

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

LEIA, A SEGUIR, A ARGUMENTAÇÃO APRESENTADA POR RICARDO BERZOINI, MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, E JOSÉ DIRCEU, CHEFE DA CASA CIVIL PARA A PROPOSTA DO GOVERNO PARA A REFORMA DA PREVIDÊNCIA. PARA VISUALIZAR GRÁFICOS E TABELAS DO TEXTO ACESSE O SITE WWW.CAMARA.GOV.BR, CLIQUE NO ITEM PROPOSIÇÕES, SELECIONE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NO PRIMEIRO QUADRO DE PESQUISA, INSIRA O NÚMERO DA PEC (40) E O ANO (2003) E CLIQUE EM PESQUISAR. NA PÁGINA DA PEC, CLIQUE NO ÍCONE DA FOLHA DE PAPEL COM UMA LUPA.

Em 29 de abril de 2003.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de Emenda Constitucional, que altera o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

2. No Programa de Governo apresentado por Vossa Excelência por ocasião das Eleições Presidenciais de 2002, a modernização e reforma do sistema previdenciário brasileiro desfrutaram de posição de destaque como um dos instrumentos de um novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e equidade social. Há, conforme o documento citado, a necessidade de desenhar uma solução estrutural para a questão previdenciária, que garanta a proteção social não apenas hoje, mas também para as próximas gerações.

3. Com tal finalidade, propõe o Programa de Governo de Vossa Excelência a construção, no longo prazo, de um regime previdenciário básico público, universal, compulsório, para todos brasileiros. O regime deve ter um caráter contributivo, como é da tradição e cultura previdenciária brasileira, com benefícios de aposentadoria definidos, valor do piso e teto claramente estipulados e gestão democrática quadripartite. Em complementação a este regime universal, propõe o documento citado a existência de regime complementar de caráter facultativo, destinado àqueles brasileiros que desejam obter, na aposentadoria, valores de benefício superiores ao teto geral do regime básico universal.

4. É sabido que a Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC no 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo.

5. Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuariamente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional em anexo, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção em que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência citado mais acima.

6. Dessa forma, com as medidas ora propostas, almeja-se corrigir as

distorções do atual modelo, propiciando, também, maior equidade entre os regimes de Previdência Social, flexibilidade para a política de recursos humanos, adequação ao novo perfil demográfico brasileiro, melhoria dos resultados fiscais e, sobretudo, a garantia de que as obrigações decorrentes das previsões constitucionais serão, efetivamente, cumpridas em relação ao direito de o servidor público ter uma aposentadoria digna de forma sustentável e sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o crescimento e desenvolvimento desta Nação.

7. A primeira distorção, em relação ao regime de previdência dos servidores públicos, diz respeito à regra de cálculo do valor das aposentadorias, que não guarda qualquer relação com as contribuições dos servidores quando em atividade ou mesmo com a sua vida laboral, pois o benefício é equivalente à última remuneração do cargo efetivo.

8. Tal disposição não encontra similaridade no direito comparado e muito menos guarda correlação com a aplicada aos segurados do Regime Geral, que leva em consideração a média aritmética simples das remunerações correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário.

9. Além deste aspecto, há que se salientar que, enquanto o Regime Geral, voltado ao setor privado da economia, está sujeito a um teto de contribuições e benefícios, nos regimes do funcionalismo público este teto não existe de fato, o que exige o emprego de recursos fiscais para a garantia da proteção social também quando a faixa de renda a ser beneficiada já se encontra bastante acima das faixas correspondentes aos trabalhadores da iniciativa privada, inclusive de segmentos intermediários do espectro de distribuição de renda.

10. Tal situação determina, conforme se verifica na tabela 1, níveis médios de benefícios bastante discrepantes entre diferentes categorias de servidores ou entre essas categorias e os valores médios dos benefícios pagos pelo Regime Geral. Estes valores médios ocultam o fato de que há pessoas percebendo valores de benefícios extremamente elevados, que constituem uma afronta ética e moral em um país com a heterogeneidade social brasileira, no qual para milhões de brasileiros falta até mesmo o alimento básico à mesa diária. Estes benefícios extremamente elevados têm sua origem no fato de que o teto remuneratório geral dos Três Poderes, previsto em texto constitucional, até hoje não foi implementado.

Tabela 1

11. Ademais, a atual regra se constitui em um estímulo a aposentadorias precoces pelo fato de o servidor, ao se aposentar, auferir um incremento em sua renda líquida, pois deixa de contribuir para a Previdência, sendo o benefício equivalente à última remuneração sem desconto da contribuição previdenciária. Trata-se de uma situação ímpar, sem

paralelo no resto do mundo nem qualquer conexão com princípios previdenciários e de política social: pagar-se mais para os aposentados em relação àqueles que ainda permanecem em atividade.

12. Ao se examinar a regra de determinação do benefício de aposentadoria da Previdência Social no serviço público brasileiro, verifica-se que esta constitui um caso único no mundo inteiro. Na maioria dos países, o valor do benefício é inferior à remuneração dos servidores ativos.

Nações como a França e a Alemanha oferecem a seus servidores um benefício equivalente, em regra, a 75% do valor da última remuneração, isto após 37,5 e 40 anos, respectivamente, de contribuição.

13. Além disso, acrescente-se que, no Brasil, a aposentadoria não significa, necessariamente, o afastamento da atividade. Conforme dados do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, relativos a dezembro de 2002, 6,9% dos cargos comissionados no Poder Executivo Federal são preenchidos por servidores aposentados, sendo quase certa a ocorrência do retorno para a iniciativa privada e, até mesmo, para o mercado informal, utilizando-se, freqüentemente, os conhecimentos especializados obtidos durante os anos de atividade no serviço público.

14. Importante ressaltar, Senhor Presidente, que tal distorção é agravada pelo fato de se exigir, para a aposentadoria dos servidores, apenas cinco anos no cargo efetivo e dez anos no serviço público. Isso permite que se contem períodos elásticos de contribuição para o Regime Geral, para o qual a contribuição se dá, atualmente, apenas até o limite máximo do salário-de-contribuição, atualmente fixado em R\$ 1.561,56 (um mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta e seis centavos).

15. Vale lembrar que o tempo médio de serviço dos servidores civis anterior à entrada no regime próprio da União é de 11,7 anos, ou seja, em média, o servidor trabalhou 11,7 anos antes de ingressar na União. Este tempo pode ter sido exercido tanto no Regime Geral como em algum outro regime próprio, efetuando-se contribuição sobre vencimentos bastante inferiores aos de referência para a aposentadoria, conforme a regra atualmente vigente.

16. Mesmo que o servidor permaneça durante toda a sua vida ativa no serviço público, a regra vigente possibilita que, em havendo mudança de cargo, para garantir o vencimento do novo cargo e colher um expressivo subsídio às expensas dos cofres públicos, a aposentadoria exigirá apenas cinco anos no novo cargo. Ou seja, aposentar-se-á com a nova remuneração, mesmo tendo permanecido por 30 anos em cargos de menor remuneração, para os quais verteu a maior parte de suas contribuições.

17. Na verdade, esse ponto crítico remonta em grande parte à data da promulgação da Constituição Federal, pois antes da instituição do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União - RJU, bem como os dos Estados e Municípios, os servidores, que já estavam na condição de estatutários, contribuía somente para as pensões a serem pagas aos seus cônjuges e dependentes (e não para as suas aposentadorias). Os que ainda eram celetistas contribuía normalmente, mas o faziam, como qualquer outro trabalhador da iniciativa privada, para o Regime Geral de Previdência Social, observado um valor máximo de cobertura e de contribuição.

18. A regra atual dos servidores compromete de maneira sensível o equilíbrio atuarial dos regimes próprios de Previdência Social, inexistindo relação entre a contribuição e o benefício a ser percebido, haja vista ser possível ao servidor optar por ingressar mais tarde no serviço público, contribuir com pouco tempo e obter pelo resto da vida um benefício integral em relação à sua remuneração, em razão da garantia de contagem de tempo recíproca entre os regimes.

19. Distorções similares se verificam, também, em relação à pensão por

morte. A legislação vigente não condiciona a concessão desse benefício a um estado de dependência econômica ou de necessidade, permitindo, inclusive, que haja acumulação com rendas auferidas pelo trabalho e, até mesmo, com outras aposentadorias.

20. É importante destacar que a morte provoca a privação da renda com que subsistiam as pessoas que conviviam e eram mantidas a cargo e por conta do servidor falecido. A motivação para o benefício surge, pois, da necessidade de se dar cobertura às pessoas que dependiam economicamente do segurado. Dois elementos concorrem, portanto, para a existência do benefício: o óbito e a dependência econômica, conforme a boa doutrina previdenciária.

21. No Brasil, em posição distante dessa doutrina e das normas adotadas pela maioria dos países desenvolvidos, a pensão possui caráter vitalício, independe da situação econômica do beneficiário, não está condicionada a qualquer limite de idade, pode ser acumulada com outros benefícios previdenciários e também é integral, isto é, corresponde a 100% da remuneração do servidor ou do provento que o aposentado percebia. Em especial, o último aspecto abriga um equívoco conceitual, pois se, pelos parâmetros previdenciários usualmente aceitos, o fulcro é a proteção da perda de renda dos dependentes, a reposição integral da última remuneração bruta do servidor falecido gera um nível de reposição de renda per capita na família do falecido muito superior ao nível de renda de que desfrutava a família antes do fato gerador da pensão. Além disso, a sociedade questiona cada vez mais o ônus que representam pensões de longa duração para cônjuges muito jovens, que possuem capacidade de retornar ao mercado de trabalho ou, caso possuam outra fonte de renda própria no momento do falecimento do segurado, possam ajustar-se gradativamente à nova circunstância familiar.

22. Inequívoco, pois, que tais regras colaboram para o grave desequilíbrio financeiro e atuarial existente entre as receitas e as despesas previdenciárias no serviço público nas três esferas de governo. A tabela 2 apresenta dados sobre arrecadação e prestações do regime de previdência dos servidores públicos para os anos de 2001 e 2002 da União, estados e municípios, bem como a estimativa para o ano de 2003, evidenciando uma necessidade de financiamento total da ordem de 39,1 bilhões de reais (3,0% do PIB) em 2002, levando-se em conta a contribuição dos entes públicos. Tais fatos evidenciam a dimensão econômica dos regimes próprios de previdência.

Tabela 2

23. Do ponto de vista da utilização dos recursos da União e dos estados com os regimes próprios, verifica-se forte comprometimento da receita corrente líquida destes entes federativos com despesas de pessoal inativo e pensionistas, da ordem de 15,1% e 23,4% para União e estados, respectivamente, conforme demonstra a tabela 3 a seguir.

Tabela 3

24. A situação dos regimes próprios de previdência também pode ser analisada por uma perspectiva de longo prazo: é o que se pode observar na tabela 4 abaixo, onde são apresentadas as situações dos regimes próprios de previdência da União e das diversas unidades federativas no que concerne ao patrimônio líquido e déficit atuarial, alcançando este último, em termos agregados, os valores de 416,3 e 256,9 bilhões para União e o conjunto dos estados, respectivamente.

Tabela 4

25. Tal situação compromete o espaço fiscal para o financiamento de um amplo conjunto de políticas públicas tendentes a orientar o País no sentido de um ambiente que permita construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o

bem de todos.

26. Não se pode perder de vista que uma política pública de proteção, como é a Previdência Social, deve oferecer mecanismos explícitos e implícitos de redistribuição de renda, em que aqueles contem com menor capacidade contributiva sejam beneficiados com as contribuições dos detentores de maior capacidade financeira ou com aportes do Tesouro Nacional.

27. Diante das regras vigentes, percebe-se uma situação de regressividade, segundo a qual os servidores públicos, que notoriamente possuem uma renda média superior à dos trabalhadores da iniciativa privada, acabam sendo contemplados com a concessão de benefícios sem a necessária contrapartida contributiva, uma autêntica distribuição de renda às avessas, em que os mais pobres colaboram para sustentar os benefícios dos mais ricos.

28. Conforme, ainda, a tabela 2, a necessidade de financiamento, em 2002, dos regimes de previdência dos servidores públicos nas três esferas de governo situou-se na faixa de 39,1 bilhões de reais, beneficiando pouco mais de 2,5 milhões de servidores públicos. No mesmo ano, toda a dotação destinada ao Ministério da Saúde foi de 28,5 bilhões de reais; a dotação do Ministério do Trabalho e Emprego no Orçamento de 2002 foi de 14,1 bilhões de reais; bem como a do Ministério da Educação no orçamento de 2002 foi de 17,4 bilhões de reais. Isso nos remete a uma outra questão, que é a oportunidade do gasto público.

29. À medida que se destinam cada vez mais recursos para o sistema de previdência dos servidores públicos, dada a premente carência de recursos públicos em áreas vitais para o país, seguramente outras áreas, não menos importantes, ficam a descoberto. Daí a necessidade de se adequar as atuais regras de acesso a benefícios dos servidores, de forma a se alcançar uma situação de maior justiça social. Trata-se, mais do que de uma questão de sustentabilidade econômica de longo prazo, principalmente de garantir também que os recursos públicos possam ser apropriados por políticas voltadas aos mais diversos segmentos da sociedade e que eles não apenas sejam absorvidos pelo financiamento do desequilíbrio gerado por regras atuarialmente inviáveis e inequitativas.

30. Outro aspecto que cumpre ressaltar diz respeito à acelerada alteração do perfil demográfico brasileiro decorrente, basicamente, do aumento do número de pessoas idosas em razão da diminuição da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de sobrevida da população, conforme podemos observar na tabela no 5, e nos gráficos nos 1 e 2.

Tabela 5

Gráfico 1

Gráfico 2

31. É evidente que o envelhecimento da população, que decorre especialmente do aumento da expectativa de sobrevida, afeta os regimes de previdência dos servidores públicos à medida que esse segmento de trabalhadores também experimenta a mesma e natural transformação.

32. Em uma situação em que os brasileiros estão vivendo cada vez mais, não se justifica conceder aposentadorias com idades precoces, tal como é permitido pelo ordenamento constitucional vigente, 48 anos de idade para mulheres e 53 para homens, na hipótese de terem ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública até 16 de dezembro de 1998, data de publicação da Emenda Constitucional no 20, de 1998.

33. Registre-se que, com a idade de 48 anos, a mulher tem uma expectativa de sobrevida de 29,5 anos, ou seja, praticamente o mesmo tempo de contribuição exigido para a aposentadoria. É uma situação que não encontra fundamento técnico e nenhuma correlação na experiência internacional, além de não guardar referência com a realidade fática dos

trabalhadores de baixa renda da iniciativa privada.

34. Para os segmentos de baixa renda, com maiores dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho, é muito difícil o acesso a um benefício com idade precoce. Esses trabalhadores oscilam entre o mercado formal e a informalidade, geralmente tendo acesso somente à aposentadoria por idade pelo Regime Geral de Previdência Social, hoje aos 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher.

35. Permitir que alguns servidores públicos, com renda média superior à média dos trabalhadores da iniciativa privada e com melhor inserção no mercado de trabalho, aposentem-se com idades tão precoces é agravar a desigualdade, subsidiando os trabalhadores de maior renda que normalmente se aposentarão mais cedo.

36. Outro aspecto que merece referência diz respeito ao número de ingressos no serviço público que tem sido bastante inferior ao de aposentadorias devido ao processo de reestruturação administrativa implementado pelo governo anterior. Em razão de o sistema funcionar em regime financeiro de repartição, onde os ativos financiam os inativos, a diminuição no fluxo de entrada no serviço público e aumento do fluxo de saída para a aposentadoria, necessariamente, significa o agravamento do desequilíbrio do sistema, pois teremos menos ativos trabalhando para sustentar um número cada vez maior de inativos, conforme observamos no Gráfico no 3.

Gráfico 3

37. Em 1991, havia dois trabalhadores em atividade para financiar cada trabalhador inativo e pensionista. Nos últimos oito anos, enquanto o número de ativos reduziu-se em 9,5%, a quantidade de aposentados e pensionistas aumentou 67,3%. Em 1998, a relação entre contribuintes e beneficiários já era de praticamente um trabalhador ativo para cada inativo e pensionista. Na União, em 2002, o número de inativos chegou a 942,7 mil servidores, enquanto o número de ativos chegou a 851,4 mil.

38. Contribuem também para explicar esse problema a precocidade das aposentadorias e as idades elevadas de entrada no serviço público. Nos últimos quatro anos, a idade média de ingresso por concurso público no serviço público federal foi de 33 anos. Por outro lado, as aposentadorias têm ocorrido em idades precoces inferiores a 55 anos, em plena capacidade laboral, o que denota a exiguidade do período contributivo. A tabela no 6 apresenta os patamares de ingresso no setor público.

Tabela 6

39. Todos esses dados demonstram a necessidade de medidas que visem aperfeiçoar o regime de previdência dos servidores públicos, tendo como vetor o Princípio da Isonomia, procurando aproximar as regras desses regimes das regras do Regime Geral, conforme anotado anteriormente. Essas alterações devem ter como escopo dar efetividade ao comando estabelecido pela Constituição – qual seja: que o regime seja contributivo atuarialmente equilibrado – colaborando para uma maior equidade social entre os regimes, bem como a redução do desequilíbrio atuarial e, conseqüentemente, da necessidade de financiamento da previdência dos servidores públicos.

40. Diante do exposto acima, estamos encaminhando a Vossa Excelência uma Proposta de Emenda Constitucional com diversas alterações ao texto da Lei Maior, a serem explanadas em seguida.

41. Uma primeira alteração trata de modificar a forma de cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores. Atualmente, como antes referido, os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, são calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que ocorrer a aposentadoria, correspondendo invariavelmente, à totalidade da remuneração.

42. Conforme demonstrado, o valor dos proventos não guarda relação

com a contribuição efetuada pelo servidor ao longo de sua carreira, além de permitir que os valores recolhidos para o Regime Geral de Previdência Social, limitados ao respectivo teto, sejam considerados para efeito de cálculo do tempo de contribuição.

43. Seguindo a diretriz determinada pelo caput do art. 40 da Constituição Federal em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial, propõe-se que a nova fórmula de cálculo dos benefícios, contida no novo texto do art.

40, § 3o, seja orientada pelo cômputo das contribuições que o servidor verteu para os regimes de Previdência Social a que esteve vinculado durante a sua vida laboral, inclusive para o Regime Geral de Previdência Social, garantindo, assim, que o valor do benefício reflita o caráter contributivo do sistema, estabelecendo, de maneira consistente, os fundamentos do seguro social.

44. Tais disposições serão regulamentadas na forma da lei, remetendo ao legislador infraconstitucional a tarefa de garantir que a nova metodologia para cálculo dos proventos tenha equidade e eficiência, isto é, seja justa e operacionalmente viável. Desta forma, o cálculo das aposentadorias nos regimes do funcionalismo passa a guardar mais proximidade conceitual com a forma de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social, onde é apurada uma média dos salários-de-contribuição, que tende a incluir, futuramente, um período de contribuição equivalente aos 80% melhores meses de contribuição de toda a vida laboral do segurado do INSS.

45. Vale ressaltar que a regra atual no regime do funcionalismo compromete de maneira sensível o equilíbrio atuarial dos regimes próprios de Previdência Social, haja vista, conforme já assinalado, a inexistência de relação entre a contribuição e o benefício a ser percebido, uma vez que é possível o servidor optar por ingressar mais tarde no serviço público, contribuir com pouco tempo e obter o benefício pelo resto de sua vida em razão da garantia de contagem de tempo recíproca entre os regimes.

46. Também submetemos a Vossa Excelência a alteração do § 7o do art. 40, que atualmente estabelece um valor de benefício para pensão por morte de maneira integral ou proporcional, dependendo da circunstância em que o óbito vier a ocorrer.

47. Propõe-se que a prestação passe a estipular um benefício que observe o limite de até 70% (setenta por cento) do valor a que o servidor teria direito em relação à sua aposentadoria.

48. Nessa questão, procura-se atender conceitualmente aos questionamentos apresentados mais acima na concessão desse benefício. Porém, entende-se que os critérios de determinação do valor exato da pensão em cada caso devem ser normatizados em sede infraconstitucional, visando atender às inúmeras situações surgidas, bem como reagir a eventuais alterações do ambiente econômico.

49. Uma fundamental alteração é a imposição de um limite para o valor máximo dos benefícios pagos aos servidores públicos, que se propõe seja o mesmo teto estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social pelo art. 201 da Constituição Federal.

50. Tal medida será aplicável a todos os servidores que vierem a ingressar no serviço público a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, uma vez que a presente proposta garante aos atuais servidores o recebimento dos proventos sem observância do referido limite.

51. A delimitação contida na redação proposta para o § 2o do art. 40 vem condicionada a que os entes federados instituíam regime de previdência complementar para seus servidores, bastando, para isso, a elaboração de lei ordinária que se oriente pelos princípios insculpidos no art. 202 da Constituição, a saber, previdência privada, de caráter complementar, organizada de forma autônoma em relação ao Regime

Geral, facultativa e baseada na constituição de reservas garantidoras dos benefícios contratados.

52. O Texto Constitucional vigente determina a aprovação de uma lei complementar que serviria de marco para a futura previdência complementar dos servidores públicos. Todavia, após a elaboração e a publicação das Leis Complementares no 108 e 109, em 29 de maio de 2001, esta exigência tornou-se meramente condicionante da implantação dos regimes de previdência complementar, haja vista todos os princípios e normas necessários para a implementação de um sistema de previdência complementar já estarem positivados, motivo pelo qual a exigência contida na redação atual dos §§ 15 e 16 do art. 40 da Constituição, bem como o art. 10 da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, resulta desnecessária.

53. Tal medida visa, inspirada nos Princípios da Igualdade e da Solidariedade, homogeneizar os regimes de Previdência Social existentes no País, em razão de os trabalhadores da iniciativa privada estarem vinculados, obrigatoriamente, ao Regime Geral de Previdência Social gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, cujos benefícios são limitados atualmente a um teto de R\$ 1.561,56 (um mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta e seis centavos) e, a partir deste valor, os que quiserem garantir uma renda maior para sua aposentadoria contribuem, facultativamente, para a previdência complementar. Cabe apontar que a presente Emenda Constitucional submete a Vossa Excelência a proposta de elevação do teto de benefícios e contribuição do Regime Geral de Previdência Social, o qual serve de referência para a instituição do teto nos regimes próprios do funcionalismo, para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) a partir do momento de promulgação desta Emenda.

54. Os futuros servidores públicos estarão, assim, submetidos a princípios similares aos trabalhadores da iniciativa privada, com o que se cumpre o Programa de Governo de Vossa Excelência, submetido ao sufrágio das urnas em outubro de 2002. Proporciona-se mais racionalidade e equidade ao sistema previdenciário vigente no país, à medida que se desenha uma estrutura igualitária que abrange todos os trabalhadores e, ao mesmo tempo, fortalece um modelo de previdência que tem como corolários, em primeiro lugar a proteção social com base no princípio da solidariedade, bem como a adesão voluntária à previdência complementar, que, ademais, participa da formação de poupança de longo prazo capaz de gerar riquezas e postos de trabalho.

55. Para os atuais servidores, o limite estabelecido para o Regime Geral somente poderá ser aplicado caso haja prévia e expressa opção pelo regime de previdência complementar.

56. Impõe-se, outrossim, alterar a forma de reajustamento periódico do valor dos benefícios, insculpida no § 8o do art. 40, para os benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da promulgação desta Emenda Constitucional. Tal fato deve-se a que, ao calcular-se o benefício a partir dos critérios do novo texto proposto para o § 3o do mesmo art. 40, não mais haverá correlação do benefício com valores de referência da respectiva carreira à qual o servidor pertencia.

57. Diante deste fato, submetemos a Vossa Excelência que o critério de reajuste periódico das aposentadorias e pensões submetidas à nova regra passe a ser o mesmo do Regime Geral de Previdência Social, inscrito no art. 201, qual seja: uma vez concedidos, o valor real dos benefícios é preservado, conforme definição em lei, com o que se protegem o nível de renda e o padrão de vida do servidor inativo e do seu pensionista.

58. Sugere-se, ainda, a supressão da regra de transição prevista no § 1o do art. 8o da Emenda Constitucional no 20, de 1998, que prevê a aposentadoria proporcional para os servidores que, à época de sua promulgação, já haviam ingressado no serviço público. A aposentadoria

proporcional, mesmo com a exigência de idade, não se coaduna com a boa doutrina e tampouco encontra sucedâneo no direito comparado.

59. Ademais, os limites de idade fixados para esse benefício – 48 e 53 anos de idade para homens e mulheres respectivamente – são extremamente baixos diante da realidade demográfica brasileira, como antes apontado. Aos 48 anos e 53 anos, mulheres e homens têm uma expectativa de sobrevivência, respectivamente, de 29,5 anos e 21,1 anos.

60. Observa-se, portanto, tempo extremamente longo para recebimento do benefício quando comparado com o tempo de contribuição exigido para a aposentadoria proporcional (25 anos de contribuição para a mulher e 30 anos para o homem, mesmo com o tempo adicional exigido, comumente chamado de pedágio), o que não é de forma alguma compensado pelo fato de o benefício não ser integral nesta modalidade de aposentadoria precoce.

61. Vale lembrar que os trabalhadores vinculados ao Regime Geral, com remuneração mais baixa e menor inserção no mercado de trabalho, na prática, acabam fazendo jus somente à aposentadoria por idade, para a qual se exige idade de 60 anos para mulheres e 65 para homens. Além disso, neste mesmo Regime Geral, aqueles que procuram aposentar-se prematuramente são alcançados por regra de cálculo de benefícios que lhes aplica o “fator previdenciário”.

62. Relativamente à regra de transição para a aposentadoria integral dos servidores que já haviam ingressado no serviço público quando da publicação da Emenda Constitucional no 20, de 1998, a alteração é tão somente em relação ao valor do benefício, que se sugere seja reduzido em 5 (cinco) por cento para cada ano antecipado em relação aos limites de 55 e 60 anos para mulheres e homens, respectivamente. Não se justifica manter-se constante a taxa de reposição dos rendimentos para servidores que se aposentem em idades inferiores à regra de referência, considerando uma expectativa de sobrevivência que resulta em amplo desequilíbrio com os montantes que foram contribuídos em relação ao tempo de recebimento do benefício de aposentadoria. Caso não se criasse uma regra de transição como a proposta, incorrer-se-ia na manutenção dos atuais incentivos equivocados à antecipação da aposentadoria do servidor, ao arrepiamento de qualquer princípio previdenciário.

63. É sugerida, ainda, para o servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária (55 e 60 anos de idade e 30 e 35 anos de tempo de contribuição, respectivamente para mulheres e homens) e opte por permanecer em atividade, a instituição de um abono de permanência em serviço, equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até aposentar-se voluntariamente ou completar as exigências para a aposentadoria compulsória. Faculta-se, assim, ao servidor continuar a exercer a mesma atividade, outorgando-se-lhe um plus salarial, como forma de incentivá-lo a permanecer no cargo. É dupla a vantagem: para o servidor, em face do ganho salarial; para a administração pública, por não necessitar de contratar um novo servidor e por poder postergar as despesas com o pagamento dos correspondentes proventos.

64. Outra proposta diz respeito à inclusão, no Texto Constitucional, da contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas, quer para os que já se encontram nessa situação, quer para aqueles que cumprirão os requisitos após a promulgação da presente Emenda Constitucional.

65. Não obstante ser esta questão historicamente polêmica, é irrefutável a necessidade da medida, sendo certo que não seria possível pretender realizar uma verdadeira reforma no sistema previdenciário brasileiro sem abranger esse tópico, corrigindo-se políticas inadequadas adotadas no

passado.

66. Inúmeras são as razões que determinam a adoção de tal medida, cabendo destacar o fato de a Previdência Social ter, essencialmente, um caráter solidário, exigindo, em razão desta especificidade, que todos aqueles que fazem parte do sistema sejam chamados a contribuir para a cobertura do vultoso desequilíbrio financeiro hoje existente, principalmente pelo fato de muitos dos atuais inativos não terem contribuído para o recebimento dos seus benefícios ou terem contribuído, durante muito tempo, com alíquotas módicas, incidentes sobre o vencimento e não sobre a totalidade da remuneração, e apenas para as pensões, e, em muitos casos, também para o custeio da assistência médica (que é um benefício da seguridade social e não previdenciário).

67. Apenas na história recente a contribuição previdenciária passou a ter alíquotas mais próximas de uma relação contributiva mais adequada e a incidir sobre a totalidade da remuneração, além de ser destinada apenas para custear os benefícios considerados previdenciários.

68. A grande maioria dos atuais servidores aposentados contribuiu, em regra, por pouco tempo, com alíquotas módicas, sobre parte da remuneração e sobre uma remuneração que foi variável durante suas vidas no serviço público. Isso porque há significativa diferença entre a remuneração na admissão e aquela em que se dá a aposentadoria em razão dos planos de cargos e salários das diversas carreiras de servidores públicos.

69. Também merece destaque o fato de o Brasil ser um dos poucos países no mundo em que o aposentado recebe proventos superiores à remuneração dos servidores ativos, constituindo, este modelo, um autêntico incentivo para aposentadorias precoces, conforme já mencionamos anteriormente.

70. Essas são as razões que fundamentam a instituição de contribuição previdenciária sobre os proventos dos atuais aposentados e pensionistas ou ainda daqueles que vierem a se aposentar. Além de corrigir distorções históricas, as tentativas de saneamento do elevado e crescente desequilíbrio financeiro dos regimes próprios de previdência serão reforçadas com a contribuição dos inativos, proporcionando a igualdade, não só em relação aos direitos dos atuais servidores, mas também em relação às obrigações.

71. Todavia, considerando a importância da medida em questão, apresenta-se à apreciação de Vossa Excelência, em razão dos interesses sociais que exurgem da questão, que seja oferecida imunidade para os servidores e pensionistas que, à data de promulgação desta Emenda, percebam proventos até o limite de isenção do Imposto de Renda, previsto no art. 153, III, da Constituição Federal. Incluem-se neste grupo de imunidade também aqueles servidores que, à data de promulgação da Emenda, já possuam constituído o direito adquirido de acesso a aposentadoria e pensão conforme as normas ora vigentes. Já para os servidores que venham a aposentar-se e as pensões que venham a gerar-se após a promulgação da Emenda, o limite de imunidade será estendido até o teto de contribuição e benefícios do Regime Geral de Previdência Social, na medida em que estes servidores passam a ter seu benefício calculado de forma mais condizente com princípios previdenciários em função da alteração do § 3º do art. 40, já mencionada acima.

72. Tal proposta atende aos interesses do Estado Democrático de Direito, bem como se alinha aos objetivos da República, conforme já manifestado anteriormente, em especial a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, permitindo que aqueles que ganham benefícios inferiores a estes limites tenham sua renda protegida e sua capacidade de consumo preservada da incidência desta contribuição.

73. Ressalte-se que a persecução do equilíbrio financeiro e atuarial não pode se restringir ao âmbito da União. Considerando a necessidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atingirem este objetivo, também se propõe, por meio de modificação de texto do art. 149, § 1º, que os demais entes federados, que tenham regime previdenciário em acordo com o art. 40,

instituíam contribuição previdenciária dos servidores titulares de cargos efetivos destes entes públicos não inferior à contribuição dos servidores federais. Com isto supera-se definitivamente a relutância de alguns entes em estabelecerem uma alíquota mínima condizente com um regime contributivo, tal como requerido pelo caput do art. 40 da Constituição Federal.

74. Também adere à presente proposta a previsão de que exista apenas um regime próprio de Previdência Social para cada ente público, bem como apenas uma unidade gestora do respectivo regime. Tal medida se deve à existência de intensa sobreposição de funções na operacionalização dos regimes próprios por diversas entidades e órgãos da Administração Pública, inclusive entre os poderes estabelecidos.

75. Tal fragmentação resulta em alto custo para o sistema, haja vista um sem número de servidores executarem atividades que, se racionalizadas e devidamente ajustadas em um órgão gestor apenas, permitiria a diminuição dos custos administrativos à medida que a operacionalização reduziria a quantidade de servidores envolvidos, diminuindo as despesas pela adoção de procedimentos em escala auxiliados por sistemas informatizados, possibilitando que diversas áreas carentes de servidores sejam atendidas pela redistribuição dos cargos.

76. Além da sobreposição de funções, destacamos que a atual descentralização administrativa dificulta a necessária transparência no que diz respeito ao acesso às informações do sistema previdenciário. Entendemos que o equilíbrio atuarial somente pode ser alcançado à medida que as projeções atuariais sejam bem realizadas, exigindo-se, para isto, um cadastro de informações, tanto dos servidores, quanto de seus dependentes, confiável e preciso.

77. A fragmentação dos órgãos envolvidos na administração previdenciária, especialmente entre os poderes, impede que estes requisitos sejam atendidos, determinando, muitas vezes, que vários dados sejam estimados com graus variáveis de consistência, impedindo que as políticas previdenciárias e de recursos humanos sejam planejadas de maneira adequada.

78. Não se trata, porém, de reduzir ou interferir na autonomia de cada um dos poderes, no que tange à concessão dos benefícios previdenciários dos agentes públicos a eles vinculados. Trata-se apenas de, excetuada a devida concessão para respeitar a autonomia dos Poderes, centralizar os procedimentos com vistas a racionalizar os custos envolvidos na manutenção destes benefícios, bem como ter acesso amplo às informações necessárias ao bom planejamento previdenciário e garantir mais qualidade aos cadastros que servem de base para as avaliações atuariais.

79. Medida relevante que também propomos a Vossa Excelência refere-se ao aumento do limite máximo do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal. Sugere-se que os atuais R\$ 1.561,56 (um mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta e seis centavos) sejam elevados para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

80. A Emenda Constitucional no 20, de 1998, em seu art. 14, definiu, como limite máximo para o valor dos benefícios do RGPS, o total de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), que equivalia, à época em que foi proposta, a dez salários mínimos, porém sem vinculação ao valor do salário mínimo, em razão do disposto no inciso IV do art. 7º da própria Constituição, que veda essa vinculação para qualquer fim.

81. Consideramos oportuno e razoável estabelecer esse novo teto, que, igualmente, deverá manter o seu valor real. A renda daqueles com direito a benefícios situados em torno do limite máximo está cada vez mais próxima da devida aos beneficiários com menores rendimentos. Isso ocorre porque o teto dos benefícios tem sido reajustado por índices

menores que os aplicados ao valor do piso, ou seja, do salário mínimo. 82. Não que os benefícios de valor superior ao salário mínimo tenham tido reajuste em nível inferior ao da inflação, com perda do seu valor aquisitivo. Na história recente da previdência brasileira ocorreu que os benefícios com valores correspondentes ao piso receberam reajustes acima da inflação, de forma a lhes outorgar ganhos reais, o que implica um estreitamento na diferença entre o piso e o teto dos benefícios previdenciários pagos pelo Regime Geral de Previdência Social.

83. É esta uma oportunidade de se dar aos assalariados de nível médio a oportunidade de contribuir com um valor próximo ou igual ao do seu salário e, conseqüentemente, a possibilidade de um benefício futuro mais compatível com a renda atual.

84. Um teto mais elevado para o RGPS, inclusive, trará ganhos de arrecadação para o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, contribuindo, no curto e médio prazos, para a elevação das receitas da Previdência Social, enquanto os impactos nos custos serão diluídos no tempo. Dessa forma, melhoramos as expectativas fiscais e dos contribuintes e disponibilizamos mais recursos para o pagamento dos benefícios presentes. Conforme estudos elaborados pela Secretaria de Previdência Social, o incremento da arrecadação corresponderia a 147 milhões de reais ao mês.

85. Ressaltamos que não se propõe a vinculação do teto ao salário mínimo, tendo em vista que a Constituição Federal, por princípio, veda a vinculação do salário mínimo para qualquer fim (inciso IV do art. 7º), e não convém romper o vínculo, para não reabrir, em sede constitucional, a indexação da economia. Tal disposição, implicaria em dificuldades para a recuperação do mínimo legal, trazendo prejuízo tanto aos trabalhadores como aos beneficiários da Previdência Social que estão nessa faixa de renda – que são a imensa maioria.

86. Outra importante medida que ainda se oferece e que atinge indiretamente o sistema previdenciário, diz respeito à fixação do limite máximo para percepção de remuneração, proventos e pensões a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição. Segundo esse dispositivo, 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.

87. A implementação dessa medida vem sistematicamente esbarrando em dificuldades políticas, haja vista o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal depender de lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal, conforme dispõe o inciso XV do art. 48 da Constituição.

88. O fato é que, passados quase cinco anos da edição da Emenda Constitucional no 19, de 1998, que fixou esse limite, sua implementação não foi efetivada, propiciando que um número reduzido de servidores se apropriem de recursos do Estado em valores que agridem o senso comum e a moralidade. Há benefícios que superam, isoladamente ou como resultado da soma de proventos e/ou pensões e/ou remunerações, o patamar de R\$ 50 mil mensais.

9. Embora o impacto dessa medida não seja substancial do ponto de vista do equilíbrio financeiro das contas públicas, ela se impõe em face da necessidade de se estabelecerem regras mais equânimes entre os trabalhadores brasileiros. É flagrantemente imoral admitir alguém receber dos cofres públicos benefícios pecuniários nos patamares referidos,

enquanto a média dos benefícios do Regime Geral se situa ao redor de R\$ 362,00 mensais. É uma situação absurda, antiética e que precisa ser corrigida.

90. Nesse sentido, propõe-se que seja considerada, para aplicação imediata, como limite máximo de remuneração, a maior remuneração de Ministro do Supremo Tribunal Federal, fixada por lei, a título de vencimento, representação mensal e vantagem decorrente de tempo de serviço, incidindo tal valor sobre a totalidade das parcelas remuneratórias, nos termos do próprio inciso XI do art. 37 da Constituição. A fixação do subsídio em parcela única, nos termos do § 4o do art. 39 da Constituição, a ser considerado como teto definitivo, continuará a depender de lei específica, mas restitui-se a iniciativa desta Lei ao Supremo Tribunal Federal, afastando-se o obstáculo político que obstruiu a aplicação daquele dispositivo constitucional, sem prejuízo do sistema de freios e contrapesos decorrente do processo legislativo regular.

91. No mesmo sentido, propõe-se a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecerem limite para seus servidores inferior ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, mais condizente com sua capacidade financeira.

92. Fixado o limite de remuneração determinado pelo inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, vislumbra-se a possibilidade de se aplicar o dispositivo contido no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinação imposta pelo Poder Constituinte Originário, jamais aplicada pela ausência da necessária regulamentação infraconstitucional no que tange, especificamente, aos limites de remuneração na Administração Pública.

93. O mencionado dispositivo prevê que os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

94. Pelo fato de os entes públicos e seus respectivos poderes jamais terem fixado os referidos limites, o comando imperativo do Constituinte Originário teve a sua exequibilidade postergada em face da condição suspensiva jamais implementada, sem contudo perder a máxima eficácia de uma norma constitucional.

95. Tal possibilidade foi, novamente, adiada pela promulgação da Emenda Constitucional no 19, de 4 de junho de 1998, pelo fato de o Legislador Constituinte Derivado ter alterado a fórmula de fixação dos limites de remuneração, estabelecendo ser o subsídio percebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal o limite para as remunerações no serviço público que, conforme já mencionamos, até o momento não foi fixado.

96. Tem-se, portanto, a oportunidade ímpar de garantir a máxima efetividade do conteúdo do art. 17 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, haja vista que tal comando não foi observado pela ausência dos limites requeridos. Logo, à medida que se estabelece o limite, a norma deve ser aplicada, por já estar superada a condição suspensiva que impedia sua exequibilidade, com a fixação do limite previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição, motivo pelo qual invocamos sua remissão como forma de não deixar dúvidas quanto à decisão para que este comando seja observado.

97. Cabe, finalmente, tranquilizar a população brasileira quanto ao fato de a reforma não alterar nenhuma regra de acesso a benefícios do Regime Geral, não afetando o direito dos trabalhadores da iniciativa privada.

98. Mesmo em relação aos servidores públicos, também devem ser estes tranquilizados no sentido de que se respeitará integralmente o direito

adquirido daqueles que estejam em gozo dos benefícios previdenciários e daqueles que tenham cumprido os requisitos legais para obtê-los.

99. É bom frisar que a presente proposta, em seu aspecto geral, não se constitui em uma medida contra os servidores públicos, pois estes não foram e não são responsáveis pela situação crítica em que se encontra o sistema previdenciário. Pelo contrário, foram vítimas da ausência de planejamento estratégico e décadas de inexistência de uma política de recursos humanos capaz de assegurar as condições ideais para atenderem aos anseios da sociedade.

100. Há, pois, que se valorizar a função pública, garantindo um adequado atendimento à população. É amplamente sabido que sem um servidor público qualificado, motivado e estável – na sua perspectiva funcional e social – não se constrói um Estado contemporâneo.

101. Na Previdência Social, há que se buscar um tratamento equânime, segundo o qual todos os trabalhadores brasileiros, públicos e privados, sejam iguais não só nos seus deveres, mas também nos seus direitos. Só assim será possível um sistema previdenciário verdadeiramente justo, viável e sustentável no longo prazo.

102. Os atuais aposentados e pensionistas não serão afetados pelas alterações propostas, salvo em relação à contribuição dos inativos. Do mesmo modo, os servidores que tenham cumprido todos os requisitos legais para a obtenção de sua aposentadoria ou de qualquer outro benefício, terão também os seus direitos respeitados, podendo valer-se da legislação vigente.

103. Por fim, a que se destacar o papel fundamental da participação ativa e construtiva de todos os Governadores de Estado na concepção da proposta. A parceria dos Governadores com o Poder Executivo Federal foi decisiva para consolidação do texto da reforma previdenciária que apresentamos. Ademais é de se ressaltar o intenso trabalho desenvolvido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do qual a presente proposta também é fruto.

104. A reforma ora preconizada, Excelentíssimo Senhor Presidente, é imposta pela desigualdade de tratamento do sistema previdenciário brasileiro, o que, de resto, já havia sido amplamente documentado pelo Programa de Governo de Vossa Excelência em 2002, e pela existência de regras sem o devido respaldo técnico e doutrinário, o que o torna socialmente injusto e compromete sua viabilidade no longo prazo. Adequações análogas são uma constante em todo o mundo, em um processo de ajuste às novas perspectivas demográficas, às mudanças do processo produtivo e à demanda crescente por justiça social.

105. Viabilizar a Previdência Social, tornando-a mais justa, significa garantir o pagamento dos benefícios previdenciários às próximas gerações, legando a todos os brasileiros uma lição de solidariedade. É uma tarefa histórica assegurar a sustentabilidade da política social para os atuais e futuros brasileiros, aprofundando o caráter equitativo e protetor do sistema.

106. Essas, Excelentíssimo Senhor Presidente, são as razões que justificam o encaminhamento da Proposta de Emenda Constitucional que ora submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

Ricardo Berzoini - Ministro de Estado da Previdência Social

José Dirceu de Oliveira e Silva - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.