variação da despesa de pessoal (ativo e inativo) no período, esta é responsável, em grande medida, por significativa parcela da variação da despesa total, conforme se verifica no Gráfico 21 a seguir. Esse gráfico evidencia também o descolamento em relação à receita demonstrada no gráfico anterior, em especial de 2013 a 2015, quando a despesa total cresceu 18,37% enquanto a despesa de pessoal variou 33,95%, influenciada fortemente pelo aumento concedido para o setor da segurança pública (Lei Estadual nº 19.576, de 16 de agosto de 2011), bem como pela pressão dos profissionais da Educação em decorrência da denominada “Lei do piso nacional”<sup>54</sup>, na qual norma federal fixou o valor mínimo salarial para professores e critérios de reajuste que deveriam ser seguidos pelos entes independente de sua capacidade de pagamento.

**Gráfico 21: Variação da despesa fiscal total e da despesa com pessoal (ativo e inativo) – Minas Gerais - 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

Um comparativo mais apropriado a ser realizado diz respeito à variação da Receita Corrente Líquida (RCL) em relação à despesa de pessoal, uma vez que este é o parâmetro definido na LRF para fins de apuração dos limites de gastos pessoal

<sup>54</sup> Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

aplicáveis aos entes, visto que a maior parte das receitas que a compõem financiam as folhas de pagamento. Nos termos do inciso VI art. 2º da LRF:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

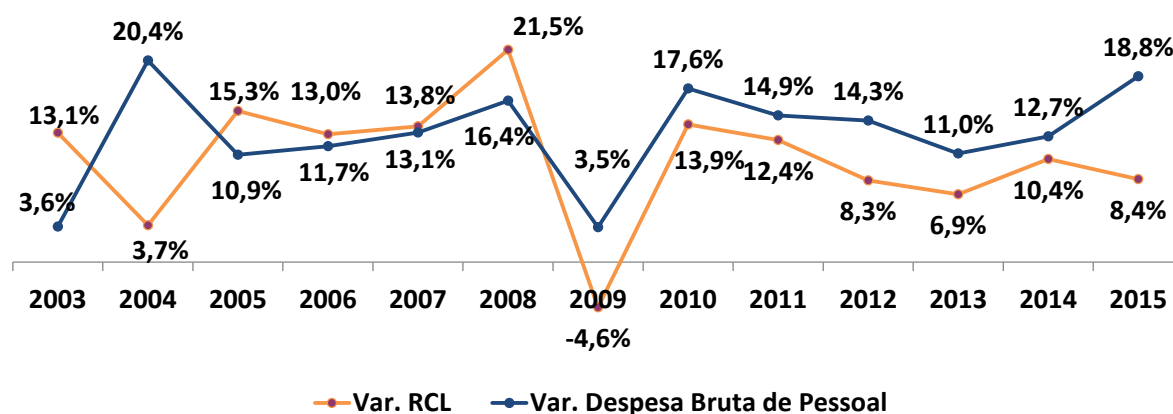
§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

O Gráfico 22 a seguir apresenta a variação da RCL em relação à despesa bruta do pessoal no Estado de Minas Gerais, no qual é possível verificar o descolamento da despesa de pessoal em relação à receita a partir de 2009 decorrente de aumentos concedidos a diversas categorias, evidenciado que, a despeito da crise fiscal, tais despesas cresceram de forma expressiva, impactando inclusive nas despesas com previdência, conforme demonstrado mais adiante.

**Gráfico 22: Variação da Receita Corrente Líquida e da despesa com pessoal (ativo e inativo) – Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

Ainda sobre a relação entre RCL e despesa de pessoal e na linha escolhida de evidenciar alguns dos principais eventos que impactaram as finanças do Estado de Minas Gerais nos anos escolhidos, cabe destacar a evolução do índice relacionado à despesa de pessoal previsto na LRF e o cumprimento dos respectivos limites.

A citada lei estabelece, nos arts. 19 e 20, limites para a despesa de pessoal dos entes em relação à RCL e a respectiva repartição entre Poderes e órgãos autônomos. Definiu o limite máximo de 60% das despesas com o funcionalismo dos Estados em relação à sua Receita Corrente Líquida. Desse total, ao Poder Executivo cabe um limite máximo de 49%, ao passo que, ultrapassando 95% desse limite (equivalente a 46,55%), medidas de contenção de despesas já deveriam ser adotadas, dentre elas a vedação de concessão de vantagem, aumento ou reajuste a servidor e provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Definiu-se, para apuração desse indicador, que as despesas de pessoal compreenderiam o somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas e que não seriam computadas despesas relativas à: indenização por demissão de servidores ou empregados; as relativas a incentivos à demissão voluntária; as derivadas de convocação extraordinária do Congresso Nacional em caso de urgência ou interesse público relevante; as decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração; com pessoal do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União; com inativos<sup>55</sup>, desde que custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, de compensação financeira e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade.

No caso do Estado de Minas Gerais, merece esclarecimento adicional evento iniciado em 2011 pelo Governo do Estado, que se refere à dedução das despesas de pessoal dos montantes aplicados pelo Tesouro para cobertura da necessidade de financiamento da previdência (diferença entre as receitas de contribuições e as

---

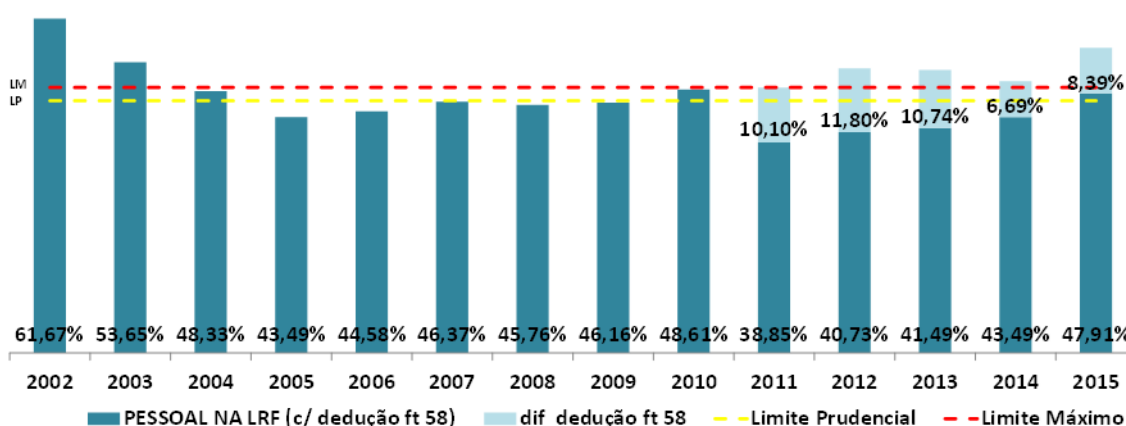
<sup>55</sup> As Instruções Normativas 1 e 5, expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no exercício de 2001, dispõem que, para apuração do limite global das despesas de pessoal, não se incluem - por não poderem ser contingenciados pelos Administradores - os gastos com pessoal inativo e pensionistas. Por outro lado, as apurações em nível nacional devem seguir diretivas da Secretaria do Tesouro Nacional, STN, do Ministério da Fazenda, tal como a Portaria nº 407 de 20 de junho de 2011, que aprovou a 4ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

despesas com benefícios previdenciários). Tal cobertura passou a ser identificada pelas despesas classificadas na fonte de recurso 58 - Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS (Recursos destinados à cobertura do déficit atuarial com objetivo de equilibrar o plano de previdência do Estado – Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2010 (altera Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001))<sup>56</sup>

A fonte de recurso 58 foi criada para evidenciar os recursos cujas receitas são classificadas como “Receitas Decorrentes de Aportes Periódicos para Amortização de Déficit Atuarial do RPPS” e, atendendo ao disposto na Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2010, também foi criado o elemento de despesa 97 - Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS (Despesas orçamentárias com aportes periódicos destinados à cobertura do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, conforme plano de amortização estabelecido em lei do respectivo ente Federativo, exceto as decorrentes de alíquota de contribuição suplementar).

Os Gráficos 23 e 24 evidenciam, respectivamente, a evolução desse índice de forma isolada para o Poder Executivo e Defensoria Pública (compartilham os mesmos limites) e o Consolidado de todos os Poderes, com destaque para o percentual deduzido referente as despesas apropriadas na fonte 58.

**Gráfico 23: Evolução do índice de comprometimento da RCL com despesa de pessoal – Poder Executivo e Defensoria Pública – Minas Gerais – 2002 a 2015**

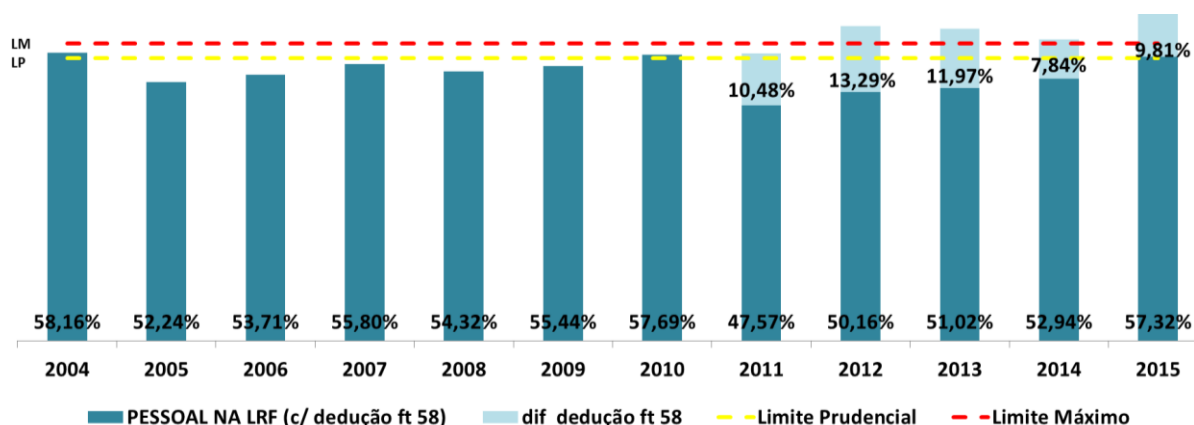


Fonte: SEPLAG – MG

Nota: LM – Limite máximo da despesa de pessoal (49%). LP – Limite prudencial da despesa de pessoal (46,55%)

<sup>56</sup> Conforme Classificação Econômica da Despesa do Estado de Minas Gerais. Disponível em <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa\\_lei\\_orcamentaria\\_anual/loa\\_2017/04.\\_Classificador\\_da\\_despesa\\_atualizado\\_em\\_17\\_03.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa_lei_orcamentaria_anual/loa_2017/04._Classificador_da_despesa_atualizado_em_17_03.pdf)>

**Gráfico 24: Evolução do índice de comprometimento da RCL com despesa de pessoal – Consolidado dos Poderes – Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

Nota 1: LM – Limite máximo da despesa de pessoal (60%). LP – Limite prudencial da despesa de pessoal (57%)

Nota 2: Não estão disponíveis as informações de despesa com pessoal consolidada dos Poderes dos anos 2002 e 2003

Verifica-se que os Poderes do Estado passaram por um período de enquadramento aos limites legais; porém, em 2010, superaram o limite prudencial. Com o início da dedução das despesas apropriadas para cobertura do déficit atuarial do RPPS, houve acentuada redução do índice com o reenquadramento e criando um espaço para crescimento das despesas de pessoal, o que contribuiu para o agravamento da situação fiscal do Estado. Considera-se que este espaço é fictício, já que o montante aportado para cobertura do déficit previdenciário se trata de despesa que está sendo efetivamente realizada e não de margem para expansão.

A metodologia adotada pelo Governo do Estado de Minas Gerais desde então foi objeto de questionamento do Tribunal de Contas do Estado – TCEMG, cuja área técnica aponta, nos Relatórios sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais, inconformidade entre a apuração realizada em relação às normas emanadas pela STN e Ministério da Previdência Social. No relatório referente ao exercício de 2012, aponta o TCEMG:

[...] Destaca-se que o Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em conformidade com a Lei 9.717, de 27/11/98, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF n. 02, de 19/8/10, deverá, de acordo com a Portaria n. 746, de 27/12/11, do Ministério da Previdência Social, atender, dentre outras, as seguintes condições: Art. 1º [...] I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura de déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e [...] II – sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados

ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008. Conforme a Portaria n. 403/08 do Ministério da Previdência Social, o Plano Previdenciário é um sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria. Salienta-se que a Portaria do MPS n. 746/11 estabelece em seu art. 1º, parágrafo primeiro, que os Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS deverão ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos e, permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos. Tais recursos foram despendidos utilizando-se a Fonte de Recursos 58 – “Aportes de Recursos para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS” e sob o “Identificador de Procedência e Uso 05 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da LC n. 64/02”, quais sejam, aposentadorias e pensões. A esse título foram deduzidos, pelo Poder Executivo, R\$ 4,764 bilhões, que, se excluídos do rol das Despesas não Computadas, eleva o percentual da Despesa Total com Pessoal, apurado em relação à RCL, de 40,73% para 52,53%, quando o limite máximo estabelecido pela LRF é de 49%. Ressalta-se que esta unidade técnica, já no exercício de 2011, atentava para utilização desses recursos no pagamento de inativos e pensionistas e sua consequente dedução no rol das Despesas não Computadas, no Relatório de Gestão Fiscal. Embora não constasse no orçamento inicial de 2011 a especificação a título de Proventos de Inativos e Pensionistas, por Fonte de Recursos (58) Procedência (5) no Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD, nota-se que a mesma foi criada em 14/3/11, passando, a partir de então, a executar as despesas com benefícios de aposentadorias e pensões, vinculadas ao Funfip (MINAS GERAIS, 2012).

Em síntese, a área técnica do TCEMG argumenta que a dedução permitida para os aportes realizados para cobertura do déficit atuarial do regime de previdência foi utilizada de forma indevida, visto que tais montantes têm sido aplicados para cobertura de déficit financeiro.

Sobre o déficit financeiro, não se trata de situação peculiar ao Estado de Minas Gerais, visto que o mesmo ocorre na União e em diversos Estados, conforme aponta Santos *et al* (2017), que analisaram o déficit dos RPPS nos Estados entre 2006 e 2015. Segundo os autores,

o déficit dos regimes próprios dos estados cresceu significativamente entre 2009 e 2015, atingindo R\$ 77,4 bilhões a preços constantes de janeiro de 2017 (ou 13,2% da receita corrente líquida dos estados, ou, ainda, 1,2% do PIB) em 2015 contra R\$ 49,3 bilhões em 2009, na mesma unidade de medida.

São atribuídos dois motivos principais: o primeiro relativo à velocidade do crescimento da massa de inativos frente aos ativos (37,9% contra -3,6%) entre 2006 e 2015; e, em segundo lugar, ao crescimento das remunerações médias reais dos servidores inativos em torno de 33% no período em questão, em grande medida por

conta dos fortes aumentos reais de salário (cerca 50%) concedidos aos servidores ativos durante a última década.

A Figura 03, extraída da reportagem do jornal o Estado de São Paulo, de 27 de março de 2017, elaborada a partir do estudo de Santos *et al* (2017), aponta que somente quatro estados não possuem déficit. Minas Gerais, em conjunto com São Paulo, apresenta a maior necessidade de financiamento em valores absolutos, além de Minas figurar dentre os estados que aportam maiores parcelas da RCL no pagamento de benefícios previdenciários.

Figura 3: Déficit financeiro da previdência nos Estados e Distrito Federal

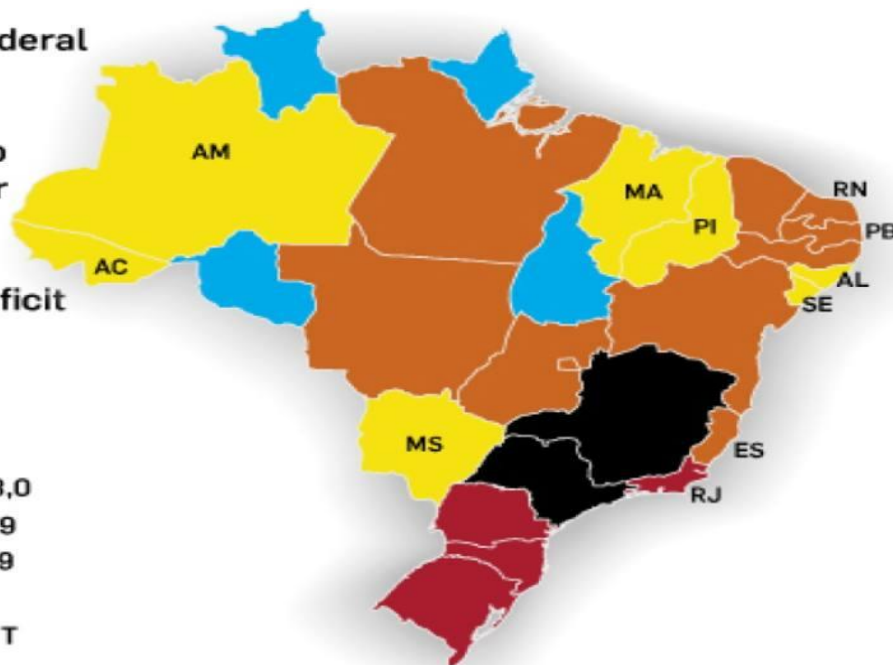
## CONTA BILIONÁRIA

● No Distrito Federal e em 22 dos 26 Estados, a Previdência não consegue pagar todos os aposentados, o que gera um déficit

### O tamanho do prejuízo

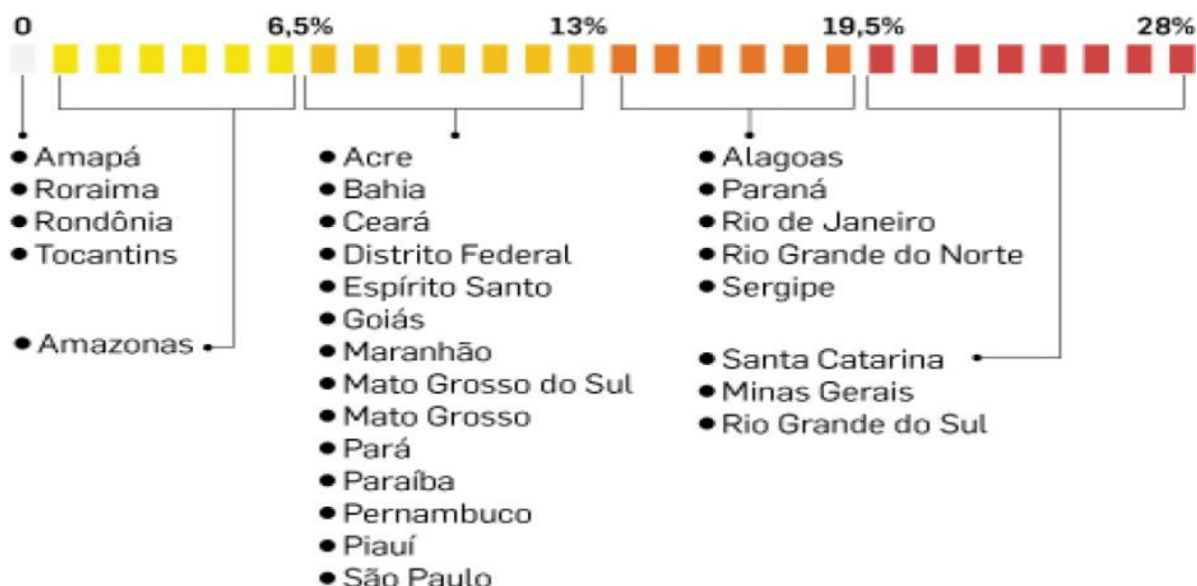
EM BILHÕES DE REAIS

- R\$ -10,0 A R\$ -18,0
- R\$ -3,0 A R\$ -9,99
- R\$ -1,0 A R\$ -2,99
- 0 A R\$ -0,99
- NÃO TEM DÉFICIT



### O Estado cobre o rombo

Parcela da receita corrente líquida que é usada para pagar aposentados



FONTE: IPEA

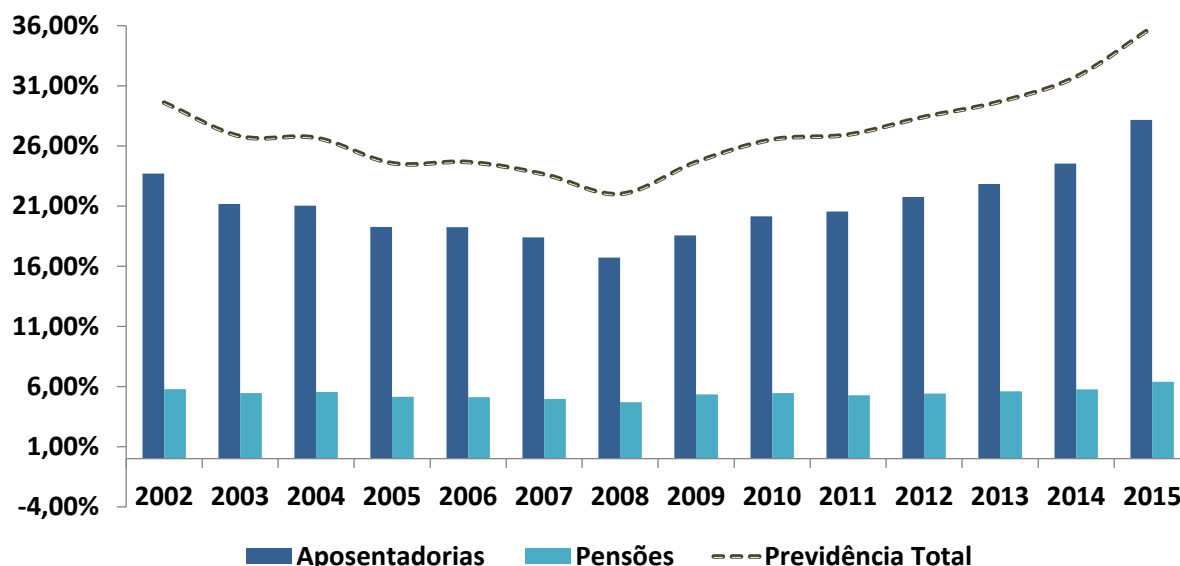
INFOGRÁFICO/ESTADÃO

Fonte: Jornal O Estado de São Paulo. Previdência de 22 Estados e do DF operam com déficit. Alexa Salomão, O Estado de S. Paulo. 27 de março de 2017. Disponível em

<<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,previdencias-de-22-estados-e-do-df-operam-com-deficit,70001715143>>

O Gráfico 25 reforça o incremento da participação das despesas com previdência na RCL de Minas Gerais, chegando em 2015 ao maior patamar (35,86%) da série temporal analisada.

**Gráfico 25: Evolução da participação das despesas com previdência sobre a RCL – Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

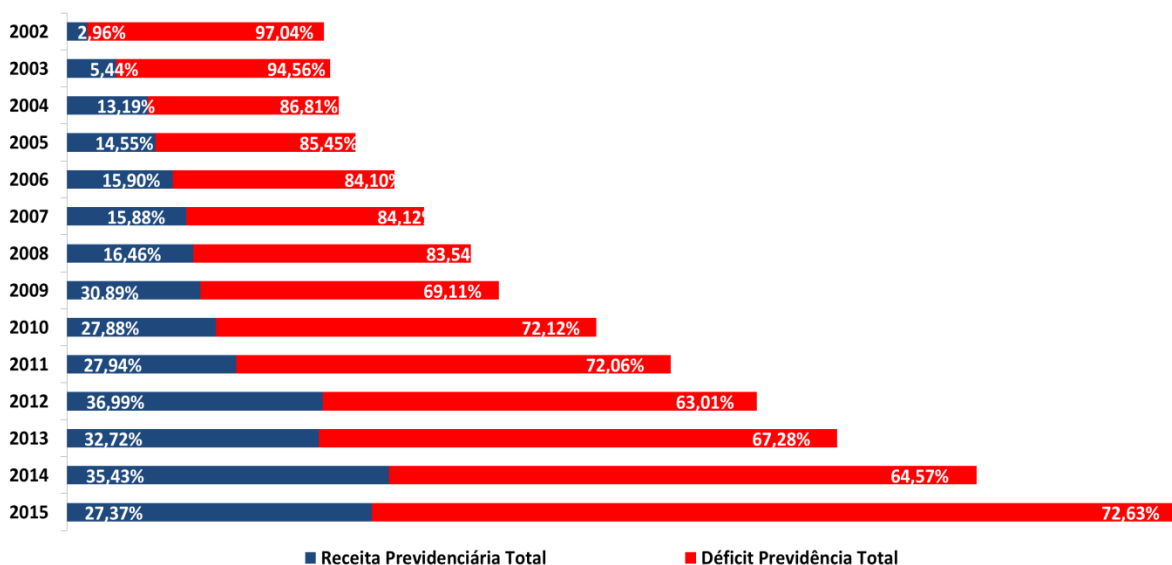
Especificamente sobre a necessidade de financiamento da previdência no Estado de Minas Gerais, entre 2002 e 2015, a Tabela 9 e o correspondente Gráfico 26 apresentam o significativo crescimento do denominado déficit da previdência no Estado.

**Tabela 9: Financiamento da Previdência Total a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015**

ANO	RECEITA PREVIDENCIÁRIA	DESPESA PREVIDENCIÁRIA	SALDO	DÉFICIT	Part Contrib	Part Déficit
2002	343.596.301	4.278.319.985	(3.934.723.684)	3.934.723.684	8,03%	91,97%
2003	822.931.242	4.381.469.765	(3.558.538.524)	3.558.538.524	18,78%	81,22%
2004	1.343.896.517	4.521.791.331	(3.177.894.814)	3.177.894.814	29,72%	70,28%
2005	1.473.879.653	4.802.997.159	(3.329.117.506)	3.329.117.506	30,69%	69,31%
2006	1.764.639.750	5.446.125.614	(3.681.485.864)	3.681.485.864	32,40%	67,60%
2007	1.991.240.073	5.939.731.061	(3.948.490.988)	3.948.490.988	33,52%	66,48%
2008	2.102.645.928	6.715.876.866	(4.613.230.938)	4.613.230.938	31,31%	68,69%
2009	2.218.818.332	7.181.814.915	(4.962.996.583)	4.962.996.583	30,89%	69,11%
2010	2.482.000.862	8.802.695.188	(6.320.694.326)	6.320.694.326	28,20%	71,80%
2011	2.815.505.076	10.044.707.274	(7.229.202.198)	7.229.202.198	28,03%	71,97%
2012	4.257.672.041	11.471.783.571	(7.214.111.530)	7.214.111.530	37,11%	62,89%
2013	4.190.388.762	12.807.572.670	(8.617.183.908)	8.617.183.908	32,72%	67,28%
2014	5.360.037.807	15.128.963.777	(9.768.925.970)	9.768.925.970	35,43%	64,57%
2015	5.069.634.703	18.521.656.347	(13.452.021.644)	13.452.021.644	27,37%	72,63%

Fonte: SEPLAG – MG

**Gráfico 26: Proporção das receitas de contribuições e da necessidade do financiamento (déficit) sobre a despesa total com previdência a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

Com a regulamentação do RPPS no estado e das respectivas contribuições a partir de 2002, houve um incremento de tais receitas. Porém, ao longo do tempo, com o incremento das aposentadorias e do valor dos benefícios sem a correspondente reposição da massa, a participação das contribuições volta a se reduzir, exigindo um crescente e expressivo aporte complementar do Tesouro Estadual, uma das razões pelas quais o Governo Estadual justificou a extinção do FUNPEMG e correspondente utilização dos recursos para cobertura do déficit financeiro em 2014. Foi justificativa também da edição da Lei Estadual nº 21.720, de 14 de julho de 2015, que permitiu ao Estado de Minas Gerais utilizar de depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG –, para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União. Em 2015, foram utilizados R\$ 3,6 bilhões de recursos de depósitos judiciais para pagamento de benefícios previdenciários via FUNFIP.

Para se ter uma referência da magnitude da necessidade de financiamento da previdência do Estado de Minas Gerais, esta supera o valor aprovado para 2016 para todo o orçamento da Secretaria de Estado de Educação, no montante de R\$ 9.475.832.039,00 (MINAS GERAIS, 2016).

Ainda sobre o exercício de 2015, merece destaque a expressiva variação do déficit em relação a 2014. Conforme Gestor SEPLAG e Gestor IPSEMG, tal variação se explica em grande medida pelos reflexos de aumentos concedidos a agentes da área de segurança e professores, bem como dos efeitos das medidas decorrentes da já citada Lei Complementar nº 100/2007 e a sua determinação como inconstitucional, que provocou uma busca por aposentadoria daqueles que já havia, adquirido o direito bem como a redução dos servidores ativos, gerando também uma redução nas contribuições.

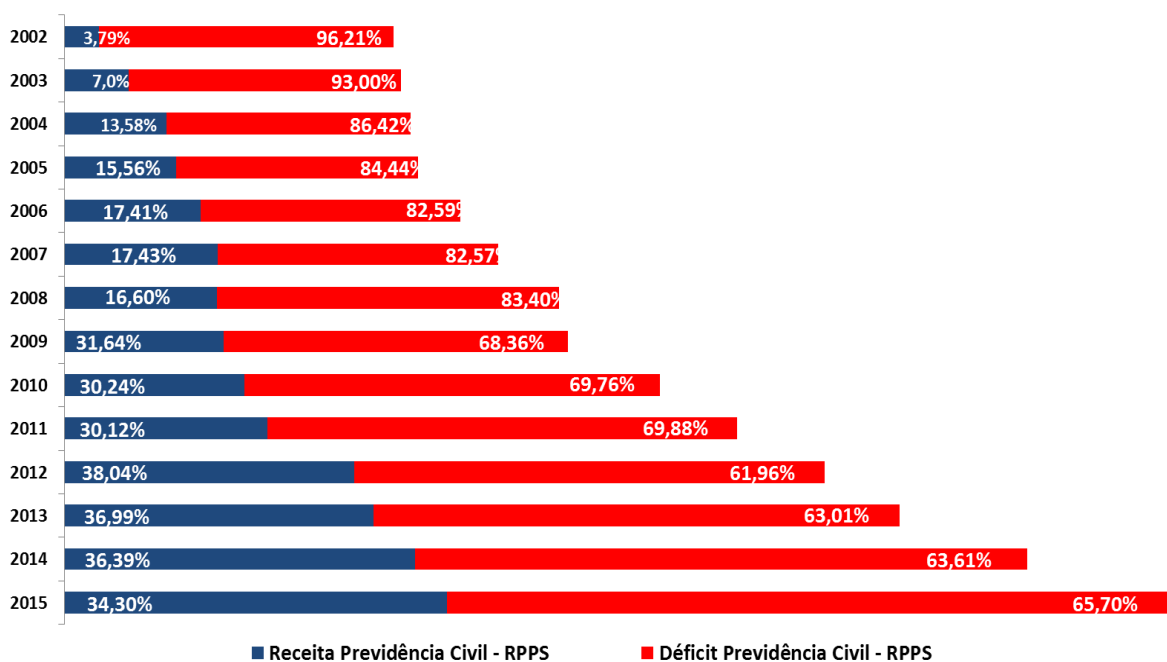
Nesse mesmo bojo, é oportuno apresentar a separação da necessidade de financiamento dos servidores civis em relação aos militares.

**Tabela 10: Financiamento da Previdência Servidores Civis a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015**

ANO	RECEITA PREV CIVIL RPPS	DESPESA PREV CIVIL RPPS	SALDO	DÉFICIT	Part Contrib	Part Déficit
2002	342.461.502	3.314.263.325	(2.971.801.822)	2.971.801.822	10,33%	89,67%
2003	642.481.480	3.389.747.597	(2.747.266.117)	2.747.266.117	18,95%	81,05%
2004	1.026.234.329	3.485.157.915	(2.458.923.586)	2.458.923.586	29,45%	70,55%
2005	1.125.116.370	3.564.975.719	(2.439.859.348)	2.439.859.348	31,56%	68,44%
2006	1.374.312.215	3.989.658.812	(2.615.346.596)	2.615.346.596	34,45%	65,55%
2007	1.540.150.723	4.370.612.047	(2.830.461.323)	2.830.461.323	35,24%	64,76%
2008	1.534.921.677	4.983.204.172	(3.448.282.495)	3.448.282.495	30,80%	69,20%
2009	1.606.220.379	5.077.068.005	(3.470.847.626)	3.470.847.626	31,64%	68,36%
2010	1.815.584.831	6.004.616.279	(4.189.031.448)	4.189.031.448	30,24%	69,76%
2011	2.043.298.483	6.782.773.681	(4.739.475.198)	4.739.475.198	30,12%	69,88%
2012	2.915.959.677	7.664.640.170	(4.748.680.494)	4.748.680.494	38,04%	61,96%
2013	3.115.122.458	8.421.618.277	(5.306.495.819)	5.306.495.819	36,99%	63,01%
2014	3.531.223.993	9.705.123.862	(6.173.899.869)	6.173.899.869	36,39%	63,61%
2015	3.855.067.900	11.239.562.867	(7.384.494.967)	7.384.494.967	34,30%	65,70%

Fonte: SEPLAG – MG

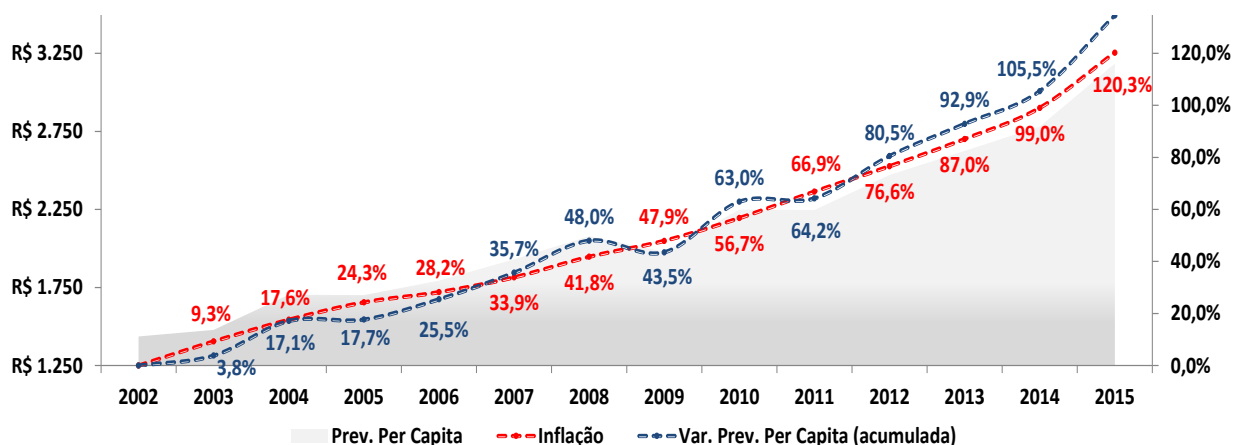
**Gráfico 27: Proporção das receitas de contribuições e da necessidade do financiamento (déficit) sobre a despesa com previdência dos servidores civis a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

A necessidade de financiamento dos servidores civis cresceu em torno de 2,5 vezes no período. Porém, na análise do Gráfico 28 a seguir, verifica-se que a variação per capita do benefício previdenciário médio de 2002 a 2015 ficou, no acumulado do período, 14,3% maior que a inflação acumulada, o que permite inferir que o aumento das despesas estaria mais ligado ao aumento no quantitativo de beneficiários do que no ganho real sobre os benefícios.

**Gráfico 28: Variação do valor médio dos benefícios previdenciários per capita dos Servidores Civis – Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

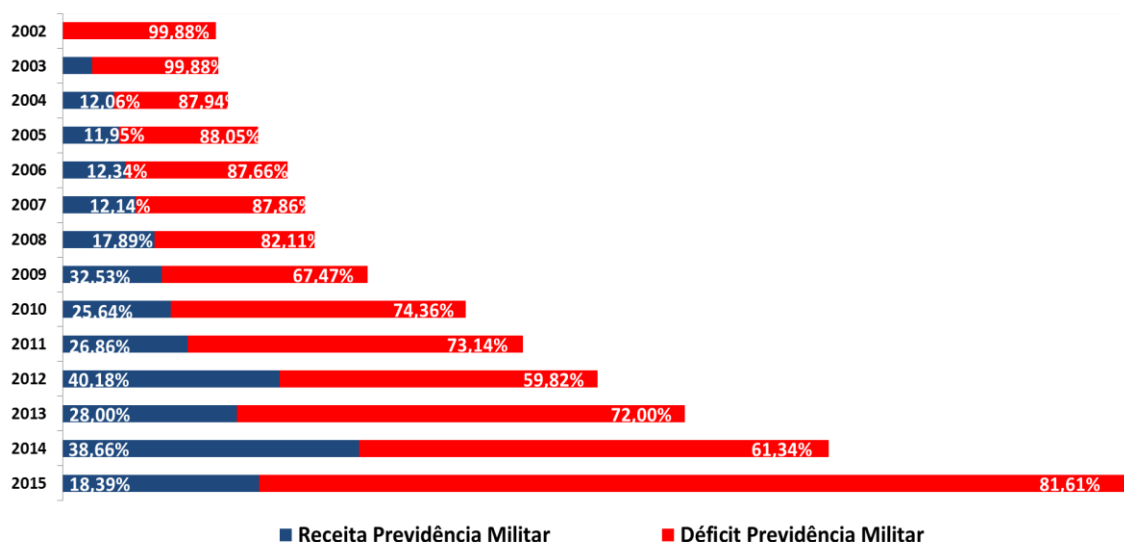
Com relação aos militares, verifica-se que a participação das receitas de contribuição fica de um modo geral abaixo da participação das contribuições referentes aos servidores pelas razões já colocadas anteriormente.

**Tabela 11: Financiamento da Previdência dos Militares a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015**

ANO	RECEITA PREV MILITAR	DESPESA PREV MILITAR	SALDO	DÉFICIT	Part Contrib	Part Déficit
2002	1.134.799	945.600.742	(944.465.943)	944.465.943	0,12%	99,88%
2003	180.449.761	960.321.787	(779.872.026)	779.872.026	18,79%	81,21%
2004	317.662.188	1.020.716.365	(703.054.177)	703.054.177	31,12%	68,88%
2005	348.763.283	1.206.024.556	(857.261.273)	857.261.273	28,92%	71,08%
2006	390.327.534	1.389.991.173	(999.663.639)	999.663.639	28,08%	71,92%
2007	451.089.349	1.497.749.677	(1.046.660.328)	1.046.660.328	30,12%	69,88%
2008	567.724.251	1.557.464.564	(989.740.314)	989.740.314	36,45%	63,55%
2009	612.597.953	1.883.255.083	(1.270.657.130)	1.270.657.130	32,53%	67,47%
2010	666.416.031	2.488.926.638	(1.822.510.606)	1.822.510.606	26,78%	73,22%
2011	772.206.593	2.839.726.810	(2.067.520.217)	2.067.520.217	27,19%	72,81%
2012	1.341.712.364	3.303.548.997	(1.961.836.633)	1.961.836.633	40,61%	59,39%
2013	1.075.266.304	3.840.686.628	(2.765.420.324)	2.765.420.324	28,00%	72,00%
2014	1.828.813.814	4.730.149.056	(2.901.335.242)	2.901.335.242	38,66%	61,34%
2015	1.214.566.803	6.604.642.270	(5.390.075.467)	5.390.075.467	18,39%	81,61%

Fonte: SEPLAG – MG

**Gráfico 29: Proporção das receitas de contribuições e da necessidade de financiamento (déficit) sobre a despesa com previdência militares a Preços Correntes – Minas Gerais – 2002 a 2015**



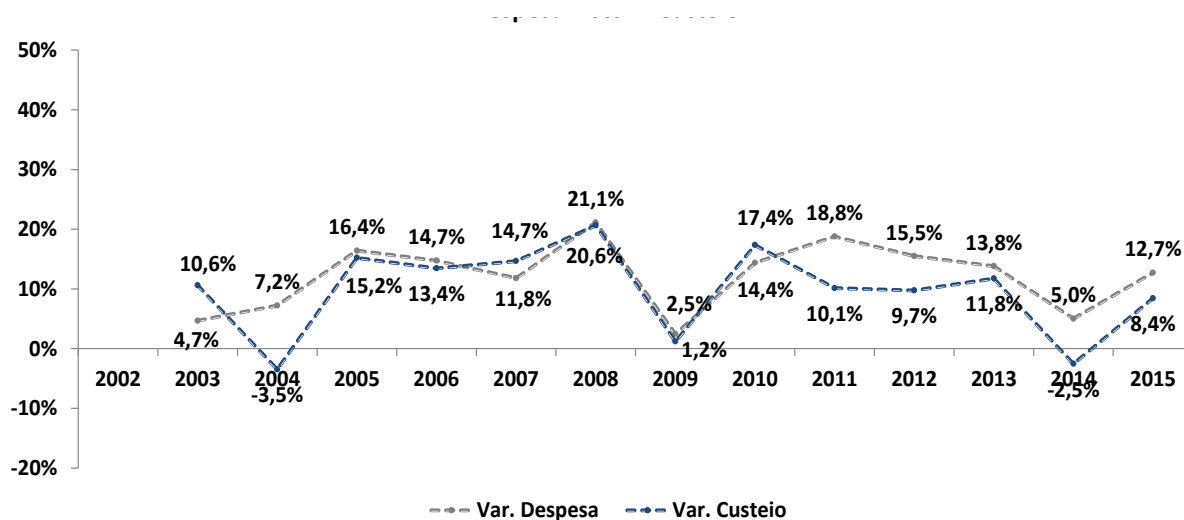
Fonte: SEPLAG – MG

Cabe reforçar que requisitos especiais de idade para a inatividade bem como incrementos salariais ocorridos no período fizeram com que a necessidade de financiamento dos militares se tornasse proporcionalmente mais crítica em relação àquela dos servidores civis. Destaca-se que somente a necessidade de

financiamento dos militares representou cerca de 40% do total do Estado em 2015 para um contingente de inativos equivalente a cerca de mais da metade da necessidade de financiamento do pessoal civil para um contingente de inativos equivalente a 14% dos inativos civis.

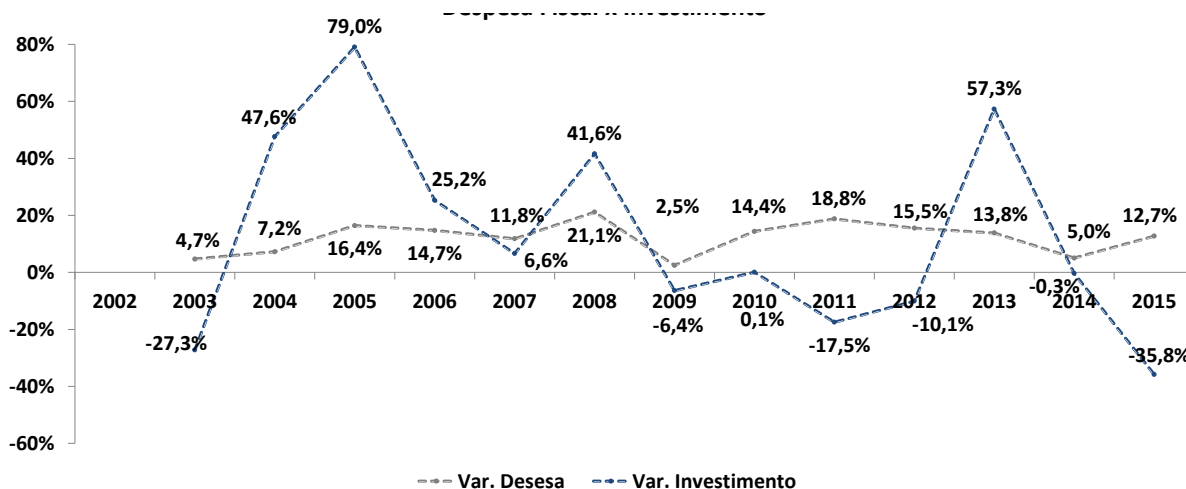
De volta ao quadro geral, percebe-se que o agravamento do quadro fiscal, aliado ao crescimento das despesas com pessoal ativo e inativo, compromete a execução de políticas públicas, conforme se verifica nos Gráficos 30 e 31, que apresentam, respectivamente, a redução da capacidade de investimento e custeio do Estado no período analisado, que representam despesas nas quais haveria maior discricionariedade para se promover ajustes.

**Gráfico 30: Variação da despesa fiscal total e da despesa com custeio – Minas Gerais – 2002 a 2015**



Fonte: SEPLAG – MG

**Gráfico 31: Variação da despesa fiscal total e da despesa com investimentos – Minas Gerais – 2002 a 2015**



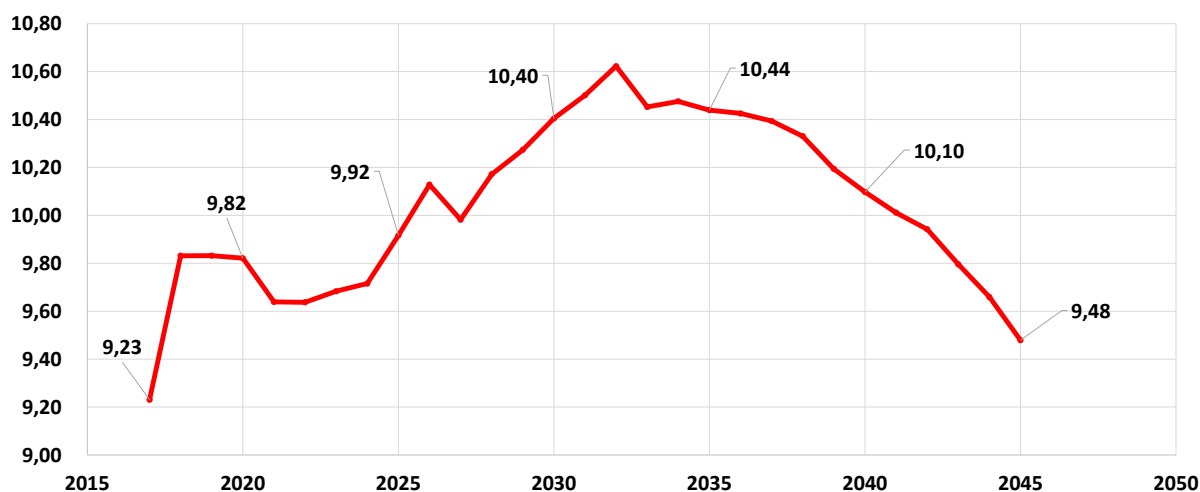
Fonte: SEPLAG – MG

Nota: Em 2008, o já citado crescimento econômico do país que elevou a arrecadação do Estado no ano, permitiu a expansão das despesas com investimento com recursos do Tesouro. Posteriormente, nos anos de 2013 e 2014 novamente as despesas com investimento apresentam um pico, sendo aqui financiadas com os recursos das operações de crédito contratadas nos anos de 2012 e 2013.

Em relação às tendências, há disponível projeção atuarial somente para o RPPS dos servidores civis. Em projeção elaborada pelo IPSEMG, verifica-se uma tendência (Gráfico 32) de crescimento do déficit (necessidade de financiamento) em valores nominais até 2036 para uma massa constante de servidores (não considera reposição dos inativos), quando se tem uma inflexão, mas ainda representando uma parcela significativa de recursos que só até o referido ano já terão consumido mais de R\$ 200 bilhões.

Registra-se que o equilíbrio atuarial diz respeito à garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. Já o equilíbrio financeiro se refere à equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.

**Gráfico 32: Projeção do resultado previdenciário, em bilhões, do RPPS – Minas Gerais – 2017 a 2045**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos disponível na Avaliação Atuarial do FUNFIP data focal 31/12/2016 do IPSEMG.

Acerca do exposto e à guisa de caminhar para a conclusão, constata-se que são necessárias medidas que possam amenizar esse grave quadro relativo ao financiamento dos benefícios previdenciários em um contexto de crise fiscal. Tanto o Gestor IPSEMG quanto o Gestor SEPLAG consideram que, no momento, seria extremamente difícil viabilizar uma nova segregação de massas no RPPS do Estado de Minas Gerais para formar reservas que possam desonerar o Tesouro no futuro. Ou seja, não seria viável a efetivação de um novo fundo operado no modelo de capitalização (mesmo no formato previsto para o já instituído FUNPREV-MG), uma vez que os custos de transição não poderiam ser suportados no curto prazo dadas as limitações na capacidade de pagamento e incrementos de receitas vivenciadas.

O aumento da alíquota de contribuição seria uma medida possível e já adotada por alguns estados, como Santa Catarina, que recolhe 14% de contribuição previdenciária dos servidores ao invés de 11%, como a maior parte dos entes. Entretanto, o aumento da alíquota no Estado de Minas Gerais sem a realização de reformas adicionais teriam impacto relativo baixo no que diz respeito à redução da necessidade de complementação para cobertura de déficit financeiro, pois, conforme ressalta o Gestor SEPLAG, o incremento de 3% geraria uma receita de contribuição adicional em torno de R\$ 400 milhões por ano frente a um déficit de quase R\$ 14 bilhões. Há que se ponderar também o desgaste junto aos servidores, que terão

parcela adicional de renda recolhida para além das perdas inflacionárias e dificuldade de reposição salarial no cenário fiscal apresentado.

Por outro lado, uma das principais medidas que entram em pauta quando se discutem reformas na previdência diz respeito a parâmetros relacionados à idade mínima para obtenção dos benefícios.

A Tabela 12, a seguir, apresenta a expectativa total de desembolso com benefícios para um beneficiário que receberá R\$ 1.000,00 por mês, de acordo com a idade em que se aposenta e com a expectativa de meses e anos de recebimento.

**Tabela 12: Desembolso total previsto com benefício previdenciário concedido em determinada idade**

<b>Idade, em anos, da(o) Beneficiário</b>	<b>Em meses</b>	<b>Em anos</b>	<b>Desembolso Total, admitindo um benefício mensal de R\$1.000,00</b>
55	347 meses	28,92 anos	R\$ 347.000,00
56	336 meses	28 anos	R\$ 336.000,00
57	325 meses	27,08 anos	R\$ 325.000,00
58	314 meses	26,17 anos	R\$ 314.000,00
59	304 meses	25,33 anos	R\$ 304.000,00
60	293 meses	24,42 anos	R\$ 293.000,00
61	282 meses	23,5 anos	R\$ 282.000,00
62	272 meses	22,67 anos	R\$ 272.000,00
63	262 meses	21,83 anos	R\$ 262.000,00
64	251 meses	20,92 anos	R\$ 251.000,00
65	241 meses	20,08 anos	R\$ 241.000,00

Fonte: IPSEMG

Nota: Não considera correção por taxa de juros

Determinado beneficiário que se aposenta aos 60 anos com um benefício mensal de R\$ 1.000,00 tem a expectativa de receber (sem se aplicar juros ou correção) R\$ 293.000,00. Com eventual ampliação de idade mínima para 65 anos, além de o beneficiário passar mais tempo contribuindo e suportando o regime de repartição, o desembolso total com benefícios seria R\$ 52.000,00 a menor.

Ainda na linha dos parâmetros relativos à idade, cabe a eliminação de diferenças entre homens e mulheres bem como a reavaliação das reduções aplicáveis a professores e policiais que, ainda que estes últimos tenham requisitos especiais relacionados a exercício de atividade de risco, devem também acompanhar as mudanças no perfil demográfico e contribuir da mesma forma que as demais categorias profissionais.

No que diz respeito especificamente aos militares, as possibilidades de realização de reformas se ampliam na medida em que estes não foram alcançados por reformas anteriores, sendo possível, dessa forma, equacionar, no caso de Minas Gerais: equiparação de contribuições com o servidor civil; idade mínima para a reserva; idade máxima de permanência no serviço ativo, por exemplo, iniciando com aumento de tempo contribuição: a) homens de 30 para 35 anos; b) mulheres de 25 para 30 anos; e para os novos entrantes, eliminação da integralidade e paridade em conjunto com a implantação do teto do RGPS e da Previdência Complementar já em funcionamento no Estado para servidores civis.

De um modo geral, cabe rever, também, os benefícios de pensão concedidos, tendo em vista referências já citadas na legislação federal e que permitiriam, ao Estado, gerar economia com o pagamento de pensões que deixariam de ser vitalícias.

## **CAPÍTULO 7 – Considerações Finais**

Dado o cenário apresentado, é possível constatar que as despesas com benefícios previdenciários no Estado de Minas Gerais tendem a ser crescentes em decorrência de fatores demográficos, salariais e pelo legado de diferenciação entre regras do RPPS, seja por direitos já adquiridos pelos servidores seja pelo fato de as regras serem mais benéficas em relação ao RGPS. A situação se agrava no contexto de deterioração fiscal das contas estaduais, no qual a insuficiência de receitas e concorrência com outras despesas fazem com que os entes deixem de aplicar em políticas públicas ou investir para o futuro de forma a manter o pagamento de benefícios auferidos no passado.

Nesse sentido, o presente trabalho procurou examinar a evolução da previdência social no Brasil com enfoque na previdência dos servidores públicos e na formação do RPPS no Estado de Minas Gerais, de forma a apresentar elementos que permitam a compreensão dos contornos dados às regras de acesso aos benefícios previdenciários dessa categoria e dilemas enfrentados ao longo dos anos quanto ao modelo de financiamento e influência das mudanças no perfil demográfico da população.

Foi possível verificar que a concepção de previdência social no Brasil, na sua origem, já conferia tratamento diferenciado aos servidores públicos, formando a noção de que a aposentadoria seria um prêmio, tal como a extensão da vida ativa do servidor, não criando neste a cultura de construção de reserva ou seguro para eventuais infortúnios, apesar da existência de caixas ou institutos para os quais o servidor pudesse contribuir de forma a obter benefícios assistenciais para si e para a família. Ao longo do tempo, com o aumento da massa de inativos e em decorrência de crises econômicas, reformas foram feitas, mas perpetuaram as diferenças em relação aos trabalhadores em geral, conforme evidenciado na vigente Constituição da República de 1988.

Quanto aos elementos da demografia, ficou evidente que a ampliação da expectativa de vida da população, a redução da taxa de fecundidade e, por consequência, da população economicamente ativa impõem ao país a discussão

sobre como assegurar o pagamento de benefícios previdenciários por mais tempo e com uma massa menor de trabalhadores para financiá-los.

Com isso, desde a década de 1990, foram realizados diversos movimentos de reforma na previdência, tanto no RGPS quanto no RPPS, muito influenciados pela necessidade de ajuste fiscal nas contas públicas e inseridos em agendas de reforma do Estado. No tocante às reformas que afetaram os RPPS, merecem destaque as Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005, que possibilitaram, desde 1998, uma melhor organização dos regimes nos entes, primando pelo equilíbrio financeiro, principalmente nos Estados e Municípios, bem como uma busca por maior convergência com regras aplicáveis ao RGPS, com destaque para o estabelecimento de tempos e alíquotas mínimas de contribuição, idade mínima para aposentadoria, eliminação da integralidade e paridade e possibilidade de estabelecimento do teto de benefícios do RGPS, a partir da implantação de regime de previdência complementar.

Por outro lado, apesar dos resultados elencados, tais reformas não foram capazes de se concretizar como originalmente projetadas dado o forte corporativismo presente no serviço público, visões imediatistas e o ônus político decorrente de alterações naquilo que se considera “direito”, mesmo que o Estado não tenha capacidade de pagá-los no futuro. Isso demanda a realização de sucessivas reformas e a transferência para gerações futuras dos ônus não assumidos no passado.

O Estado de Minas Gerais, apesar de possuir, ao longo de décadas, instituições voltadas para gerir benefícios assistenciais de servidores civis e militares, IPSEMG e IPSM, respectivamente, só passou a estabelecer contribuição para fins de aposentadoria em 1996 e, mesmo assim, com alíquota relativamente baixa, de 3,5%. Somente com o advento da Lei Complementar Estadual nº 64/2002 o RPPS foi, de fato, organizado, criando condições para o desejável equilíbrio financeiro e atuarial do regime ao estabelecer um modelo contributivo mais sólido e segregar as massas com a instituição de um fundo capitalizado (FUNPEMG), extinto em 2013, retornando o modelo em vigor ao regime exclusivo de repartição simples.

A partir dos dados analisados, restou clara a crescente demanda por recursos públicos que o pagamento de benefícios previdenciários passou a exigir no período 2002 a 2015, representando mais de 35% da RCL ao final do período e, com isso, se verifica uma íntima relação de tais despesas com a evolução de quadro fiscal

estadual ao longo do tempo, que passou de um equilíbrio e suposta bonança até 2008, o que não se verificou em anos posteriores. A ampliação do número de aposentados em um regime de repartição, a não reposição na mesma proporção dos servidores ativos, concessão de aumentos expressivos para diversas categorias de servidores gerando despesas acima do crescimento da receita compõem um contexto perverso para as contas públicas.

A despeito das reformas realizadas, constatou-se que a necessidade de financiamento da previdência dos servidores civis e militares do Estado de Minas Gerais cresceu expressivamente, saltando de cerca de R\$ 4 bilhões em 2002 para mais de R\$ 13,4 bilhões em 2015, sem o correspondente crescimento de receitas que pudesse suportar tal déficit em relação às contribuições, o que naturalmente sacrifica recursos que poderiam ser destinados à execução de políticas públicas voltadas para a sociedade em geral.

De fato, cabe aqui reconhecer que boa parte do efeito de reformas realizadas no âmbito da previdência são auferidos no longo prazo e, a partir do momento em que gerações que entraram em regras de transição das reformas deixam de receber benefícios, remanescendo somente aqueles que se sujeitam a regras mais rígidas, espera-se que os benefícios previdenciários consumam menor parcela de recursos públicos.

Sinalização positiva nesse sentido foi o início, em 12 fevereiro de 2015, do funcionamento do regime de previdência complementar em Minas Gerais, com a correspondente implantação no RPPS do limite de benefícios do RGPS para os servidores que ingressaram no serviço público estadual a partir da referida data, cujos efeitos, ainda não projetados, tendem a beneficiar o financiamento da previdência no longo prazo, na medida em que o Tesouro não mais suportará benefícios acima desse teto, atuando somente como patrocinador até determinado limite daqueles que aderirem ao plano de benefícios da previdência complementar.

Porém, até que tal transição ocorra, verifica-se que um dos grandes desafios dos agentes públicos está em lidar com pressões de categorias de servidores ativos e inativos por reajustes muitas vezes descolados da capacidade de pagamento do ente e que comprometem não somente as contas da previdência, mas toda a gestão fiscal.

Desafio adicional reside também na adequação dos parâmetros do RPPS à mudança do perfil demográfico, uma vez que, apesar de a EC nº 41/2003 ter

estabelecido idade mínima para aposentadoria voluntária com proventos integrais, o que não ocorre no RGPS, tal parâmetro não acompanha, no contexto corrente, a ampliação da expectativa de vida da população quando da aposentadoria, fazendo com que os entes tenham que suportar benefícios por mais tempo e, em alguns casos, como no das professoras que podem ser aposentar aos 50 anos, pagando benefícios com duração superior ao período contributivo da beneficiária. Nesse sentido e de forma aderente ao debate trazido pela recente PEC 287/2016, verifica-se, a partir desse trabalho, a necessidade de ampliação das idades mínimas bem como da redução da diferença entre homens e mulheres.

Ponto de sensível tensionamento, mas que deve ser enfrentado pelo Estado de Minas Gerais, se refere à efetiva organização do regime de previdência dos militares de forma a tratar, da mesma maneira, parâmetros de idade e contributivos mais próximos aos dos servidores civis bem como a eliminação de integralidade e paridade. Cabe destacar que, até a conclusão deste trabalho, os militares atuaram junto ao Governo Federal e parlamentares para ficarem de fora das reformas promovidas pela PEC 287/2016.

Por fim, recomenda-se, a título de estudos futuros, uma avaliação dos impactos decorrentes de eventuais novas reformas na previdência, de forma a se verificar se terão capacidade de amenizar, ao menos no longo prazo, o peso das despesas com previdência nos orçamentos públicos e de eliminar distorções existentes entre regimes e categorias cujo corporativismo reduz o potencial de impacto das reformas.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Luis E. Seguridade Social. In: Biderman, Ciro; Arvate, Paulo (orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 381-401.

ALCÂNTARA, Viviane da S. de; BARBOSA, Pamela; CAMARANO, Ana A.; KANSO, Solange. **Desigualdades na dinâmica demográfica e as suas implicações na distribuição de renda no Brasil**. In: Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 658 p.

ALMEIDA, Juniele R. de. **Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros**. Eculum -Revista de história [24]; João Pessoa, jan./ jun. 2011. Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/srh/article/download/12437/7199>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

AMARO, Meiriane N. **Terceira Reforma da Previdência: até quando esperar?** Brasília/Senado Federal: Centro de Estudos da Consultoria, 2011. Texto para Discussão nº 84. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm)>. Acesso em: 01 jan. 2019.

BAHIA. **Lei nº 13.447, de 07 de outubro de 2015**. Altera dispositivos da Lei nº 11.357, de 06 de janeiro de 2009, que organiza o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://adusb.org.br/resources/2015/10/QoOA3t5z.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Poupança para o desenvolvimento: como a América Latina e o Caribe podem poupar mais e melhor**. Editado por Eduardo Cavallo e Tomás Serebrisky. 2016. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7677/Poupanca-para-o-desenvolvimento-Como-a-America-Latina-e-o-Caribe-podem-poupar-mais-e-melhor.pdf?sequence=10>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

BARBOSA, Nelson. **Previdência: Aperfeiçoar para Fortalecer**. Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/Noticias/Apresentacao-ministro-fazenda.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BARR, Nicolas. **Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas**. In: A Economia Política da Reforma da Previdência. Brasília, PARSEP/ MPAS / SPS 2001. Coleção Previdência Social. Série Traduções, 236 p.

BISPO, Helenilson S. **O desafio da sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social: Uma análise a partir da situação de oito municípios baianos**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004. Disponível em: <[http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/helenilson\\_bispo.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/helenilson_bispo.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2016.

BOSCH, Mariano; MELGUIZO, Ángel; PAGÉS, Carmen. **Melhores aposentadorias, melhores trabalhos: em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe**. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): Set, 2013. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Melhores%20Aposentadorias%20Melhores%20Trabalhos.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 18 out. 2016.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**/ Rogério Boueri, Fabiana Rocha, Fabiana Rodopoulos (Organizadores) - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 463 p.

BRASIL. **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Publicada no Diário Oficial da União em 24 de fevereiro de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Publicada no Diário Oficial da União em 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil**. 1937. Publicada no Diário Oficial da União em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Texto original. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Texto compilado atualizado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890**. Cria o Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-942-a-31-outubro-1890-522839-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919**. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001**. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3788.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931.** Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20465-1-outubro-1931-500674-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960.** Aprova o Regulamento Geral da Previdência Social. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48959-a-19-setembro-1960-388618-publicacaooriginal-55563-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973.** Aprova Regulamento da Lei número 3.807, de 26 de agosto de 1960, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D72771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72771.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 92.654, de 15 de maio de 1986.** Cria o Grupo de Trabalho para reestruturação da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92654-15-maio-1986-442744-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966.** Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938.** Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-288-23-fevereiro-1938-350732-norma-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.474 de 5 de agosto de 1940.** Suspende, nos Instituto e Caixas de Aposentadoria e Pensões, a concessão de toda aposentadoria que não seja por invalidez aos associados, ou segurados, de menos de 60 anos de idade. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2474-5-agosto-1940-412421-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.** Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.** Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Brasil em Síntese**. Disponível em <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-grandes-grupos-de-idade.html>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 30 maio 2016.

BRASIL. **Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1711.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L3807.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3807.htm)> Acesso em 10 de out de 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.214, de 2 de Março de 1963**. Dispõe sobre o “Estatuto do Trabalhador Rural”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4214.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966**. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967**. Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5316.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5316.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977.** Dispõe sobre as entidades de previdência privada. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6435.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977.** Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm)>. Acesso em 28 de set de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8029cons.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)> Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993.** Dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade do servidor público civil dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8688.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993.** Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8689.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997.** Extingue o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9506.htm)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de

constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9868.htm)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

**BRASIL. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9876.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

**BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.** Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

**BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm)>. Acesso em: 01 jan. 2019.

**BRASIL. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.** Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

**BRASIL. Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015.** Altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, no 10.876, de 2 de junho de 2004, no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e no 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

**BRASIL. Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015.** Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes, estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado, a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para assegurar pagamento do seguro-defeso para familiar que exerça atividade de apoio à pesca, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para estabelecer regra de inscrição no regime de previdência

complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar e a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

**BRASIL. Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970.** Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp07.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp07.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

**BRASIL. Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.** Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp08.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

**BRASIL. Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985.** Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp51.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp51.htm)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

**BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

**BRASIL. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001.** Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp108.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

**BRASIL. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001.** Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp109.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2018.

**BRASIL. Lei Complementar nº 152, de 3 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp152.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp152.htm)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

**BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, Setembro, 1995a. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Resultados do Regime Geral de Previdência Social. Resultados 2015**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Portaria nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/portaria-mpas-no-4-992-de-05-de-fevereiro-de-1999/>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/PORTARIA-403.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria Previc nº 80, de 11 de fevereiro de 2015**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/85913627/dou-sec-ao-1-12-02-2015-pg-50>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). **Resultados do Regime Geral de Previdência Social**. 2015. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-regime-geral-de-previdencia-social>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. **Novas regras para a aposentadoria estão em vigor; entenda as mudanças**. Portal Brasil. 05/11/2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/11/novas-regras-para-a-aposentadoria-estao-em-vigor-entenda-as-mudancas>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 19 de agosto de 2010**. Altera a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=220924>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 9, de 13 de janeiro de 2017**. Regulamenta o disposto no art. 10 da Medida Provisória nº 767, de 6 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-interministeriais/2017/arquivos/portaria-interministerial-no-9-de-13-de-janeiro-de-2017.pdf/view>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163\\_2001\\_atualizada\\_2015\\_04jul2016\\_ultima-alteracao-2016-2.docx/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/view)>. Acesso em: 01 jan. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 407 de 20 de junho de 2011**. Aprova a 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Disponível em:

<[http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portariastn407\\_2011.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portariastn407_2011.htm)>. Acesso em: 01 jan. 2019.

CAETANO, Marcelo Abi-Rama. **Dinâmica fiscal da previdência social brasileira**. In: Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.658 p.

CAMARANO, Ana A. **Como a história tratou a relação entre população e desenvolvimento econômico**. In: Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.658 p.

CAMARANO, Ana A; FERNANDES, Daniele. **Mudanças nos arranjos familiares e seu impacto nas condições de vida: 1980 e 2010**. In: Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 658 p.

CARVALHO, José A. M. de; SAWYER, Diana O; RODRIGUES, Roberto N. **Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia**. 2. ed. rev. - São Paulo: ABEP, 1994, reimpr. 1998.

CAVALIERI, Claudia H.; PAZELLO, Elaine T. Efeito distributivo das políticas sociais. In: Biderman, Ciro; Arvate, Paulo (orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 339-364.

CECHIN, José e CECHIN, Andrei D. **Desequilíbrios: causas e soluções**. In TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

CHEVITARESE, Norma Helena Cassino. **Gastos públicos em Minas Gerais: o engessamento do orçamento e as prioridades dos governos no período 1999 a 2006**. Belo Horizonte, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2009. (Dissertação de Mestrado).

FERREIRA, Frederico P. M.; RIBEIRO, Adriana de M.; RIANI, Juliana L. R.; MARINHO, Karina R. L.; CAMARGOS, Mirela C. S. **População e políticas públicas: tendências e cenários para Minas Gerais**. In: Cadernos BDMG – nº 21. Belo Horizonte: BDMG, outubro de 2012. Disponível em: <[https://www.bdmg.mg.gov.br/BancoDesenvolvimento/CadernoEconomico/Cadernos %20BDMG%20-%20Ed.%2021%20-%20Outubro%202012.pdf](https://www.bdmg.mg.gov.br/BancoDesenvolvimento/CadernoEconomico/Cadernos%20BDMG%20-%20Ed.%2021%20-%20Outubro%202012.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. **Demografia a ameaçam invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encara**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo (org). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/previdencia-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

IBGE. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2014**. Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas\\_Completas\\_de\\_Mortalidade/Tabuas\\_Completas\\_de\\_Mortalidade\\_2014/notastecnicas.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2014/notastecnicas.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2017.

IPEA. **POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Volume 1.** Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5609](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5609)>. Acesso em: 28 nov. 2016.

IPSEMG. Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. **Histórico.** Belo Horizonte: IPSEMG, 2016. Disponível em: <<http://www.ipsemg.mg.gov.br/ipsemg/portal/m/site/institucional/543-historico/517/561>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

IPSM. **Histórico.** Belo Horizonte: IPSM, 2016. Disponível em: <<http://www.ipsm.mg.gov.br/institucional.asp?institucional=historico>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

LISBOA, Marcos; LATIF, Zeina A. **Democracy and Growth in Brazil.** Insper Working Paper. Insper, 2013. Disponível em: <[https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/07/Democracy\\_and\\_Growth\\_in\\_Brazil.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/07/Democracy_and_Growth_in_Brazil.pdf)>. Acesso em: 08 abr. 2017.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social.** São Paulo: Ed. Atlas, 2002. 525 p.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: Biderman, Ciro; Arvate, Paulo (orgs.). **Economia do setor público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 421-461.

MENDES, Marcos. **Gasto público menor e mais eficiente como condição necessária para o crescimento acelerado da economia brasileira.** Estudos e Pesquisas n.º146. XVIII Fórum Nacional “Por que o Brasil não é um país de alto crescimento?”. Instituto Nacional de Altos Estudos. Maio de 2006. ([www.forumnacional.org.br](http://www.forumnacional.org.br)).

MENDES, M. J. **Projetos de Iniciativa Parlamentar sobre Previdência Social: uma avaliação qualitativa de impacto fiscal.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, dezembro/2014 (Texto para Discussão nº 164). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 17 mar. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 11.324, de 11 de maio de 1934.** Concede uma contribuição anual à Caixa Beneficente da Força Pública do Estado. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=11324&comp=&ano=1934>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.525, de 03 de junho de 2014.** Dispõe sobre a criação da Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais – PREVCOM-MG, aprova seu estatuto e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=46525&ano=2014>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto-Lei 1.416, de 24 de novembro de 1945.** Regulamento do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEL&num=1416&ano=1945>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto-Lei 1.730, de 04 de maio de 1946**. Modifica e revoga dispositivos em vigor na Caixa Beneficente da Força Policial do Estado. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEL&num=1730&comp=&ano=1946>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **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 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=64&ano=2002&tipo=LCP>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 70, de 30 de julho de 2003**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=70&ano=2003>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 77, de 13 de janeiro de 2004**. Cria o Fundo Financeiro de Previdência - FUNFIP - e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2004&num=77&tipo=LCP>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 100, de 05 de novembro de 2007**. Institui a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada – Ugeprevi – do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de Minas Gerais e o Conselho Estadual de Previdência – Ceprev -, altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=100&ano=2007&tipo=LCP>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 110, de 28 de dezembro de 2009**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=110&ano=2009>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 121, de 29 de dezembro de 2011**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=121&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 125, de 14 de dezembro 2012.** Altera as Leis nº 5.301, de 16 de outubro de 1969, que contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais, e nº 10.366, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais – IPISM –, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2012&num=125&tipo=LCP>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 128, de 01 de novembro de 2013.** Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais, e a Lei Complementar nº 100, de 5 de novembro de 2007, que institui a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada – Ugeprevi – do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de Minas Gerais e o Conselho Estadual de Previdência – Ceprev –, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=128&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 129, de 08 de novembro de 2013.** Contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG -, o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=129&ano=2013>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 131, de 06 de dezembro de 2013.** Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, cria o Fundo Previdenciário de Minas Gerais - Funprev-MG - e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=131&ano=2013>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 132, de 07 de janeiro de 2014.** Institui o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos Poderes do Estado e membros de Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da Constituição da República, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=lcp&num=132&ano=2014>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 565, de 19 de setembro de 1911.** Institui a Caixa Beneficente da Força Pública. Disponível em: <[http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/leis/lei\\_565.pdf](http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/leis/lei_565.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 588, de 06 de setembro de 1912**. Cria a “Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado”. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=588&comp=&ano=1912>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 645, de 01 de outubro de 1914**. Dá permissão para converter em pensão mensal o pecúlio da Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=645&comp=&ano=1914>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 5.301 de 16 de outubro de 1969**. Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=5301&ano=1969>>. Acesso em: 12 maio 2017.

MINAS GERAIS. **Lei nº 10.366, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPSM. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=10366&ano=1990>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.278 de 29 de julho de 1996**. Institui contribuição previdenciária para custeio parcial de aposentadoria de servidores públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12278&comp=&ano=1996&aba=js\\_textoOriginal](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12278&comp=&ano=1996&aba=js_textoOriginal)>. Acesso em: 12 mar. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei nº 19.576, de 16 de agosto de 2011**. Reajusta os valores das tabelas de vencimento básico das categorias que menciona. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=19576&ano=2011&tipo=LEI>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.720, de 14 de julho de 2015**. Dispõe sobre a utilização de depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG –, para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=21720&ano=2015&tipo=LEI>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.736, de 04 de agosto de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=lei&num=21736&ano=2015>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.971, de 18 de janeiro de 2016**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2016. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=21971&ano=2016&tipo=LEI>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG). **Relatório Atuarial do Fundo Financeiro de Previdência**. Elaborado pelo IPSEMG. Data focal 31/12/2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Instrução Normativa nº 01, de 18 de abril de 2001**. Estabelece procedimentos relativos à Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a despesas com pessoal. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/img/legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/in0101.htm>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Instrução Normativa nº 05, de 19 de dezembro de 2001**. Altera e revoga dispositivos da Instrução n. 1/2001 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/img/legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/in0501.htm>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais [-] Exercício 2012**. Disponível em: <<http://mediaserver.almg.gov.br/acervo/356/846356.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

NERY, P. F. **Economia Política da Reforma da Previdência**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/2016 (Texto para Discussão nº 207). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 05 set. 2016.

NOGUEIRA, Naron G. **O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília, MPS, 2012. 336 p. -- (Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 34). Disponível em <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_120808-172335-916.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2016.

NOGUEIRA, Naron G. **PEC 287/2016 – Reforma da Previdência [-] Regimes Próprios de Previdência Social**. Encontro da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.slideshare.net/Anesp/reforma-da-previdencia-por-naron-nogueira>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

NOLASCO, Lincoln. **Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11335&revista\\_caderno=20](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11335&revista_caderno=20)>. Acesso em: 07 jul. 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte, Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n. 43, 2007.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência social no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986. 356 p.

PENA, Ricardo. **Previdência Complementar no Brasil: história, evolução e desafios**. Artigo publicado na Revista FUNDOS DE PENSÃO, da Abrapp/ICSS/Sindapp, Ano XXVII, Número 340, de maio/2008, p. 13-15.

PEREIRA, Eduardo da S. BRASIL. **A Transição Demográfica e o Regime Geral de Previdência Social GPS**. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Brasília: MPS, 2009. 232 p. – (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.).

RANGEL, Leonardo A.; PASINATO, Maria T.; SILVEIRA, Fernando G.; LOPEZ, Felix G.; MENDONÇA, João L. **Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988**. In: Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, Brasília, IPEA, v. 1, n. 17, 2009.

REZENDE, Fernando. **A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário**. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2015.

SANTOS, Rita de Cássia Bessa dos. **O Discurso da “Racionalidade Econômica” e a Racionalização na Reforma da Previdência Social**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Claudio H. M. dos; ALMEIDA, Vinicius L. A.; CALDAS, Luiza F.; SÁ, João H. Batista de; MACHADO, Udson E. N.; MARTINS, Felipe dos S.; BRITO, André J. S. de. **A dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015**. Nota técnica. Carta de Conjuntura nº 34. 1º trimestre de 2017. IPEA. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/170322\\_cc34\\_nt\\_a\\_dinamica\\_deficit\\_regimes\\_proprios\\_previ\\_estado\\_brasileiros\\_2006\\_2015.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/170322_cc34_nt_a_dinamica_deficit_regimes_proprios_previ_estado_brasileiros_2006_2015.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2017.

SOUZA, Gleison Pereira de. **O Regime de Previdência dos Servidores Públicos**. Comentários às Emendas Constitucionais n. 20/98 e n. 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional n. 47/05. Belo Horizonte, Del Rey, 2005.

THOMPSON, Lawrence H. **Previdência Social: Coleção Previdência Social, série traduções: Mais Velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários**. Celso Barroso Leite, tradutor. Brasília, PARSEP/ MPAS / SPS 2000. Coleção Previdência Social. Série Debates, 160 p.

VARSAÑO, Ricardo e MORA, Mônica. **Financiamento do Regime Geral de Previdência Social**. In TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

VELLOSO, Raul. **Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias**. In: MENDES, Marcos (org). Gasto Público Eficiente. Instituto Fernand Braudel. Ed. TOPBOOKS. Rio de Janeiro, 2006. Pg 111-136.

## **ANEXO I – Roteiros de Entrevista**

### **I.1 Roteiro de Entrevista com um gestor do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG)**

1. Na sua avaliação o que explica o intervalo entre a EC 20/1998 e a publicação da Lei nº 64/2002?
2. Quais os principais eventos relacionados à previdência no período 2002 a 2015 que na sua visão comprometeram as finanças Estaduais?
3. Considerando a conjuntura política e econômica do período, há algo que em âmbito Estadual que poderia ter sido realizado e não foi e que poderia ter contribuindo para a redução da problemática fiscal da previdência?
4. Com relação aos militares há diversas correntes que defendem uma diferenciação, isso se justifica? Por que é um problema do ponto de vista previdenciário?
5. Em termos de projeções futuras, quais os principais riscos? Há déficit atuarial? Qual o prazo previsto para equacionamento? Quais medidas poderiam acelerar?
6. A reforma (PEC 287) em tramitação reduziria o déficit antes, quais os ganhos no curto, médio e longo prazo? Há algo adicional não tratado e que deveria ser considerado?
7. A transição para um modelo de capitalização é viável?

### **I.2 Roteiro de Entrevista com um gestor da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG)**

1. Quais os principais eventos relacionados à previdência no período 2002 a 2015 que na sua visão comprometeram as finanças Estaduais? Qual a relação com outros fatores (despesa de pessoal, receitas, etc)?
2. Considerando a conjuntura política e econômica do período, há algo que em âmbito Estadual que poderia ter sido realizado e não foi e que poderia ter contribuindo para a redução da problemática fiscal da previdência?

3. Com relação aos militares há diversas correntes que defendem uma diferenciação. Na perspectiva fiscal, qual o significado disso?
4. Em termos de projeções futuras, quais os principais riscos?
5. A reforma (PEC 287) em tramitação reduziria o déficit antes, quais os ganhos no curto, médio e longo prazo? Há algo adicional não tratado e que deveria ser considerado?
6. A transição para um modelo de capitalização é viável?

## ANEXO II – Estimativa de aposentadorias dos atuais segurados ativos para um horizonte temporal de 35 anos

Quadro Q06 - Estimativa de Aposentadorias dos Atuais Segurados Ativos, para um Horizonte Temporal de 35 anos								
Ano	Não Professores	Professores		NÃO-Professores		Professores		TOTAL
	Numero de Servidores	Numero de Servidores	Numero de Servidores	Folha Mensal Estimada de Benefícios	Numero de Servidores	Folha Mensal Estimada de Benefícios	Numero de Servidores	Folha Mensal Estimada de Benefícios
2018	4,5%	9,8%	3.989	R\$ 34.580.200,41	7.958	R\$ 19.009.175,55	11.947	R\$ 53.589.375,96
2019	5,9%	13,7%	1.169	R\$ 9.782.339,99	3.086	R\$ 6.604.528,55	4.255	R\$ 16.386.868,54
2020	7,4%	16,7%	1.321	R\$ 11.244.734,06	2.491	R\$ 5.657.857,58	3.812	R\$ 16.902.591,65
2021	7,9%	18,7%	413	R\$ 3.228.861,71	1.624	R\$ 3.421.604,43	2.037	R\$ 6.650.466,14
2022	9,6%	22,0%	1.524	R\$ 13.479.530,48	2.606	R\$ 6.103.853,76	4.130	R\$ 19.583.384,23
2023	11,7%	26,0%	1.830	R\$ 15.375.813,13	3.264	R\$ 8.030.744,32	5.094	R\$ 23.406.557,45
2024	13,9%	29,8%	1.931	R\$ 16.702.538,95	3.087	R\$ 6.927.428,43	5.018	R\$ 23.629.967,38
2025	17,9%	34,0%	3.538	R\$ 27.685.592,98	3.353	R\$ 7.530.635,97	6.891	R\$ 35.216.228,94
2026	22,4%	37,6%	3.948	R\$ 30.590.876,71	2.950	R\$ 6.402.782,89	6.898	R\$ 36.993.659,60
2027	23,6%	42,3%	1.093	R\$ 6.711.245,59	3.787	R\$ 7.450.730,07	4.880	R\$ 14.161.975,66
2028	26,8%	48,6%	2.737	R\$ 26.661.303,87	5.089	R\$ 10.473.391,06	7.826	R\$ 37.134.694,94
2029	29,7%	53,8%	2.622	R\$ 23.595.386,80	4.223	R\$ 8.722.844,63	6.845	R\$ 32.318.231,43
2030	33,1%	57,4%	2.968	R\$ 29.437.307,26	2.917	R\$ 5.757.181,32	5.885	R\$ 35.194.488,58
2031	37,0%	60,5%	3.403	R\$ 29.308.137,46	2.516	R\$ 4.682.291,56	5.919	R\$ 33.990.429,02
2032	41,4%	63,6%	3.896	R\$ 31.888.246,28	2.469	R\$ 4.560.979,64	6.365	R\$ 36.449.225,92
2033	43,6%	66,9%	1.921	R\$ 12.280.327,51	2.712	R\$ 5.074.825,99	4.633	R\$ 17.355.153,50
2034	47,1%	70,2%	3.033	R\$ 25.943.350,05	2.668	R\$ 4.972.476,49	5.701	R\$ 30.915.826,54
2035	50,1%	72,9%	2.661	R\$ 23.553.334,55	2.185	R\$ 3.926.680,01	4.846	R\$ 27.480.014,55
2036	53,5%	75,7%	2.939	R\$ 24.871.137,81	2.229	R\$ 4.043.062,29	5.168	R\$ 28.914.200,11
2037	57,1%	78,5%	3.203	R\$ 23.542.033,38	2.250	R\$ 4.030.415,05	5.453	R\$ 27.572.448,43
2038	60,8%	81,2%	3.231	R\$ 21.608.401,16	2.177	R\$ 3.907.324,46	5.408	R\$ 25.515.725,63
2039	64,2%	83,7%	2.957	R\$ 17.228.302,86	2.054	R\$ 3.704.021,67	5.011	R\$ 20.932.324,53
2040	67,9%	86,0%	3.318	R\$ 20.624.449,33	1.843	R\$ 3.234.027,99	5.161	R\$ 23.858.477,31
2041	71,8%	88,1%	3.349	R\$ 21.442.614,00	1.694	R\$ 3.018.480,01	5.043	R\$ 24.461.094,01
2042	75,9%	90,3%	3.628	R\$ 21.762.228,85	1.761	R\$ 3.109.873,55	5.389	R\$ 24.872.102,40
2043	79,7%	92,2%	3.340	R\$ 17.356.458,24	1.595	R\$ 2.801.505,91	4.935	R\$ 20.157.964,15
2044	83,3%	94,1%	3.190	R\$ 17.714.129,33	1.529	R\$ 2.689.028,15	4.719	R\$ 20.403.157,47
2045	86,9%	95,6%	3.177	R\$ 15.600.400,43	1.202	R\$ 2.067.214,68	4.379	R\$ 17.667.615,11
2046	90,7%	96,8%	3.314	R\$ 15.636.342,30	988	R\$ 1.707.147,49	4.302	R\$ 17.343.489,79
2047	93,1%	97,9%	2.111	R\$ 10.526.322,99	841	R\$ 1.447.618,06	2.952	R\$ 11.973.941,05
2048	94,7%	98,7%	1.350	R\$ 6.443.462,41	628	R\$ 1.076.409,27	1.978	R\$ 7.519.871,68
2049	96,1%	99,2%	1.310	R\$ 6.795.537,83	433	R\$ 737.539,90	1.743	R\$ 7.533.077,73
2050	97,5%	99,6%	1.219	R\$ 5.526.907,20	296	R\$ 517.165,83	1.515	R\$ 6.044.073,02
2051	99,2%	99,8%	1.500	R\$ 6.037.070,44	211	R\$ 358.386,71	1.711	R\$ 6.395.457,15
2052	100,0%	100,0%	663	R\$ 2.871.547,35	141	R\$ 244.375,04	804	R\$ 3.115.922,39
	87.796	80.857						
Fonte: Avaliação Atuarial. Nota: valores monetários evoluídos apenas pela Taxa de Crescimento Real de salários.								