



**Escola Nacional de
Administração Pública**

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO**

**POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS
MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS**
aspectos a serem considerados em um provável redesenho

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ADRIANO MAIA RIBEIRO DE
AZEVEDO**

BRASÍLIA – DF

2019

**POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS
MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS**
aspectos a serem considerados em um provável redesenho

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Adriano Maia Ribeiro de Azevedo

Orientador: Prof. Dr. Flávio Cireno Fernandes

Brasília - DF

2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

A994p Azevedo, Adriano Maia Ribeiro de

Política pública de proteção social dos militares das Forças Armadas: aspectos a serem considerados em um provável redesenho / Adriano Maia Ribeiro de Azevedo. -- Brasília, 2019.

216 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Flávio Cireno Fernandes.

1. Políticas Públicas. 2. Programa de Proteção Social Militar. 3. Reforma da Previdência. 4. Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas. I. Fernandes, Flávio Cireno, orient. II. Título.

CDU 355.3

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

ADRIANO MAIA RIBEIRO DE AZEVEDO

**POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS
MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS**
aspectos a serem considerados em um provável redesenho

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 18 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Flávio Cireno Fernandes, Orientador - ENAP

Prof. Dr. Mauro Santos Silva - ENAP

Prof. Dr. Luis Henrique da Silva de Paiva – IPEA

BRASÍLIA

2019

DEDICATÓRIA

Dedico a conclusão deste ciclo de aprendizagem àqueles que me trouxeram até aqui e que dão rumo aos meus próximos passos:

Aos meus pais, Célia e Ramilson, que, com muito amor e dedicação, educaram-me e moldaram meu caráter;

Aos meus irmãos, Ramilson Júnior e André (*in memoriam*), companheiros inseparáveis em todas as batalhas e conquistas da minha vida;

À minha esposa Luiza, amor da minha vida, sem a qual jamais saberia o que é viver em plenitude; e

Às minhas filhas Alice e Laura, presentes de Deus, razões do meu viver.

AGRADECIMENTOS

Como disse certa vez o brilhante Isaac Newton, “*se vi mais longe foi por estar de pé sobre ombros de gigantes*”. De forma geral, grandes conquistas, ainda que aparentemente individuais, são frutos do apoio e da colaboração de grande número de pessoas, nem sempre facilmente identificáveis.

Em minha jornada não foi diferente. Ao concluir este ciclo, não poderia me olvidar de agradecer àqueles que fizeram o meu percurso mais suave e produtivo. Dessa forma, gostaria de deixar o meu agradecimento:

Aos professores, professoras, coordenadores, membros da banca e demais profissionais que integraram os corpos docente e administrativo do programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da ENAP, pela dedicação e pelo comprometimento em prover um programa de excelência;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Flávio Cireno, pelas valiosas orientações e sugestões de aperfeiçoamento, sem as quais o resultado deste trabalho não seria possível;

Aos meus companheiros de Mestrado, pelo suporte mútuo e irrestrito que tornaram essa instigante jornada de aprendizado mais profícua e prazerosa;

À Força Aérea Brasileira, nas pessoas dos meus comandantes, superiores diretos, pares e subordinados, pelo incentivo que promoveram à minha capacitação e à consequente expansão de horizontes por meio do saber; e

Em especial, à minha família, principalmente à minha esposa Luiza, pelo apoio incondicional e pela compreensão acerca dos momentos em que me abstive do convívio familiar em prol da consecução deste objetivo. Os anos do programa foram quase que coincidentes com o tempo de vida da nossa primeira filha, Alice, e perduraram por quase todo o período de gravidez da segunda, Laura. Prometo compensá-las, sendo mais presente e retribuindo, com mais vigor, todo o amor que recebo de vocês.

Muito obrigado!

*Tratar com desigualdade a iguais, ou a
desiguais com igualdade, seria desigualdade
flagrante, e não igualdade real.*

Rui Barbosa

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADF** – *Australian Defence Force*
- AFFC** – Auditor Federal de Finanças e Controle
- AFORE** – *Administradora de Fondos para el Retiro*
- AFPS** – *Armed Forces Pension Scheme*
- AGIRC** – *Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres*
- APO** – Analista de Planejamento e Orçamento
- APS** – *Australian Public Service*
- ARRCO** – *Association des Régimes de Retraite Complémentaire*
- AWE** – *Average Weekly Earnings*
- BD** – Benefício Definido
- BPC** – Benefício de Prestação Continuada
- BRS** – *Blended Retirement System*
- CAP** – Caixa de Aposentadoria e Pensão
- CARE** – *Career Average Revalued Earnings*
- CBO** – *Congressional Budget Office*
- CD** – Contribuição Definida
- CN** – Contribuição Nocial
- COLA** - *Cost Of Living Adjustment*
- CPI** – *Consumer Price Index*
- CPP** – *Canadian Pension Plan*
- CSPS** – *Civil Service Pension Scheme*
- CSRDF** – *Civil Service Retirement & Disability Fund*
- CSRS** – *Civil Service Retirement System*
- DFWA** – *Defence Force Welfare Association*
- DIC** – *Dependency and Indemnity Compensation*
- DoD** – *Department of Defense*
- EC** – Emenda Constitucional
- EDP** – *Early Departure Point*
- EPPGG** – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

FERS – *Federal Employees Retirement System*

FUNPRESP – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

FUNPRESP-Exe – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo

GEPS - *Government Employees Pension Scheme*

HCECM – *Haut Comité d'évaluation de la Condition Militaire*

HM Treasury – *Her Majesty's Treasury*

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMSS – *Instituto Mexicano del Seguro Social*

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

ISSSTE – *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*

ISSFAM – *Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*

MP – Medida Provisória

MPDG – Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão

MPPS – *Military Personnel Pension Scheme*

MRA – *Minimum Retirement Age*

MSBS – *Military Superannuation and Benefits Scheme*

NDAA – *National Defense Authorization Act*

NIC – *National Insurance Contributions*

NPS – *National Pension Scheme*

OASDI – *Old-Age, Survivors, and Disability Insurance*

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PETROS – Fundação Petrobras de Seguridade Social

PIA – População em Idade Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PGBL – Plano Gerador de Benefício Livre

POSTALIS – Instituto de Previdência Complementar dos Correios

PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil

PSS – *Public Sector Superannuation Scheme*

PSSap – *Public Sector Superannuation Accumulation Plan*

QPP – *Quebec Pension Plan*

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPC – Regime de Previdência Complementar

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

S2P – *State Second Pension*

SAR – *Sistema de Ahorro para el Retiro*

SERPS – *State Earnings Related Pension*

SPA – *State Pension Age*

SPSMFA – Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TC – *Total Compensation*

TCU – Tribunal de Contas da União

TSP – *Thrift Savings Plan*

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Parâmetros atuais do RGPS, do RPPS e do SPSMFA.

Tabela 02: Evolução das despesas do RGPS, RPPS e SPSMFA em relação ao PIB.

Tabela 03: Participação da receita dos segurados no custeio dos benefícios do RGPS.

Tabela 04: Participação da receita dos segurados no custeio dos benefícios do RPPS.

Tabela 05: Participação da receita dos segurados no custeio dos benefícios do SPSMFA (somente pensões).

Tabela 06: Participação da receita dos segurados no custeio dos benefícios do SPSMFA (incluindo militares inativos).

Tabela 07: Diferenças e semelhanças no design das políticas de proteção social dos servidores públicos e dos militares.

Tabela 08: Diferenças e semelhanças nos parâmetros de definição do Valor-Base (militares x servidores).

Tabela 09: Diferenças e semelhanças nos parâmetros do Regime Financeiro (militares x servidores).

Tabela 10: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Modalidade (militares x servidores).

Tabela 11: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Contribuição do Segurado (militares x servidores).

Tabela 12: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Contribuição do Ente Público (militares x servidores).

Tabela 13: Diferenças e semelhanças nos parâmetros do Fator de Correção dos Benefícios (militares x servidores).

Tabela 14: Diferenças e semelhanças nos parâmetros do Tempo de Contribuição/Serviço (militares x servidores).

Tabela 15: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Idade Mínima (militares x servidores).

Tabela 16: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Taxa de Reposição dos Benefícios (militares x servidores).

Tabela 17: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Taxa de Reposição da Pensão por Morte (militares x servidores).

Tabela 18: Análise comparativa do parâmetro do Valor-Base (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 19: Análise comparativa do parâmetro do Regime Financeiro (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 20: Análise comparativa do parâmetro da Modalidade (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 21: Análise comparativa do parâmetro da Contribuição do Servidor / Militar (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 22: Análise comparativa do parâmetro da Contribuição do Ente Público (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 23: Análise comparativa do parâmetro do Fator de Correção dos Benefícios (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 24: Análise comparativa do parâmetro do Tempo de Contribuição / Serviço (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 25: Análise comparativa do parâmetro da Idade Mínima (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 26: Análise comparativa do parâmetro da Taxa de Reposição do benefício em relação ao Valor-Base (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 27: Análise comparativa do parâmetro da Taxa de Reposição da pensão por morte em relação ao Benefício de Aposentadoria / Proventos de Inatividade (Predominância Internacional x Brasil).

Tabela 28: Estrutura remuneratória das principais carreiras de estado (nível superior).

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Sistema de acumulação do benefício de inatividade (*pension pot*).

Figura 02: Representação gráfica do benefício do *Early Departure Point* (EDP).

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Resultado Primário do Governo Central (% PIB) – 2001 a 2017.

Gráfico 02: Despesas do SPSMFA em percentual do PIB – 2001 a 2017.

Gráfico 03: Despesas do RPPS em percentual do PIB – 2001 a 2017.

Gráfico 04: Despesas do RGPS em percentual do PIB – 2001 a 2017.

Gráfico 05: Resultado Previdenciário do RGPS em percentual do PIB – 2001 a 2017.

Gráfico 06: Evolução da Participação dos grupos etários na população brasileira – 2018 a 2060.

Gráfico 07: Participação de servidores ativos e de aposentados e pensionistas no RPPS – 2001 a 2017.

Gráfico 08: Participação de militares ativos e de inativos e pensionistas no RPPS – 2001 a 2017.

Gráfico 09: Estrutura remuneratória e média das 80% maiores remunerações (servidor x militar).

Gráfico 10: Faixa remuneratória bruta das principais carreiras de estado (nível superior).

RESUMO

O debate acerca da reforma do sistema previdenciário brasileiro trouxe consigo questionamentos acerca da adequabilidade dos parâmetros diferenciados que regem o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), entendidos por alguns como privilégios e por outros como decorrência das peculiaridades da carreira militar. Considerada a problemática apresentada, esta pesquisa, por meio de estudo de caso exploratório, tem por objetivo a identificação dos aspectos a serem considerados no provável redesenho da política pública de proteção social dos militares brasileiros, levando em conta a busca de sustentabilidade e de equidade do modelo a ser adotado. Para tanto, realiza análise quantitativa comparativa entre o RGPS, o RPPS e o SPSMFA, assim como análise qualitativa comparativa internacional, com base nos critérios derivados da categorização proposta por John Myles para o desenho de uma política pública dessa natureza, entre parâmetros adotados por regimes previdenciários aplicados a servidores públicos e por sistemas de proteção social destinados aos militares das Forças Armadas. Ao se comparar o padrão observado internacionalmente com a realidade brasileira, conclui-se que as seguintes adequações são recomendáveis quando do redesenho do SPSMFA: reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, de modo a equipará-las às recebidas por servidores públicos que desempenham atividades de semelhante grau de responsabilidade e de complexidade, seguida de ajustes paramétricos no fator de correção dos benefícios do sistema, na relação entre o tempo de serviço militar e a taxa de reposição dos proventos de inatividade e na taxa de reposição das pensões por morte.

Palavras-Chaves: Proteção Social Militar; Reforma da Previdência; Sustentabilidade; Equidade.

ABSTRACT

The debate about the reform of the Brazilian social security system brought with it questions about the suitability of the differentiated parameters that govern the Brazilian Military Pension System (SPSMFA), understood by some as privileges and by others as a consequence of the peculiarities of the military career. Considering the problem presented, this research, through an exploratory case study, aims to identify the aspects to be considered in the probable redesign of the Brazilian Military Pension System, also taking into account the pursuing of sustainability and equity of the model to be adopted. In order to achieve this goal, it performs comparative quantitative analysis between the private sector pension system (RGPS), the civil servants pension system (RPPS) and the SPSMFA, as well as international comparative qualitative analysis, based on the criteria derived from the categorization proposed by John Myles for the design of a public policy of this nature, between parameters adopted by pension systems applied to civil servants and to the military. When comparing the internationally observed pattern with the Brazilian reality, it is concluded that the following adjustments are recommended to the redesigning of the SPSMFA: restructuring the remuneration system of Brazilian Armed Forces, in order to equate military remunerations with those received by public servants who carry out activities a similar degree of responsibility and complexity, followed by parametric adjustments in the indexation rules of benefits provided by the system, in the relation between the length of military service and the replacement rate of military pensions and the replacement rate of survivor pensions.

Keywords: Military Pension System; Social Security Reform; Sustainability; Equity.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	viii
LISTA DE TABELAS	xi
LISTA DE FIGURAS	xii
LISTA DE GRAFICOS	xiii
RESUMO	xiv
ABSTRACT	xv
SUMÁRIO	xvi
1. INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO	5
2.1 CATEGORIAS DE ANÁLISE	6
2.1.1 Nível da Pensão (<i>Pension Level</i>).....	6
2.1.2 Estrutura do Regime/Sistema (<i>Pension Structure</i>).....	6
2.1.3 Estabilidade da Renda (<i>Income Stability</i>)	9
2.1.4 Critérios de Elegibilidade (<i>Eligibility</i>)	9
2.1.5 Segurança da Renda (<i>Income Security</i>).....	10
2.1.6 Adequação da Renda (<i>Income Adequacy</i>).....	10
2.2 CONCEITOS IMPORTANTES	12
2.2.1 Reformas Paramétricas x Reformas Estruturais	12
2.2.2 Sistema Previdenciário Multipilar	12
3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL MILITAR	14
3.1 UM BREVE RELATO DO INÍCIO DA PROTEÇÃO SOCIAL MILITAR.....	16
3.2 PROTEÇÃO SOCIAL MILITAR NO BRASIL	20
3.3 IMPLICAÇÕES DA TRAJETÓRIA DO SPSMFA NO DEBATE CONTEMPORÂNEO ACERCA DE REESTRUTURAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL OFERECIDA PELO ESTADO BRASILEIRO	24
4. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O RGPS, O RPPS E O SPSMFA	27
4.1 A QUESTÃO DA EQUIDADE ENTRE O RGPS, O RPPS E O SPSMFA	28
4.2 ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE	34
4.3 ANÁLISE DE PARTICIPAÇÃO DOS SEGURADOS NO CUSTEIO DOS BENEFÍCIOS.....	46
4.4 CONCLUSÕES DA ANÁLISE QUANTITATIVA.....	53
5. ANÁLISE COMPARATIVA INTERNACIONAL ENTRE O REGIME DOS SERVIDORES PÚBLICOS E O SISTEMA APLICADO AOS MILITARES	54
5.1 ALEMANHA	55
5.1.1 Histórico de reformas no século XXI.....	56

5.1.2	Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos	57
5.1.2.1	Nível do Benefício	57
5.1.2.2	Estrutura do Regime/Sistema	57
5.1.2.3	Estabilidade do Benefício.....	58
5.1.2.4	Critérios de Elegibilidade.....	58
5.1.2.5	Segurança	58
5.1.3	Características do sistema aplicado aos militares.....	59
5.1.3.1	Nível do Benefício	59
5.1.3.2	Estrutura do Regime/Sistema	59
5.1.3.3	Estabilidade do Benefício.....	59
5.1.3.4	Critérios de Elegibilidade.....	60
5.1.3.5	Segurança	60
5.1.3.6	Adequação.....	60
5.1.4	Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares....	61
5.1.5	Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares.....	62
5.2	AUSTRÁLIA	63
5.2.1	Histórico de reformas no século XXI.....	64
5.2.2	Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos	64
5.2.2.1	Nível do Benefício	65
5.2.2.2	Estrutura do Regime/Sistema	65
5.2.2.3	Estabilidade do Benefício.....	65
5.2.2.4	Critérios de Elegibilidade.....	66
5.2.2.5	Segurança	66
5.2.3	Características do sistema aplicado aos militares.....	66
5.2.3.1	Nível do Benefício	67
5.2.3.2	Estrutura do Regime/Sistema	67
5.2.3.3	Estabilidade do Benefício.....	67
5.2.3.4	Critérios de Elegibilidade.....	68
5.2.3.5	Segurança	68
5.2.3.6	Adequação.....	68
5.2.4	Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares....	69
5.2.5	Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares.....	70
5.3	CANADÁ.....	71
5.3.1	Histórico de reformas no século XXI.....	72
5.3.2	Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos	73
5.3.2.1	Nível do Benefício	73

5.3.2.2	Estrutura do Regime/Sistema	73
5.3.2.3	Estabilidade do Benefício.....	74
5.3.2.4	Critérios de Elegibilidade.....	74
5.3.2.5	Segurança	74
5.3.3	Características do sistema aplicado aos militares.....	75
5.3.3.1	Nível do Benefício	75
5.3.3.2	Estrutura do Regime/Sistema	75
5.3.3.3	Estabilidade do Benefício.....	75
5.3.3.4	Critérios de Elegibilidade.....	75
5.3.3.5	Segurança	76
5.3.3.6	Adequação.....	76
5.3.4	Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares....	78
5.3.5	Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares.....	78
5.4	COREIA DO SUL.....	78
5.4.1	Histórico de reformas no século XXI.....	79
5.4.2	Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos	81
5.4.2.1	Nível do Benefício	81
5.4.2.2	Estrutura do Regime/Sistema	81
5.4.2.3	Estabilidade do Benefício.....	82
5.4.2.4	Critérios de Elegibilidade.....	82
5.4.2.5	Segurança	82
5.4.3	Características do sistema aplicado aos militares.....	83
5.4.3.1	Nível do Benefício	83
5.4.3.2	Estrutura do Regime/Sistema	83
5.4.3.3	Estabilidade do Benefício.....	84
5.4.3.4	Critérios de Elegibilidade.....	84
5.4.3.5	Segurança	84
5.4.3.6	Adequação.....	84
5.4.4	Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares....	85
5.4.5	Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares.....	86
5.5	ESTADOS UNIDOS.....	86
5.5.1	Histórico de reformas no século XXI.....	87
5.5.2	Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos	89
5.5.2.1	Nível do Benefício	89
5.5.2.2	Estrutura do Regime/Sistema	89
5.5.2.3	Estabilidade do Benefício.....	90

5.5.2.4	Critérios de Elegibilidade.....	90
5.5.2.5	Segurança.....	90
5.5.3	Características do sistema aplicado aos militares.....	91
5.5.3.1	Nível do Benefício.....	91
5.5.3.2	Estrutura do Regime/Sistema.....	92
5.5.3.3	Estabilidade do Benefício.....	92
5.5.3.4	Critérios de Elegibilidade.....	92
5.5.3.5	Segurança.....	93
5.5.3.6	Adequação.....	93
5.5.4	Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares....	95
5.5.5	Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares.....	96
5.6	FRANÇA.....	97
5.6.1	Histórico de reformas no século XXI.....	98
5.6.2	Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos.....	100
5.6.2.1	Nível do Benefício.....	100
5.6.2.2	Estrutura do Regime/Sistema.....	100
5.6.2.3	Estabilidade do Benefício.....	100
5.6.2.4	Critérios de Elegibilidade.....	101
5.6.2.5	Segurança.....	101
5.6.3	Características do sistema aplicado aos militares.....	102
5.6.3.1	Nível do Benefício.....	102
5.6.3.2	Estrutura do Regime/Sistema.....	103
5.6.3.3	Estabilidade do Benefício.....	103
5.6.3.4	Critérios de Elegibilidade.....	103
5.6.3.5	Segurança.....	104
5.6.3.6	Adequação.....	105
5.6.4	Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares..	106
5.6.5	Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares.....	107
5.7	MÉXICO.....	108
5.7.1	Histórico de reformas no século XXI.....	109
5.7.2	Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos.....	111
5.7.2.1	Nível do Benefício.....	111
5.7.2.2	Estrutura do Regime/Sistema.....	111
5.7.2.3	Estabilidade do Benefício.....	112
5.7.2.4	Critérios de Elegibilidade.....	112
5.7.2.5	Segurança.....	112

5.7.3	Características do sistema aplicado aos militares.....	113
5.7.3.1	Nível do Benefício	113
5.7.3.2	Estrutura do Regime/Sistema	113
5.7.3.3	Estabilidade do Benefício.....	113
5.7.3.4	Critérios de Elegibilidade.....	113
5.7.3.5	Segurança	114
5.7.3.6	Adequação.....	115
5.7.4	Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares..	116
5.7.5	Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares.....	117
5.8	REINO UNIDO.....	118
5.8.1	Histórico de reformas no século XXI.....	119
5.8.2	Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos	121
5.8.2.1	Nível do Benefício	121
5.8.2.2	Estrutura do Regime/Sistema	121
5.8.2.3	Estabilidade do Benefício.....	122
5.8.2.4	Critérios de Elegibilidade.....	122
5.8.2.5	Segurança	122
5.8.3	Características do sistema aplicado aos militares.....	123
5.8.3.1	Nível do Benefício	123
5.8.3.2	Estrutura do Regime/Sistema	123
5.8.3.3	Estabilidade do Benefício.....	124
5.8.3.4	Critérios de Elegibilidade.....	124
5.8.3.5	Segurança	125
5.8.3.6	Adequação.....	125
5.8.4	Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares..	126
5.8.5	Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares.....	128
6.	ANÁLISE COMPARATIVA E RESULTADOS	129
6.1	NÍVEL DO BENEFÍCIO	132
6.2	ESTRUTURA DO SISTEMA	133
6.2.1	Regime Financeiro	133
6.2.2	Relação entre contribuições e benefícios (Modalidade).....	135
6.2.3	Contribuição do militar ou do servidor	135
6.2.4	Contribuição do ente público	137
6.3	ESTABILIDADE DO BENEFÍCIO	140
6.4	CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE.....	141
6.4.1	Tempo de Contribuição ou de Serviço.....	141

6.4.2	Idade Mínima	143
6.5	SEGURANÇA	144
6.5.1	Taxa de Reposição do benefício em relação ao valor-base.....	144
6.5.2	Taxa de Reposição da Pensão por Morte em relação ao benefício original	147
6.6	ADEQUAÇÃO	151
6.7	ASPECTOS A SEREM CONSIDERADOS NO REDESENHO DO SPSMFA	152
6.7.1	Valor-Base para cálculo dos proventos de inatividade ou do benefício de aposentadoria .	152
6.7.2	Regime Financeiro	155
6.7.3	Relação entre contribuições e benefícios (Modalidade).....	157
6.7.4	Contribuição do servidor ou do militar	158
6.7.5	Contribuição do ente público	159
6.7.6	Fator de correção dos benefícios	161
6.7.7	Tempo de contribuição ou de serviço.....	162
6.7.8	Idade Mínima	164
6.7.9	Taxa de Reposição do benefício em relação ao valor-base.....	165
6.7.10	Taxa de Reposição da pensão por morte em relação benefício original	167
6.7.11	Adequação.....	168
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	174
7.1	JORNADA DE PESQUISA.....	175
7.2	REGRAS DE TRANSIÇÃO	179
7.3	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	181
	REFERÊNCIAS	186

1. INTRODUÇÃO

Como consequência da dicotomia criada entre o mundo capitalista e o socialista, o período subsequente à Segunda Guerra mundial foi marcado pela rápida expansão dos sistemas nacionais de proteção social, em especial por meio da ampliação da cobertura oferecida pelos incipientes regimes previdenciários, mantidos pelo Estado, com o fim de garantir adequadas condições de sobrevivência daqueles que, por idade avançada, por acidente ou pela incidência de outros riscos sociais relacionados ao trabalho, perdessem a capacidade laborativa.

Os Estados que absorveram esse novo papel passaram de meros garantidores das liberdades individuais para atuar de forma proativa no campo social, ganhando a denominação de Estados do bem-estar social (*welfare states*). No entanto, o grau de intervenção estatal no campo social não foi uniforme ao redor do mundo, o que foi objeto de inúmeros estudos, destacando-se a classificação proposta por Esping-Andersen, em sua obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), que identificou três categorias principais em ordem crescente de abrangência na proteção social oferecida, quais sejam, a liberal, predominantemente relacionada aos países anglo-saxões, a conservadora/corporativista, na qual se enquadram a maioria dos países da Europa continental e o Japão, e a social-democrática, observada nos países escandinavos.

Entretanto, a partir do final da década de 1970, inicia-se uma percepção generalizada de que o Estado do bem-estar social (*welfare state*), independentemente de sua tipologia, não seria capaz de suportar o nível de generosidade dos regimes previdenciários existentes, o que demandou um movimento de reformas nos sistemas de aposentadoria, situação que perdura até os dias atuais.

No Brasil, principalmente em decorrência das favoráveis condições demográficas, a preocupação com a reestruturação dos regimes previdenciários só foi incluída no debate das políticas públicas na segunda metade da década de 1990, sendo formalizada pela primeira vez, ainda que timidamente, por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. A partir daí, foram realizadas contínuas modificações na legislação, mas nenhuma delas com o condão de resolver por completo o problema da sustentabilidade da seguridade social brasileira, que tem raízes, em grande parte, no rápido processo de envelhecimento populacional e no aumento contínuo da expectativa de vida do brasileiro.

O crescente gasto público em relação ao PIB, agravado pela crise fiscal que se apresentou de maneira clara a partir de 2015, trouxe a temática da reforma previdenciária para a agenda governamental, sendo apontada pelo atual governo e por especialistas no tema como componente prioritário para a readequação econômica e fiscal do país. Nesse debate, além de propostas relacionadas a modificações na estrutura do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), estão em discussão alterações no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e no Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).

O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças armadas é definido como “o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, saúde e assistência, que visa a assegurar o amparo e a dignidade aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, haja vista as peculiaridades da profissão militar” (FAB, 2019, p. 01). Ou seja, abrange aspectos relativos à remuneração, inclusive dos militares ativos, à saúde e a outros ramos assistenciais. No entanto, para efeitos dessa pesquisa, o SPSMFA será analisado apenas no que diz respeito às despesas com militares inativos e com pensionistas de militares.

Em virtude de terem a proteção social regulada por lei ordinária, os militares não figuraram da Proposta de Emenda Constitucional atualmente em tramitação no Congresso Nacional para a reforma do sistema previdenciário, ficando a discussão sobre a reestruturação do SPSMFA para Projeto de Lei protocolado em momento posterior. Tal decisão suscitou ainda mais debates quanto ao tratamento a ser ofertado à classe em comento, percebidos por alguns grupos de interesse e setores da mídia como detentores de privilégios, e apontados por outros como classe diferenciada, com peculiaridades que justificam a adoção de tratamento diferenciado.

A controvérsia sobre o adequado desenho da política relativa ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, típica de problemas complexos, estende-se aos próprios Órgãos governamentais e demais *policy communities*¹, havendo divergência de

¹ Leslie Pal (2014, p. 260, tradução nossa) define uma *policy community* como sendo “o conjunto de atores que compõem uma rede de políticas públicas, especialmente aqueles que compartilham, pelo menos, de uma linguagem comum e dos mesmos pontos de referência conceituais sobre o tema”. Apesar de adotarem linguagem e referências similares, as *policy communities* podem expressar visões opostas sobre a mesma questão relacionada a uma política pública.

opiniões não só no que diz respeito ao adequado tratamento a ser dado, como também no que se refere à própria existência, ou não, de um regime previdenciário para os militares.

Sobre reformas contemporâneas nos sistemas de proteção social do setor público, estudo da OCDE aponta que os regimes previdenciários desse setor estão, de forma geral, convergindo para os desenhos de regimes aplicados aos trabalhadores do setor privado. Entretanto, informa que policiais e militares são exemplos de categorias para os quais a justificativa de esquemas especiais é mantida com base em requisitos particulares (como a exigência de condicionamento físico) ou riscos dessas carreiras (OCDE, 2007).

A constatação de que, de forma geral, há regime diferenciado para os militares, por si só, não responde aos desafios inerentes ao provável redesenho da política pública de proteção social dos militares das Forças Armadas brasileiras. Em verdade, esse é apenas o ponto de partida motivador da presente pesquisa, que objetiva identificar os principais aspectos em que é necessária tal diferenciação e em que medida ela deve ocorrer.

Como indicador da atualidade e da relevância da questão em comento, em recente Estudo Técnico da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, há sugestão de apresentação de Projeto de Lei, tão logo a Emenda Constitucional da reforma da previdência seja aprovada, versando sobre a revisão das regras de “aposentadoria” das Forças Armadas, o qual deverá buscar adequação às regras que a maioria dos países adotam para a previdência das respectivas Forças Armadas (BRASIL, 2017).

Diante dos pontos abordados, e considerando a ascensão desse tema à agenda decisional do governo, faz-se oportuno realizar estudo de caso exploratório para melhor entendimento do assunto, de modo a prover subsídio acadêmico útil para o provável redesenho da política pública que trata da proteção social dos militares das Forças Armadas brasileiras.

Conforme descrito no clássico artigo de Lindblom (1959), *The Science of “Muddling Through”*, é praticamente impossível adotar o método racional-compreensivo (*root*) – segundo o qual poderiam ser analisadas racionalmente todas as possibilidades existentes e escolhida aquela que oferecesse o melhor resultado – para a solução de questões relativas ao desenho (*policy design*) e à formulação de uma política pública (*policy making*), quando ela se refere ao tratamento de problemas complexos, tal qual o objeto da presente pesquisa. Por esse motivo, optou-se por seguir o método das sucessivas comparações limitadas (*branch*), por meio da seleção de variáveis consideradas essenciais ao desenho da política, as

quais serão analisadas comparativamente com o intento não de oferecer uma solução final única para o problema estudado, mas de evidenciar aspectos que, pela relevância apresentada em políticas análogas, merecem ser considerados em um eventual redesenho da política pública em questão.

Diante dos aspectos abordados, o objetivo da presente pesquisa foi o de identificar, de acordo com as melhores práticas internacionais, quais os principais aspectos a serem levados em conta no provável redesenho da política pública de proteção social dos militares das Forças Armadas, considerando ainda o contexto nacional de busca pela sustentabilidade e pela equidade do modelo a ser adotado.

Para atingimento desse objetivo, a pesquisa foi dividida em duas partes principais: uma de cunho quantitativo, na qual foram analisados indicadores conjunturais e dados estatísticos disponíveis acerca do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos da União (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA); e outra de cunho qualitativo, na qual foi procedida análise comparativa entre os parâmetros dos regimes aplicados aos servidores públicos do governo central e os dos sistemas de proteção social dos militares da Alemanha, da Austrália, do Canadá, da Coreia do Sul, dos Estados Unidos, da França, do México e do Reino Unido, países da OCDE com sistemas previdenciários maduros e que enfrentaram, ou ainda enfrentam, problemas de sustentabilidade análogos aos que atualmente afetam o sistema brasileiro.

Além dessa breve introdução, a pesquisa é composta por mais seis capítulos.

No Capítulo 2 são apresentados o referencial teórico e as categorias que nortearão a análise qualitativa comparativa entre os regimes dos servidores públicos e os sistemas dos militares nos países que integram o espaço amostral da pesquisa. Ademais, são apresentados conceitos que serão empregados ao longo do trabalho.

Para um melhor entendimento das peculiaridades atinentes aos sistemas que promovem a proteção social dos militares, o Capítulo 3 traz um breve histórico da proteção social militar no mundo e no Brasil, além de buscar evidenciar em que medida os elementos da trajetória de evolução do SPSMFA influenciam em aspectos insertos no debate atual acerca da reestruturação da proteção social oferecida pelo estado brasileiro.

O Capítulo 4 promove, a partir de dados contábeis e estatísticos oficiais, análise quantitativa com vistas a evidenciar em que medida o RGPS, o RPPS e o SPSMFA estão contribuindo para a deterioração da sustentabilidade do sistema de proteção social brasileiro como um todo, de modo a identificar quais os principais aspectos do SPSMFA que merecem modificações, assim como a intensidade e a velocidade com que tais modificações devem ser implementadas.

O capítulo 5 apresenta as características gerais e as recentes evoluções dos sistemas de proteção social dos países analisados e, de forma detalhada, os dados relativos a cada categoria de análise do referencial teórico, no que se refere aos parâmetros do regime previdenciário dos servidores públicos do governo central e do sistema de proteção social dos militares das forças armadas.

O Capítulo 6 efetua a análise qualitativa comparativa dos dados relacionados a cada categoria de análise, utilizando-se das técnicas de síntese de casos cruzados (*cross-cases*); correspondência de padrões; e construção de explicações, propostas por Yin (2003), para evidenciar os aspectos que, segundo a prática internacional, devem ser considerados em um provável redesenho da política de proteção social dos militares das Forças Armadas brasileiras.

Por fim, o Capítulo 7 faz uma breve consolidação dos principais achados da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O desenho de uma política de proteção social relacionada ao pagamento de aposentadorias, de pensões e de despesas com militares inativos é baseada em diferentes fatores. No presente estudo, para a análise qualitativa comparativa a ser realizada, optou-se por utilizar as seis categorias delineadas por Myles (1984), que desempenham papel fundamental na caracterização e no dimensionamento do benefício a ser provido. São elas: Nível da Pensão (*Pension Level*), Estrutura do Regime/Sistema (*Pension Structure*), Estabilidade da Renda (*Income Stability*), Critérios de Elegibilidade (*Eligibility*), Segurança (*Income Security*) e Adequação (*Adequacy*).

Segundo Myles (1984, p. 52), “*these elements are at once the building blocks of public pension policy and critical points at which policy makers must decide on the mixture of distributional criteria to be incorporated into the system*”.

2.1 CATEGORIAS DE ANÁLISE

A partir de cada uma das categorias de análise elencadas por Myles (1984), foram identificados um ou mais critérios utilizados no desenho dos regimes previdenciários ou das políticas de proteção social dos militares, conforme a seguir definidos, cujos parâmetros serão os principais objetos da análise qualitativa que se procederá no Capítulo 6.

2.1.1 Nível da Pensão (*Pension Level*)

A primeira categoria de análise, Nível da Pensão (*Pension level*), está relacionada ao valor ou ao nível da aposentadoria a ser recebida e pode ser avaliada de duas formas: primeiramente o valor da aposentadoria em comparação com os ganhos do beneficiário durante sua vida ativa, ou ainda em comparação com o padrão de vida gozado pela população ativa (MYLES, 1984).

No presente estudo, esse aspecto será analisado de acordo com a regra matemática que determina o valor-base para o cálculo do benefício. Desse modo, o *Pension Level* pode ser definido desde uma situação menos favorável, como, por exemplo, a média dos ganhos auferidos em todo o período de trabalho, até a situação mais favorável possível, em que o valor-base é a remuneração recebida no momento em que o beneficiário se aposenta ou o que o militar é transferido para a inatividade.

2.1.2 Estrutura do Regime/Sistema (*Pension Structure*)

A segunda categoria, Estrutura do Regime/Sistema (*Pension Structure*) “*refers to the degree of gradation in the distribution of benefits*” (MYLES, 1984, p. 53). Assim, pode ser definida a partir de como é realizado o provimento do benefício, desde um valor básico (*flat rate*) oferecido a todos os cidadãos, independentemente de contribuição, até o provimento de

benefícios estritamente relacionados às contribuições que foram pagas durante a vida ativa do beneficiário (*earnings-related benefits*).

A partir da categorização relacionada à gradação na distribuição dos benefícios (*flat rate* ou *earnings-related benefits*), são delineadas as variáveis que estruturam o sistema. Tais atributos estão relacionados ao regime financeiro adotado, à relação entre contribuições e benefícios e à responsabilidade pelo custeio do regime/sistema.

No que tange ao regime financeiro, Rangel (2013), a partir de revisão da literatura acerca do tema, aponta o regime de repartição e o regime de capitalização como os principais modelos adotados, podendo ainda haver arranjos intermediários.

No regime de repartição, os recursos são arrecadados dos trabalhadores e dos empregadores para, em seguida, ser transferidos para os beneficiários do sistema de previdência, ou seja, não há formação de reservas para custeio dos benefícios, de modo que a geração atual é responsável pelo custeio dos benefícios da geração anterior.

Já no regime de capitalização, as contribuições são investidas em ativos financeiros para que, no futuro, o montante acumulado, juntamente com os rendimentos auferidos, possam custear os benefícios. Em geral as contribuições são destinadas a contas individuais.

No que diz respeito à relação entre contribuições e benefícios, Barr e Diamond (2010) elencam três modalidades, quais sejam:

Contribuição Definida (CD), na qual cada membro contribui com um percentual de sua remuneração para uma conta individual, podendo ainda haver contribuição do empregador, acumulando ativos financeiros que serão utilizados para custeio de seu benefício. Por depender do valor acumulado, nesse modelo o valor do benefício será conhecido com exatidão apenas no momento de aposentadoria/transferência para a reserva remunerada. Essa modalidade é geralmente empregada em modelos organizados sob regime financeiro de capitalização.

Benefício Definido (BD), na qual o valor do benefício não é baseado no total de ativos financeiros acumulados pelo beneficiário, mas em seu salário ao longo da vida laborativa e em seu tempo de trabalho, podendo haver ou não contribuição do empregado e/ou do empregador. Por estar vinculado a uma fórmula previamente conhecida, é possível se prever o valor do benefício de aposentadoria em modelos dessa modalidade. Essa modalidade é geralmente empregada em modelos organizados sob regime financeiro de repartição.

Por fim, há a modalidade de Contribuição Nocial (CN). Segundo o Banco Mundial (2005), os sistemas de aposentadoria dessa modalidade são projetados para simular um plano de Contribuição Definida, no qual o valor da aposentadoria depende diretamente das contribuições realizadas e do retorno financeiro dos investimentos. Por essa razão, eles também são conhecidos como regimes de Contribuição Definida Nocial (*Notional Defined Contribution – NDC*).

Entretanto, diferentemente do que ocorre em planos de Contribuição Definida, esquemas na modalidade de Contribuição Nocial são organizados sob regime financeiro de repartição, uma vez que os recursos das contribuições da atual geração são utilizados para o custeio dos benefícios que estão sendo pagos à geração passada, ou seja, são consumidos de forma imediata, passando a compor contas individuais apenas de maneira fictícia, de modo a possibilitar a utilização de critérios atuariais no cálculo futuro do benefício.

Em razão de continuar a prover recursos para custeio dos benefícios, a modalidade de Contribuição Nocial é uma das formas de se migrar de um regime financeiro de repartição na modalidade de Benefício Definido para um modelo semelhante a um regime de capitalização na modalidade de Contribuição Definida, entretanto, sem incorrer nos altos custos de transição que uma modificação dessa natureza iria acarretar.

Os valores das contribuições são contabilizados, de maneira fictícia, em contas individuais, cujo montante acumulado fica sujeito a uma taxa de juros estabelecida previamente pelo governo. A taxa de retorno difere-se, portanto, da maneira que seria obtida em um regime financeiro de capitalização, no qual é definida pelo mercado financeiro, a partir da aplicação dos ativos do fundo de aposentadoria.

Quando o indivíduo atinge a idade de aposentadoria, as contribuições acumuladas e os rendimentos nocionais são convertidos em uma anuidade. A partir do montante acumulado na conta individual, o valor da aposentadoria é calculado de forma a levar em conta a expectativa de sobrevida do segurado no momento da aposentadoria, de maneira bem semelhante ao que ocorre na modalidade de Contribuição Definida.

No que diz respeito à responsabilidade pelo custeio dos benefícios, de forma geral os regimes e os sistemas possuem aportes de recursos tanto dos empregados quanto dos empregadores, geralmente na forma de alíquota de contribuição incidente sobre a remuneração do empregado, mas também podendo ser obtida a partir de outra base de cálculo. Ademais, há

modelos em que há contribuição obrigatória apenas do empregador e outros, somente do empregado.

Desse modo, na presente pesquisa, ao se tratar da categoria Estrutura do Regime/Sistema (*Pension Structure*), serão analisadas as variáveis atinentes ao: 1. Regime Financeiro (Repartição ou Capitalização); 2. Relação entre contribuições e benefícios (Benefício Definido, Contribuição Definida ou Contribuição Nocial); 3. Valor/percentual da contribuição do empregado; e 4. Valor/percentual da contribuição do empregador.

2.1.3 Estabilidade da Renda (*Income Stability*)

A terceira categoria, Estabilidade da Renda (*Income Stability*), refere-se ao mecanismo de correção do valor do benefício, cujo propósito é o de assegurar a manutenção do seu valor após a data de aposentadoria ou de transferência para a inatividade. De acordo com Myles (1984, p. 58):

Replacement ratios are indicative of how well elderly individuals and couples can expect to fare during the first year of retirement, but the ratios do not describe what will happen in subsequent years. If benefits are not adjusted to reflect inflation (price increases), the real value of these replacement ratios will deteriorate very quickly.
(grifo nosso)

Em geral, a estabilidade da renda é alcançada a partir do ajuste dos benefícios por meio de dois mecanismos, a indexação a um índice de preços, ou seja, correção pela inflação, ou relacionada a aumentos no nível dos salários. Em tese, o aumento relacionado aos salários tende a ser mais favorável, uma vez que se espera que os salários incorporem parte do ganho de produtividade da economia.

2.1.4 Critérios de Elegibilidade (*Eligibility*)

A quarta categoria, Critérios de Elegibilidade (*Eligibility*), relaciona-se às condições mínimas que devem ser preenchidas pelo militar ou pelo servidor para que possa ter direito à percepção do benefício. Segundo Myles (1984, p. 60), “*the level, structure and stability of replacement ratios constitute the core of any public pension system. But national pensions systems also vary considerably in the degree to which these benefits are made accessible to citizens*”.

No presente estudo, serão analisados os principais critérios utilizados para elegibilidade à fruição de benefícios. Sobre tal aspecto, ressalta-se que em regimes/sistemas cujos benefícios são relacionados aos ganhos prévios do trabalhador (*earnings-related benefits*), situação predominante dos sistemas aplicados a servidores públicos e a militares, tais fatores são o tempo de contribuição/serviço e a idade mínima.

Outra possibilidade, geralmente presente em sistemas que fornecem benefícios que independem de contribuições e dos ganhos prévios do beneficiário (*flat rate*) é a substituição do critério relacionado ao tempo de contribuição/serviço pelo critério da cidadania. Desse modo, no presente estudo os critérios de elegibilidade analisados serão: 1. Tempo de contribuição/serviço ou Cidadania; e 2. Idade mínima.

2.1.5 Segurança da Renda (*Income Security*)

O quinto fator, Segurança da Renda (*Income Security*), está relacionado ao nível de renda que permita ao beneficiário a manutenção do padrão de vida do período anterior à aposentadoria/transferência para a inatividade. Para mensurar a Segurança da Renda (*Income Security*), analistas de políticas públicas geralmente empregam uma forma de aferição denominada taxa de reposição (*replacement ratio*) (MYLES, 1984).

No presente estudo, para a mensuração do nível de segurança ao longo de todo o período de subsistência do benefício, seja sob a forma de aposentadoria/proventos na inatividade ou sob a forma de pensão por morte, esta categoria será dividida em dois fatores: 1. O percentual do valor-base utilizado no cálculo do benefício, ou seja, a taxa de reposição do benefício; e 2. O percentual do benefício que é convertido em pensão para os dependentes por ocasião da morte do instituidor, ou seja, a taxa de reposição da pensão por morte em relação ao valor original do benefício.

2.1.6 Adequação da Renda (*Income Adequacy*)

A última categoria, Adequação da Renda (*Income Adequacy*), é objeto de julgamentos políticos e morais e, por isso, sujeita a consideráveis variações (MYLES, 1984). No entanto, a ideia principal trazida por Myles (1984, p. 55) é a de que:

It has come to reflect a more democratic view of equality, according to which all citizens ought to receive a share of the social product sufficient to permit a standard

of living comparable to that of society as a whole. For this objective of adequacy to be achieved, income replacement ratios for low-income earners must be considerably higher than those for high income earners. (grifo nosso)

Apesar de o conceito estar mais atrelado à necessidade de adequação da renda para a população mais pobre, pode-se inferir que a ideia subjacente diz respeito ao nível de renda obtido pelo beneficiário durante a vida ativa, o qual deve possibilitar constituição de patrimônio para suportar eventual redução no valor do benefício após aposentadoria/transferência para a inatividade. Caso não haja a possibilidade de acumulação, como é o caso dos trabalhadores de baixa renda (*low income earners*), a taxa de reposição dos benefícios para essa população deve ser consideravelmente superior à dos trabalhadores de alta renda. Nesse mesmo sentido se posiciona Fawcett (2006, p. 189), ao analisar tal categoria:

If the pension system is based on the principle of linking earnings to benefits the poor will not have earned enough during the working life to allow their income to be reduced on retirement. To avoid this problem the replacement ratios must be higher for the poor than for the well-paid members of the society.

Desse modo, ainda que a presente pesquisa não tenha como objeto de estudo a população de baixa renda, uma vez que a análise recairá prioritariamente sobre os sistemas/regimes de militares e de servidores públicos, esse aspecto tem fundamental importância para a discussão que se procede, uma vez que o nível de remunerações recebidas durante a idade economicamente ativa das categorias profissionais sob investigação ocasionará reflexos diretos nos demais pilares constitutivos do desenho da política de proteção social.

Por exemplo, como conceituado por Myles (1984), para a manutenção de um nível adequado de renda após aposentadoria/transferência para inatividade, os profissionais detentores de maiores remunerações no período ativo necessitariam de menor taxa de reposição (*replacement ratio*) na constituição de seus benefícios e vice-versa.

Dessa forma, no presente estudo, esta categoria será analisada por meio da evidenciação, quando existentes, dos mecanismos voltados à manutenção de equivalência entre a remuneração recebida pelos militares, durante a atividade, e a remuneração de servidores exercendo funções de responsabilidade e de complexidade análogas, nas demais carreiras de estado do serviço público do governo central (no caso brasileiro, do governo federal).

2.2 CONCEITOS IMPORTANTES

Além das categorias que balizarão a análise qualitativa, faz-se necessário apresentar as definições de alguns conceitos técnicos presentes ao longo da discussão que se inicia.

2.2.1 Reformas Paramétricas x Reformas Estruturais

No que diz respeito aos modelos de reformas previdenciárias, a literatura sobre o assunto as divide em duas categorias básicas, as paramétricas e as estruturais, conforme detalhado por Clements et al (2014):

As reformas paramétricas mantêm os componentes básicos da estrutura dos sistemas previdenciários, em especial o regime financeiro e a modalidade de relação entre contribuições e benefícios, realizando apenas modificações nos parâmetros do sistema (critérios de elegibilidade, taxas de reposição etc.). Os ajustes realizados têm por objetivo aperfeiçoar a sustentabilidade fiscal de longo prazo ou alterar as características distributivas do sistema (seja entre os atuais beneficiários do sistema, afetando a distributividade intrageracional, seja entre os atuais e os futuros beneficiários, de modo a afetar a distributividade intergeracional).

As reformas estruturais, por sua vez, envolvem mudanças de maior vulto na estrutura do sistema previdenciário, em especial no que diz respeito ao regime financeiro (repartição *versus* capitalização) e à relação entre contribuições e benefícios (benefício definido, contribuição definida ou contribuição nocional). Reformas estruturais provocam profundas mudanças na maneira como os riscos estão distribuídos entre o governo e os indivíduos, além de produzir alterações na maneira como ocorre o financiamento e a governança do sistema, assim como na forma como os benefícios são pagos.

2.2.2 Sistema Previdenciário Multipilar

Outro conceito que será utilizado no presente estudo diz respeito aos pilares que constituem um sistema previdenciário. O Banco Mundial (2008), em seu quadro conceitual sobre a temática previdenciária, propõe as características definidoras de cinco diferentes pilares que podem vir a constituir um sistema previdenciário multipilar.

O pilar zero, não contributivo, sob a forma de uma aposentadoria social (*social pension*), a qual seria financiada com recursos de tributos, constituindo-se em elemento da política de assistência social. Tem o objetivo principal de promover redução da pobreza, por meio do fornecimento, a todos os idosos, de um nível mínimo de proteção. Esse pilar garante que pessoas com baixa renda vitalícia recebam proteção básica na velhice, incluindo aquelas que participaram apenas marginalmente da economia formal. No Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) representaria o pilar zero.

O primeiro pilar, de participação mandatória e de natureza contributiva, possui contribuições ligadas em graus variados aos ganhos (remunerações) da vida ativa, com o objetivo principal de repor parcela do nível de renda que o indivíduo usufruía antes da aposentadoria. Visa a mitigar os riscos proporcionados pela miopia individual, pelos baixos rendimentos e pela adoção, por parte do indivíduo, de horizontes de planejamento inadequados. São tipicamente financiados por regimes financeiros de repartição e, portanto, estão, em particular, sujeitos a riscos demográficos e políticos, mas não expostos aos riscos dos mercados financeiros. No Brasil, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) são exemplos de regimes com características de primeiro pilar.

O segundo pilar, que pode ser mandatório ou voluntário, é normalmente organizado sob regime financeiro de capitalização na modalidade de contribuição definida. Tem como principal característica a formação de contas de poupança individuais cujos saldos serão utilizados, no momento da aposentadoria, para a definição do valor do benefício. Os planos de contribuição definida estabelecem uma ligação clara entre as contribuições, o desempenho dos investimentos e os benefícios. No Brasil, as entidades fechadas de previdência complementar, como a FUNPRESP, a PREVI, o POSTALIS, o PETROS etc. são exemplos de regimes com características de segundo pilar.

O terceiro pilar, voluntário, pode assumir muitas formas (por exemplo, poupança individual para aposentadoria, invalidez ou morte; patrocinado pelo empregador; benefício definido ou contribuição definida), mas é essencialmente flexível e de natureza discricionária. Os terceiros pilares compensam a rigidez na concepção de outros sistemas, mas incluem riscos semelhantes aos do segundo pilar. No Brasil, as entidades abertas de previdência complementar, como os planos PGBL oferecidos pelas instituições financeiras, são exemplos de planos com características de terceiro pilar.

O quarto pilar, não financeiro, inclui acesso ao apoio informal (como o apoio familiar), a outros programas sociais formais (como assistência à saúde ou habitacional) e a outros ativos financeiros e não financeiros individuais (tais como propriedade de imóvel). No Brasil, o Sistema Único de Saúde, de acesso universal, é exemplo de quarto pilar do sistema de proteção social.

Outra classificação divide os regimes previdenciários em três camadas (*tiers*) (KIDD, 2015). A primeira camada (*first tier*) é equivalente ao conceito proposto pelo Banco Mundial para o pilar zero, composta por planos não contributivos, cujo financiamento é realizado por meio de tributos (*tax-financed*); a segunda (*second tier*) é composta pelos regimes previdenciários de natureza contributiva e de participação mandatória, tanto organizados sob regime financeiro de repartição quanto de capitalização; e, por fim, a terceira camada (*third tier*) é composta por planos de natureza contributiva e de participação voluntária.

Percebe-se que nessa classificação o critério diferenciador dos regimes contributivos é a obrigatoriedade ou a facultatividade de participação na proteção previdenciária. Desse modo, na segunda camada, de participação obrigatória, pode haver planos que na classificação do Banco Mundial (2008) são enquadrados no primeiro ou no segundo pilar. De maneira análoga, na terceira camada, pode haver planos com características de segundo ou de terceiro pilar.

No presente estudo, a análise recairá prioritariamente sobre os regimes previdenciários, ou sistemas de proteção social militar, com características de primeiro ou de segundo pilar, mas que sejam de participação obrigatória, ou seja, albergados na segunda camada da classificação apresentada por Kidd (2015).

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL MILITAR

Tanto no Brasil quanto na maioria dos países do mundo, o sistema de proteção social aplicado aos militares, em especial no que tange às regras para transferência à inatividade e para a concessão dos benefícios dela decorrentes, possui regramento normativo diverso do aplicável aos trabalhadores das demais categorias profissionais.

Para se entender os aspectos motivadores de tal distinção e as implicações de tais características para o atual debate acerca das reformas da previdência e do sistema de proteção

social dos militares, necessário realizar um mergulho histórico até a gênese dos primeiros arranjos realizados para oferecimento de proteção aos integrantes da carreira das armas.

O início da promoção estatal da proteção social, pelo menos de maneira sistêmica e abrangente, é geralmente associado às iniciativas do chanceler alemão Otto von Bismarck que, em 1889, culminaram com a fundação, sob a forma e a técnica de seguros, do sistema de aposentadoria financiado a partir de contribuições compulsórias de trabalhadores (segurados) e de empregadores. Esse foi o marco inicial e inspirador para a criação e a evolução de sistemas de proteção social ao redor do mundo, em especial nos países em que o desenvolvimento industrial ampliava os riscos sociais e os conflitos distributivos relacionados ao modo capitalista de trabalho. Conforme aponta Rosanvallon (2013, p. 171), *“the inception of the German welfare state set off a veritable reformist fever throughout the Continent and, indeed, the entire industrialized world”*.

Entretanto, iniciativas no sentido de prover proteção social aos militares e a seus dependentes datam de período bem mais longínquo. Do Império Romano ao estado-nação moderno, os governantes e os parlamentares acharam conveniente providenciar pensões para os trabalhadores que executavam suas políticas e, assim, ajudavam a perpetuar seus regimes. Há mais de dois mil anos, a queda da república romana e a ascensão do império estavam intrinsecamente ligadas ao pagamento, ou melhor, ao não pagamento de pensões militares. Durante o período da Revolução Americana, as aposentadorias tornaram-se uma questão tão delicada que somente a intervenção pessoal de George Washington impediu um motim das tropas continentais sobre seus prometidos pagamentos de pensão (MITCHELL e HUSTEAD, 2001).

A forma como o sistema de proteção social dos militares nasceu e se desenvolveu, em especial no que se refere aos aspectos que o diferem do arranjo protetivo oferecido aos servidores públicos civis e aos trabalhadores da iniciativa privada, não obstante possuir reflexos em aspectos ligados ao atual debate sobre a reforma do sistema de proteção social estatal brasileiro, muitas vezes é ignorada pelos estudiosos e especialistas no tema. Não são raras, por exemplo, comparações realizadas entre regimes previdenciários (RGPS e RPPS) e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) que desconsideram as peculiaridades relacionadas não apenas às características estruturais do sistema, como também no que diz respeito à diversidade evolutiva de cada regime/sistema.

Nesse diapasão, o presente Capítulo busca, por meio de resgate histórico, apresentar e analisar os principais marcos do processo de desenvolvimento do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas brasileiras e, a partir da análise realizada, inferir as principais implicações da trajetória evolutiva do sistema para o debate contemporâneo acerca da reestruturação do modelo de proteção vigente.

Tendo em vista que o desenvolvimento da proteção social militar brasileira ocorre em paralelo com movimento análogo ocorrido no mundo ocidental, buscar-se-á, antes de se analisar as especificidades do caso brasileiro, abordar as motivações e os fatos relacionados ao surgimento e à evolução da proteção social destinada aos militares, em âmbito internacional.

3.1 UM BREVE RELATO DO INÍCIO DA PROTEÇÃO SOCIAL MILITAR

Prima facie, poder-se-ia imaginar que a história da proteção social dos militares se confunde com a dos servidores públicos, uma vez que ambas as categorias de profissionais se dedicam à consecução dos objetivos estatais. Esping-Andersen (1990) relata que, no bojo da tradição corporativista do modelo bismarckiano, a concessão de benefícios previdenciários particularmente privilegiados para o funcionalismo público foi um meio de recompensar a lealdade ao Estado e, em parte, uma forma de demarcar o *status* social singularmente elevado deste grupo. Infere-se que, pelas mesmas razões, os servidores públicos, dentre as demais categorias profissionais, foram pioneiros na obtenção da proteção social estatal.

Não obstante a motivação para a instituição de modelos protetivos destinados aos militares guardar correlação com as razões que fundamentam o modelo corporativista bismarckiano, em virtude das peculiaridades da carreira militar, os Estados se viram compelidos a oferecer-lhes esse tipo de proteção muito antes de a qualquer outra classe de trabalhadores. Em verdade, desde a República Romana já havia formas de proteção social àqueles que arriscavam a vida em prol da manutenção e, principalmente, da expansão dos domínios territoriais.

De forma incipiente, a pensão militar geralmente tomava a forma de uma concessão de terras ou de uma nomeação especial. Essas “pensões”, que não estavam necessariamente associadas a benefícios sob forma de remuneração (aposentadoria), eram concedidas a

veteranos de legiões específicas após uma ou mais campanhas militares, geralmente bem-sucedidas, e a comandantes que possuísem habilidade militar ou poder político (CLARK et al, 2003).

Entretanto, a falta de critério para a concessão desse tipo de pensão, que dependia de análises caso a caso, contribuiu para o descontentamento de alguns veteranos, que comumente retornavam das batalhas com poucas perspectivas econômicas além da legião. A constatação frequente de que os colegas que haviam ficado em Roma haviam prosperado economicamente, enquanto que eles, mesmo após o sacrifício da juventude pela glorificação romana, não dispunham do adequado amparo da República, alimentava o sentimento de descontentamento.

Dentre outros eventos, a falta de critérios bem definidos para a concessão de pensões aos veteranos certamente contribuiu para a turbulência que acabou resultando na queda da república e no conseqüente estabelecimento do império. Sendo um soldado bem-sucedido e um político experiente, Augusto, primeiro imperador romano, reconheceu que a natureza *ad hoc* das pensões militares tinha sido uma fonte de disputa durante os últimos estágios da república, motivo pelo qual ele sabiamente tentou acabar com o mal associado à falta de critério na concessão de pensões. Para tanto, criou um sistema de pensões, financiando-o com recursos do Estado. Essa reforma assegurou que os soldados romanos tivessem interesse na perpetuação do sistema e do regime que o financiava (CLARK et al, 2003).

Assim, em 13 a.C., Augusto criou um plano de pensão no qual veteranos legionários receberiam uma aposentadoria após a conclusão de 16 anos em uma legião e de 04 anos nas reservas militares. Esse foi um verdadeiro plano de aposentadoria, projetado para recompensar e para apaziguar os veteranos que retornavam das campanhas de fronteira de Roma. A pensão original de Augusto sofria com o fato de que ela era paga a partir de receitas gerais (além de contribuições generosas do próprio Augusto). Para sanar esse problema, em 5 d.C. (6 d.C. de acordo com algumas fontes), Augusto estabeleceu um fundo especial (*aerarium militare*) do qual soldados aposentados eram pagos. Embora o tempo de serviço também tenha aumentado de 16 para 20 anos na ativa e de 4 para 5 anos nas reservas, o sistema previdenciário foi explicitamente financiado por um imposto de 5% sobre heranças e outro de 1% sobre todas as transações realizadas por meio de leilões (CLARK et al, 2003).

Constata-se, pois, que a história da proteção social militar tem sua origem há mais de 2000 anos. Em que pese à época a denominação fosse distinta e os fatores que a motivaram não estivessem relacionados apenas à proteção dos riscos sociais, mas também à manutenção da estabilidade política do regime vigente.

No mundo contemporâneo, e com estrutura semelhante à observada na atualidade, os sistemas de proteção social dos militares também têm origem em período anterior à emergência dos *welfare states*. Segundo a abordagem estruturalista, o surgimento dos *welfare states* e das políticas de proteção social destinadas à classe trabalhadora é decorrência do modo de produção capitalista materializado no processo de industrialização (O'CONNOR, 1973), dinâmica que, como se sabe, tem início no final do século XVIII, mas que ocasionará reflexos na política de proteção social apenas no final do século XIX. Já a proteção social destinada aos militares tem expansão, de forma generalizada no mundo ocidental, ainda no século XVIII, conforme relata Clark et al (2003, p. 24):

As part of their compensation, both naval and army personnel throughout the Western world have been eligible for some type of pension benefits since at least the eighteenth century. Generally speaking, pensions for military personnel were well established prior to the development of pensions for other public sector workers. Military pensions also antedated pensions for workers in the private sector. (grifo nosso)

Nos Estados Unidos, o estabelecimento de um sistema nacional de pensões militares ocorreu em 26 de agosto de 1776, logo após a declaração da independência. No entanto, em momento anterior, muitas colônias britânicas já haviam editado leis para concessão de pensões aos seus soldados, a primeira delas tendo sido aprovada em 1636, conforme relatado por Glasson (1900, p. 12):

In 1636, the Pilgrims of Plymouth enacted in their Court that any man who should be sent forth as a soldier and return maimed should be maintained competently by the colony during his life. This was probably the first pension law passed in America.

Nesse mesmo sentido, ao resgatar a história da proteção social pública nos Estados Unidos, Mitchell e Husted (2001, pp. 01-02) apontam que:

It is typically thought that employer-provided pensions in the United States are a relatively recent form of compensation having been introduced by employers late in the nineteenth century or early in the twentieth. This perception is correct concerning private pensions and most public pensions for civilian employees; however, pensions for disabled and retired military personnel predate the signing of the U.S. Constitution. Military pensions have a long history in Western civilization and have

often been used as a key element to attract, retain, and motivate military personnel.
(grifo nosso)

Por razões análogas, na França, a proteção para os militares também foi oferecida três séculos antes que aos demais trabalhadores, conforme se pode verificar no excerto abaixo, extraído de texto que aborda o início da proteção social aos marinheiros daquele país (DUBARRY et al, 1978, p. 39):

On s' imagine que les premières lois sociales remontent aux débuts de la III^e République, que les Assurances sociales ont été créées en 1931 et la Sécurité sociale en 1946. Or, pour les «Gens de la Marine» du moins, c'est Colbert qui s'est penché sur ce problème comme ministre de la Marine et qui y a apporté une première solution qui continué d'être adoptée, á quelques petites variantes prés, depuis trois siècles.

Não é surpreendente que historicamente a proteção oferecida aos soldados anteceda a proporcionada a qualquer outra classe profissional. O elevado risco de perder a vida ou de se tornar incapaz para o exercício de outras atividades, em decorrência do engajamento em batalhas, deixava o militar, assim como sua família, em situação de extrema vulnerabilidade. Desse modo, a proteção social sob a forma de proventos aos incapacitados (“aposentadoria por invalidez”) ou de pensão à família daqueles que morressem em combate se constituía como elemento-chave para atração, retenção e motivação dos que se dispunham a ser militares.

Como consequência natural, a proteção oferecida logo foi estendida para assegurar o sustento daqueles que, mesmo que não houvessem sido incapacitados ou mortos em combate, não dispusessem de idade compatível com as exigências da atividade militar. Ao tratar do sistema americano, Clark et al (2003, p. 24) apontam que:

In fact, every disability plan for U.S. veterans eventually became an old-age pension. Thus, these early pension plans were given the responsibility for providing the same range of benefits as the modern U.S. Social Security system, though of course, the size of today's Social Security system far exceeds that of the early military pension plans. (grifo nosso)

Por mais que as características da profissão militar, como as de qualquer outra profissão, tenham passado por processo de evolução ao longo do tempo, o que inclusive gerou modificações na legislação aplicável ao tema tanto internacionalmente quanto no Brasil, identificar os aspectos motivadores da promoção da proteção social militar é fundamental para entender aspectos contemporâneos que derivam da trajetória de evolução do sistema e que, atualmente, são questionados ou indevidamente comparados em pé de igualdade com regimes previdenciários cuja proteção teve início há pouco mais de meio século.

Para que se possa compreender os paralelos do desenvolvimento da proteção social militar no Brasil com o que ocorreu no mundo ocidental, assim como observar as diferenças existentes em relação à evolução da proteção social destinada às demais classes de trabalhadores, passa-se, no próximo tópico, após breves considerações acerca das origens da intervenção estatal na proteção social dos demais trabalhadores brasileiros, a abordar a trajetória do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas brasileiras.

3.2 PROTEÇÃO SOCIAL MILITAR NO BRASIL

No Brasil, mesmo após a abolição da escravatura, ocorrida em 1888, princípios *laissez-fairianos* ortodoxos para a organização da vida econômica e social do país prevaleceram até 1931, quando Getúlio Vargas, então chefe do governo revolucionário, anunciou a necessidade de maior intervenção estatal na vida econômica do país (SANTOS, 1987).

Apesar de a promoção estatal da proteção social ganhar força apenas após a ascensão de Vargas ao poder, cujo governo foi responsável pela estruturação mais abrangente do Sistema Previdenciário, os primeiros marcos legais da proteção social brasileira são a Lei dos Acidentes de Trabalho (Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919) e a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), que estabeleceu a obrigação da criação da primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os trabalhadores de empresas ferroviárias. Com o impulso dado pelo governo revolucionário, na década de 1930 o sistema ganha consistência com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categorias profissionais (RANGEL et al, 2009).

Assim como observado em âmbito internacional, o desenvolvimento da proteção social militar no Brasil também tem início em momento anterior ao da proteção previdenciária oferecida aos demais trabalhadores. Suas origens remontam ao século XVIII, quando, ainda sob o domínio da Coroa portuguesa, foi editado o Alvará de 16 de dezembro de 1790, que no bojo de reestruturação remuneratória do Exército de Portugal, assim se pronunciou acerca dos benefícios derivados da reforma, situação jurídica equiparada atualmente à transferência para a inatividade remunerada (SILVA, 1828, pp. 628 e 629):

E por quanto nas reformas, que para o futuro se seguirem, depois do termo da presente Regulação, he preciso que haja Lei certa, e ivariavel que as determinem: Sou outro sim Servida de estabelecer em regra o seguinte:

Que todos os Officiaes das Minhas tropas, que contarem de trinta e cinco até quarenta annos de serviço effectivo, possão obter reforma com seu soldo por inteiro, e com augmento gradual de Patente, quando a sua idade, ou molestias a exigirem.

Que todos aquelles, que pelo mesmo modo contarem de trinta até trinta e cinco annos de serviço, sejam reformados com accesso gradual de Posto, e com soldo de sua ultima Patente.

Que todos aquelles, que contarem de vinte e cinco até trinta annos de serviço, gozem da reforma no mesmo Posto com o soldo de sua Patente.

Que todos aquelles, que não contarem mais do que vinte até vinte e cinco annos de serviço, sejam reformados no mesmo Posto com meio soldo.

Que todos aquelles, que não contarem vinte annos de serviço, não possam requerer reforma, nem se lhes admitta, salvo se provarem incontestavelmente que por algum desastre, ou grave molestia adquirida no mesmo serviço, se impossibilitarão de continuar as suas funções, porque em tais casos se lhes deferirá com a terça parte do soldo. (redação original)

Observa-se, portanto, que desde 1790 há previsão normativa para, preenchidos os requisitos estipulados, concessão do que hoje se denomina proventos de inatividade, remuneração daqueles que, ao deixar o serviço ativo, passam a integrar a reserva remunerada. Ressalta-se, ainda, a existência de cobertura, mesmo para os que não cumprissem os 20 anos de serviço exigidos para a concessão da reforma com meio soldo, dos riscos associados à profissão militar, como a incapacitação decorrente de desastre ou de moléstia grave adquirida no exercício da atividade, situação que habilitaria o militar a receber o benefício da reforma em valor equivalente à terça parte do soldo.

Outro aspecto que merece destaque é que, para o custeio do benefício da reforma, não há previsão de qualquer contribuição do militar ou do próprio Estado para a constituição de fundo ou de receitas a serem utilizadas no pagamento dos benefícios, ou seja, a concepção do benefício da reforma militar não segue a técnica de seguro, tal qual o modelo proposto por Bismarck, cerca de um século depois, e seguido nos regimes previdenciários instituídos pela maioria dos países do ocidente. Desse modo, assim como ainda regula a legislação dos dias atuais, o custeio de despesas relacionadas à inatividade militar era realizado apenas com recursos fiscais, não havendo plano de custeio que possibilitasse, por exemplo, equilíbrio atuarial do sistema.

Outra preocupação da proteção social militar que logo veio à tona foi o amparo à família do militar. O risco inerente à atividade, por si só, já deixava a família dos militares em situação de vulnerabilidade. Além disso, o contexto histórico de pouca participação feminina no mercado de trabalho, associado ao fato de que a condição militar exige constante mobilidade territorial, o que gera prejuízos à vida profissional do cônjuge ainda nos dias atuais, motivou a edição, em 23 de setembro de 1795, do Alvará que criou o Plano de Montepio Militar dos Oficiais do Corpo da Marinha, legislação precursora da atual Pensão Militar.

Inicialmente aplicado apenas para os Oficiais da Marinha, logo o benefício se estendeu ao Exército, mas de forma diversa entre as províncias, motivo pelo qual no Regulamento para organização do Exército de Portugal, constante do Alvará assinado pelo Marquês de Aguiar no dia 21 de fevereiro de 1816, no Palácio do Rio de Janeiro, houve consolidação das regulamentações sobre o tema, conforme consta do artigo XXIII daquele diploma (BRASIL, 1890):

ARTIGO XXIII

DO MONTE-PIO

§ 1º. Sendo as Condições com que foi creado o Monte-Pio para as viúvas e filhas dos Officiaes do Exercito, diferentes em quasi todas as Províncias; e convindo não só dar-lhe a uniformidade que é indispensavel, mas ao mesmo tempo regular o estabelecimento de maneira que se preencham os justos fins para que foi concedido, evitando abusos contrarios aos mesmos fins, e onerosos á Real Fazenda, serão substituídas as condições seguintes ás que presentemente existem, e que são por este declaradas nullas, e de nenhum effeito.

§ 2º. Os Officiaes do Exercito, que quizerem contribuir para o Monte-Pio, começarão a **pagar o dia de soldo mensal** desde o dia que passarem a Officiaes: aquelles, que pelo menos não começarem a contribuir dentro do primeiro anno em que forem promovidos ao primeiro posto, pagando desde o primeiro mez, não serão admittidos.

§ 3º. **O Monte-Pio pertencerá unicamente ás viúvas e filhas solteiras dos Officiaes que tiverem contribuído.**

[...]

§ 7º. Fallecendo algum Official viuvo, que não deixe filhas solteiras, mas sim um ou mais filhos menores, succederão estes no Monte-Pio que lhe pertencer por seu pai, e gozarão d'elle até a idade de 20 annos, não tendo bens de Corôa e Ordens.

[...]

§ 9º. Por Monte-Pio entender-se-ha sempre **metade do soldo da ultima patente em que qualquer Official tiver tido exercício, e nunca pela da reforma**, regulando-se o vencimento pela tarifa estabelecida em 16 de Dezembro de 1790, e pela anterior para os Officiaes que ficam excluídos desta tarifa.

[...]

§ 12. **A metade do rendimento anual da obra pia que**, pelo Alvará de 16 de Dezembro de 1790, foi privativamente consignada para prevenir as futuras precisões das viúvas e órfãos dos Officiaes Militares, **entrará todos os annos na Thesouraria, unir-se-ha á prestação mensal dos Officiaes**, e fará com ella o fundo para o pagamento do Monte-Pio. (redação original) (grifo nosso)

Do excerto colacionado, infere-se que, diferentemente do benefício da reforma, o benefício do montepio derivava de contribuição facultativa do militar, que perdurava por toda a sua vida, tanto na ativa quanto na inatividade, e de complementação realizada pela Coroa portuguesa, relativa à metade do rendimento anual da obra pia. Havia, portanto, a constituição de fundo para custeio dos benefícios, modelo mais próximo ao instituído por Bismarck, na Alemanha, em 1889, com a ressalva de que o fundo constituído visava a custear benefício a ser concedido em momento ulterior à morte do militar.

Além disso, a preocupação prioritária era com a viúva e com a filha solteira, em virtude do já mencionado contexto histórico, mas na ausência dessas também era dado suporte aos filhos menores, até os 20 anos de idade.

A partir desses marcos iniciais, houve a promulgação de diversas normas que, seguindo a tendência mundial de ampliação e de consolidação dos direitos sociais, adequaram os benefícios e os critérios de concessão dos mesmos ao momento histórico vivenciado, no entanto, sempre preservando os aspectos da proteção social militar que decorrem das peculiaridades da carreira.

Outras características que se perpetuam até os dias atuais decorrem de como o sistema foi concebido. Por exemplo, apesar da evolução normativa acerca da Pensão Militar, sucessora do benefício de montepio e hoje regulada pela Lei nº 3.765, de 04 de maio de 1960, o desenvolvimento histórico da legislação brasileira acerca do tema manteve a lógica inicial de constituição de um patrimônio que, após a morte do militar, será legado aos seus dependentes. É por isso que, diferentemente do que acontece com os regimes previdenciários, nos quais a lógica é a de que o segurado efetue contribuições durante o período ativo para custeio dos benefícios pagos aos inativos, a contribuição para a pensão militar é realizada pelo militar durante toda a sua vida.

Essas particularidades que diferenciam o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas dos regimes previdenciários, ainda que sejam objeto de adequações em momento futuro, necessitam ser devidamente consideradas em eventual discussão acerca da

reestruturação do sistema. Para tanto, no próximo tópico serão abordadas as principais implicações das peculiaridades da trajetória do SPSMFA para o atual debate acerca da reestruturação do sistema de proteção social brasileiro.

3.3 IMPLICAÇÕES DA TRAJETÓRIA DO SPSMFA NO DEBATE CONTEMPORÂNEO ACERCA DE REESTRUTURAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL OFERECIDA PELO ESTADO BRASILEIRO

Conforme observado, apesar de muitas vezes ser tratado como um regime próprio de previdência, a proteção social dos militares foi erguida historicamente sobre dois pilares que, apesar de complementares, obedecem a regramentos diversos. O primeiro deles é o recebimento de proventos na inatividade, de natureza não contributiva, custeado apenas por recursos fiscais da União. Já o segundo, a pensão militar, possui natureza contributiva, vez que conta com a contribuição dos militares ativos e inativos para seu custeio, no entanto, diferentemente dos regimes previdenciários, não conta com contribuições patronais.

Apesar de ambos os benefícios terem características de benefício pós-emprego, o que é sempre mencionado por aqueles que consideram que o sistema de proteção social dos militares possui natureza semelhante a um regime próprio de previdência, as diferenças apontadas tornam qualquer comparação direta tecnicamente inapropriada.

A título de exemplo, em um regime próprio de previdência, as contribuições do empregador (Estado) são apenas transferências internas ao governo, mas, quando do cálculo do resultado previdenciário, constituem receita do plano de custeio, reduzindo significativamente o déficit ou promovendo o equilíbrio financeiro do regime de previdência. O pagamento de militares inativos, nas condições normativas atualmente em vigor, não é passível de equilíbrio atuarial, visto que, desde sua origem, em 1790, não possui plano de custeio. Essas despesas são consideradas encargos financeiros da união, custeadas diretamente por recursos fiscais. Sobre esse aspecto, assim se posicionou a Advocacia Geral da União (BRASIL, 2015):

35. A avaliação atuarial de um regime de previdência está relacionada a receitas e despesas, além dos demais fatores a ele inerentes: idade dos beneficiários, tábua de mortalidade, etc. No caso dos Militares, não há um Plano de Custeio relacionado ao pagamento do benefício (provento) da inatividade. A ausência de um Plano de Custeio impossibilita uma avaliação atuarial. É possível a mensuração da despesa. Mas não há Receita específica para atendimento a essa finalidade. Fato que resulta na

inviabilidade de avaliação atuarial no sentido estrito. Sentido que lhe empresta o Ministério da Previdência Social.

Apesar disso, são comuns manifestações de órgãos governamentais que, além de agrupar indevidamente em um mesmo conjunto as despesas com militares inativos, cuja gênese é o benefício de reforma, e as despesas com pensionistas de militares, que têm origem no benefício de montepio, efetuam comparações dos resultados do RGPS e do RPPS com o que seria o resultado do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, ignorando os aspectos abordados que tornam o SPSMFA *sui generis*, tal qual a inexistência de contribuição patronal para custeio do sistema.

Outro aspecto que deve ser considerado são as consequências naturais da maior longevidade do sistema. Assim como ocorre nos demais países que adotaram antecipadamente a proteção social dos seus militares, em decorrência do estágio de maturidade alcançado pelo sistema, os benefícios dele decorrentes foram as primeiras despesas dessa espécie a possuir relevância para o Estado.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a discussão acerca das despesas que envolvem o custeio do sistema de proteção social militar pelo Estado não é recente. Mesmo antes da formalização dos *welfare states*, o volume de despesas envolvidas na concessão de pensões militares era encarado como questão a ser debatida. Ao final do século XIX, Glasson (1900, p. 9) já atribuíra aos custos relacionados à manutenção do sistema de pensão dos militares, a necessidade de estudar cuidadosamente o tema:

The maintenance of the military pension system of the United States has cost since the close of the Civil War about two and a half billions of dollars. At the present time, nearly one million names are borne upon the national pension rolls, or, approximately, one in seventy five of the population of the country. The annual expenditure for pensions is, roughly speaking, one hundred and forty million dollars, an amount about equal to our total annual receipts from internal revenue under conditions such as prevailed from 1894 to 1897. These statements suffice to indicate the importance of what is commonly known as the "pension question", and to make it clear that the subject of pension legislation and administration is worthy of careful study.

A longevidade do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas brasileiras, que tem sua origem ainda no século XVIII, aliada à adoção de critérios de elegibilidade aos benefícios considerados adequados no momento de sua proposição, mas generosos para os padrões atuais, ocasionaram a constituição de montante de beneficiários que, hodiernamente, são apontados como causa de despesas excessivas do SPSMFA. Por exemplo, apesar de a

pensão militar não ser mais passível de concessão vitalícia às filhas dos militares que ingressaram nas Forças Armadas após a reestruturação do SPSMFA, ocorrida em dezembro de 2000, o pagamento do benefício para as pensionistas que adquiriram o direito sob a égide da legislação anterior possui considerável participação no total das despesas e, por vezes, é apontado como fator que onera o sistema.

Tendo em vista que a legislação que trata do assunto foi adequada no final do século passado, é de se esperar que, por algum tempo, o sistema continuará a prover o benefício para quem adquiriu o direito em consonância com a legislação anterior, mas é preciso considerar que o montante de pensionistas tenderá, naturalmente, a se ajustar ao quantitativo compatível com o regramento atual, inclusive com diminuição das despesas.

O que se quer ressaltar é que essa e outras questões conjunturais não devem ser objeto de tentativa de equacionamento por uma eventual reestruturação do sistema. Modificações estruturais para tratar questões conjunturais tenderiam a onerar as gerações futuras demasiadamente e desnecessariamente, visto que situações como a apontada são “problemas” que o tempo tende a solucionar.

É preciso considerar, também, as peculiaridades da profissão militar, características que, como visto, foram responsáveis inclusive pela antecedência da proteção social militar em relação à oferecida às demais categorias profissionais.

Uma delas, por exemplo, é a necessidade de manutenção de efetivo com idade compatível ao exercício de atividades militares. Em 1816, o Regulamento do Exército assim se pronunciava acerca do tema (BRASIL, 1890):

ARTIGO XIX

DO TEMPO DE SERVIÇO

Parapho unico. Os Officiaes Inferiores e Soldados não serão obrigados a servir um numero de annos determinado, as suas demissões em tempo de paz lhes serão dadas á proporção das recrutas que for possível fazer annualmente; começando pelos mais velhos, e descendo até aos de 30 annos de idade; **procurando-se quanto for possível, ter o Exercito sempre composto de homens, que não tenham menos de 18 annos de idade, nem mais de 30.** (redação original) (grifo nosso)

É certo que a medicina e a tecnologia evoluíram desde 1816, proporcionando ao militar condições para realizar atividades, inclusive com certo grau de desgaste físico, bem além dos 30 anos de idade. Entretanto, não se pode esperar que indivíduos de idade mais avançada estejam aptos a desempenhar adequadamente atividades combativas que requerem não apenas

elevado condicionamento físico, mas também capacidades fisiológicas, como acuidade visual. Conforme será evidenciado no Capítulo 6, objetivando a manutenção de tropas em condições adequadas, a maioria dos países aqui examinados não exige, dos militares, o requisito de idade mínima para a transferência à inatividade.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o tempo de serviço mínimo para transferência à inatividade remunerada é de apenas 20 anos, 10 anos a menos que o requerido no Brasil, entretanto, para os militares que são transferidos à reserva remunerada após cumprimento do tempo mínimo, os proventos na inatividade não são pagos integralmente, de modo que há manutenção de efetivo jovem, plenamente apto ao exercício de atividades militares, ao mesmo tempo em que o sistema não é onerado em demasia.

Importante ressaltar que as peculiaridades da carreira militar não devem ser traduzidas em regras demasiadamente diversas das aplicadas às demais categorias profissionais, passíveis de serem interpretadas como privilégios, devem apenas refletir, com máximo grau de adequação, as necessidades decorrentes das particularidades da profissão. Nessa mesma linha, Ibrahim (2018, p. 1) assim se posiciona acerca do tema:

Uma análise precipitada da proteção social dos militares poderia redundar em conclusão equivocada de um regime ilegítimo e deslocado dos ideais da isonomia protetiva. Afinal, se todos nós somos sujeitos aos mesmos riscos sociais (doença, idade avançada, invalidez, etc.), por qual motivo determinado grupo poderia obter benefícios precoces? Em verdade, tal raciocínio, tão comum no debate atual, ignora a premissa secular da igualdade, como cunhada por Rui Barbosa: tratam-se os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, sempre nos limites de suas desigualdades.

Diante do cenário apresentado, especial atenção deve ser destinada à busca pela equidade do sistema de proteção social brasileiro como um todo, no sentido de, consideradas as peculiaridades da profissão militar e as nuances impostas pela trajetória de desenvolvimento do SPSMFA, buscar-se desenvolver modelo de proteção aplicado aos militares que contemple as necessárias particularidades, mas que estas se limitem a promover a igualdade entre desiguais.

4. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O RGPS, O RPPS E O SPSMFA

Conforme tratado na seção anterior, comparações diretas que desconsideram as peculiaridades do Sistema de Proteção Social Militar, de maneira geral, proporcionam

resultados eivados de impropriedades técnicas e, por isso, portadores de informações distorcidas, com o condão de macular os resultados derivados das análises relacionadas ao tema.

Neste capítulo, não obstante o reconhecimento das diferenças entre o SPSMFA e os regimes previdenciários (RGPS e RPPS), buscar-se-á efetuar tratamento dos dados quantitativos disponíveis no intuito de, se não eliminar, mitigar ao máximo a influência dos fatores que concorrem para a distorção das comparações realizadas.

Os objetivos deste tópico são: 1. Verificar em que medida o RGPS, o RPPS e o SPSMFA contribuem para a deterioração da sustentabilidade do sistema de proteção social brasileiro como um todo; e 2. Avaliar a participação dos segurados de cada regime ou sistema no custeio dos benefícios por eles oferecidos.

Para que esses objetivos possam ser atingidos, necessário se faz, entretanto, prévia abordagem acerca da questão da equidade entre os diferentes modelos sob análise, realizada a partir da evidenciação das diferenças existentes entre as categorias por eles amparadas e dos consequentes reflexos que tais distinções proporcionam no desenho dos parâmetros do RGPS, do RPPS e do SPSMFA.

4.1 A QUESTÃO DA EQUIDADE ENTRE O RGPS, O RPPS E O SPSMFA

De acordo com Clements et al (2014), o problema da equidade na proteção social pode ser sintetizado por meio de uma questão aparentemente simples: Quão forte deve ser a correlação entre contribuições e benefícios? Assumindo que o histórico de contribuição dos trabalhadores é, de certa forma, reflexo das diferentes trajetórias individuais, tais como o contexto familiar, a educação, a história de trabalho, o gênero, a condição de saúde etc. a questão passa a ser: Quão bem deveria o bem-estar, na velhice, correlacionar-se com o que aconteceu nos anos ativos do indivíduo?

A existência de trajetórias individuais distintas é um dos principais motivos, por exemplo, da existência quase universal de regramento de proteção social específico para os militares (FGV, 2016).

Além da diversidade de características inerentes às categorias profissionais sob análise, o desenvolvimento histórico da própria proteção social também tem influência no tratamento distinto oferecido hoje a militares, servidores e trabalhadores da iniciativa privada. Os trabalhadores do setor público, de maneira geral, foram os primeiros beneficiários de políticas de proteção estatal voltadas ao pagamento de benefícios de aposentadoria. No interior desse grupo, a proteção destinada aos militares antecedeu a dos servidores civis (OCDE, 2016).

Segundo Palacios e Whitehouse (2006), os aspectos motivadores da oferta de benefícios de aposentadoria aos trabalhadores do setor público, distintos dos que suscitaram proteção análoga ao setor privado, são: 1. Assegurar a independência funcional; 2. Oferecer maior atratividade à carreira pública; 3. Repassar os custos de remuneração dos servidores para o futuro; e 4. Aposentar servidores de maneira politicamente e socialmente aceitável.

Ainda hoje é possível identificar categorias de trabalhadores do setor público que são cobertas por sistemas previdenciários distintos dos aplicados aos trabalhadores do setor privado, situação na qual se enquadram, especialmente, os militares, os bombeiros e os policiais. De maneira geral, em virtude das condições de trabalho mais gravosas e do risco a que estão expostos, as idades mínimas de aposentadoria para integrantes dessas categorias são definidas em patamar inferior às estipuladas para o setor privado (OCDE, 2016).

Pelas razões expostas, mesmo diante de amplas reformas efetuadas no final do século XX em regimes que amparam os trabalhadores do setor privado, regimes de servidores públicos ficaram de fora ou foram pouco afetados. Entretanto, no decorrer das duas últimas décadas, percebe-se movimento no sentido de aproximar a estrutura e os parâmetros aplicados aos servidores públicos àqueles aplicáveis aos trabalhadores do setor privado, inclusive por meio da vinculação de novos servidores aos principais regimes do setor privado (OCDE, 2016).

Mesmo com essa tendência de aproximação paramétrica dos regimes a que estão submetidos os trabalhadores do setor privado e os servidores públicos, constata-se que a proteção social ofertada aos militares continua a ser provida por meio de critérios distintos, na quase totalidade dos países (FGV, 2016).

No Brasil, apesar de movimento recente de aproximação do regime dos servidores públicos federais aos critérios do regime geral, o RGPS, o RPPS e o SPSMFA são regidos por diferentes regramentos. De forma análoga, o rol de direitos e de deveres relacionados a cada categoria profissional também é distinto. Desse modo, uma adequada análise de equidade deve

procurar incorporar toda essa diversidade de aspectos que orbitam em torno do tema, sob pena de não se constituir em uma análise de equidade propriamente dita, mas em uma mera análise de igualdade.

Dito de outra forma, “o conceito de equidade no desenho de políticas públicas está sempre associado à constatação de que a igualdade de tratamento pode induzir graves erros e injustiças” (FGV, 2016, p. 3). Ele está próximo, portanto, ao conceito jurídico de isonomia, qual seja, tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de maneira desigual, na exata medida de suas desigualdades. Difere-se, portanto, do igualitarismo, segundo o qual grupos de naturezas distintas devem receber idêntico tratamento.

Com o objetivo de melhor entendimento das particularidades de cada grupo, primeiro ponto a ser abordado é a diferença existente entre direitos e deveres das categorias profissionais sob análise. A imposição de deveres exclusivos e a inaplicabilidade de alguns direitos sociais aos militares são as principais razões apontadas pelo Ministério da Defesa como aspecto motivador do tratamento distinto ofertado aos militares.

De fato, conforme se pode inferir das disposições do Art. 142 da Constituição Federal, em especial do conteúdo dos incisos V e VIII, a categoria em comento possui tratamento distinto dos demais trabalhadores no que se refere, por exemplo: à inexistência de limitação de número de horas de trabalho diária; não incidência de hora-extra, de adicional noturno e de adicional de periculosidade; proibição de sindicalização e de greve; exigência de dedicação exclusiva e de disponibilidade permanente; e, assim como os servidores públicos, vedação ao acúmulo de empregos e não formação de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

No que diz respeito às contribuições incidentes sobre a remuneração, dos militares é descontada alíquota de até 3,5% para custeio do sistema de saúde militar, além de haver obrigação em se efetuar o pagamento de 20% do custo dos procedimentos médicos a que é submetido, conforme preconiza o Decreto 92.512/86, em seus artigos 14 e 32, respectivamente. Essa alíquota de contribuição para a saúde (3,5%) somada à alíquota da contribuição para o custeio das pensões militares (7,5%) equivale aos 11% a que são submetidos os trabalhadores vinculados ao RGPS e ao RPPS.

No que tange ao custeio dos benefícios do SPSMFA, diferentemente do que ocorre com o RGPS e com o RPPS, não há incidência de contribuição patronal, ou seja, não há alíquota

de contribuição definida para a União. Conforme já expresso no capítulo anterior, esse é o principal aspecto distintivo entre um regime de natureza previdenciária e o SPSMFA, afastando, inclusive, a possibilidade de se alcançar equilíbrio financeiro e atuarial entre as receitas e as despesas do sistema.

Essa diferença de direitos e de deveres, por sua vez, é retratada em regramentos distintos para o RGPS, o RPPS e o SPSMFA, conforme exposto na Tabela 01, que identifica os parâmetros aplicados aos atuais ingressantes nos regimes e no sistema em análise, consoante as categorias do referencial teórico utilizadas na análise dessa pesquisa:

PARÂMETROS APLICADOS AOS ATUAIS ENTRANTES (REGRAS GERAIS)				
		RGPS	RPPS	SPSMFA
Nível da Pensão	1. Critério para definição do valor-base	Média dos 80% maiores salários de contribuição (limitado ao teto do RGPS)	Média dos 80% maiores salários de contribuição (limitado ao teto do RGPS)	Remuneração Final
	2. Regime Financeiro	Regime de Repartição	Regime de Repartição	Regime de Repartição
	3. Relação entre Contribuições e Benefícios	Benefício Definido	Benefício Definido	Benefício Definido
	4. Contribuição do Empregado, do Servidor ou do Militar	8 a 11% do Salário de contribuição (incidente durante o período ativo, até o teto do RGPS)	11% do Salário de Contribuição (incidente durante o período ativo, até o teto do RGPS)	7,5% da Remuneração (Pensões Militares) + 3,5% da Remuneração (Sistema de Saúde) (incidente durante o período ativo e Inativo, sobre a integralidade da remuneração)
	5. Contribuição do Empregador ou da União	20% da Remuneração	22% do Salário de Contribuição	Não há.
Estabilidade da Renda	6. Fator de Correção do Benefício	Variação Inflacionária (INPC)	Variação Inflacionária (INPC)	Variação Remuneratória
Critérios de Elegibilidade	7. Tempo de Contribuição/Serviço	Aposentadoria por tempo de contribuição (Integral): 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres. Aposentadoria por idade (proporcional ao tempo de contribuição): 15 anos de contribuição (180 contribuições mensais).	Aposentadoria por tempo de contribuição (Integral): 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres. Sendo 10 anos no serviço público e 05 anos no cargo. Aposentadoria por idade (proporcional ao tempo de contribuição): 10 anos no serviço público e 05 anos no cargo.	30 anos de serviço
	8. Idade Mínima	Aposentadoria por tempo de contribuição: Não há. Aposentadoria por idade (proporcional ao tempo de contribuição): 65 anos para homens e 60 anos para mulheres.	Aposentadoria por tempo de contribuição: 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Aposentadoria por idade (proporcional ao tempo de contribuição): 65 anos para homens e 60 anos para mulheres.	Não há.

Segurança da Renda	Fator Previdenciário x Valor-Base		
	9. Taxa de Reposição do Benefício em relação ao valor-base	Caso a soma da idade com o tempo de contribuição seja de 96 para os homens e de 86 para as mulheres (em progressão para 100/90, por meio do acréscimo de um ponto, bienalmente, até 2026), não há incidência do fator previdenciário, de modo que a taxa de reposição do benefício será de 100% do Valor-Base.	100% do Valor-Base
10. Taxa de reposição da Pensão por Morte em relação ao benefício	100% do Benefício de Aposentadoria (Com reversão para os outros beneficiários ainda existentes, quando cessar o direito à pensão para um deles)	100% do Benefício de Aposentadoria (Com reversão para os outros beneficiários ainda existentes, quando cessar o direito à pensão para um deles)	100% dos Proventos de Inatividade (Com reversão para os outros beneficiários ainda existentes, quando cessar o direito à pensão para um deles)

Tabela 01: Parâmetros atuais do RGPS, do RPPS e do SPSMFA.

Fonte: Elaboração própria, a partir da Constituição Federal, das Leis nº 3.765/1960, 6.680/1980, 8.112/1990, 8.213/1991, 10.887/2004, 12.618/2012 e 13.135/2015 e da MP nº 2.215-10/2001.

Como se pode observar, as principais diferenças existentes entre os critérios analisados são:

1. O valor-base para o cálculo dos benefícios. Enquanto que para o cálculo dos proventos de inatividade é utilizado o critério da remuneração final, para os benefícios de aposentadoria do RGPS e do RPPS é a média dos 80% maiores salários de contribuição;

2. O valor máximo dos benefícios e da base de contribuição do empregado. Enquanto para os trabalhadores do setor privado e os servidores públicos é o teto do RGPS, no sistema dos militares a contribuição incide sobre a integralidade da remuneração e os proventos de inatividade não se submetem ao teto do RGPS;

3. A ausência de contribuição patronal para o sistema dos militares, enquanto ela corresponde a 20% da remuneração do trabalhador do setor privado e a 22% do salário de contribuição do servidor público;

4. O fator de correção dos benefícios. Enquanto no RGPS e no RPPS é utilizado índice de variação inflacionária, no sistema dos militares ela ocorre de acordo com a variação remuneratória;

5. Inexistência, para os militares, da possibilidade de elegibilidade a recebimento de benefício parcial (proporcional ao tempo de serviço ou de contribuição). Dessa forma,

enquanto é possível para trabalhadores do setor privado e para servidores públicos se habilitarem ao recebimento de benefício proporcional ao tempo de contribuição a partir de 15 anos e de 10 anos de contribuição, respectivamente, desde que atinjam a idade mínima de 65 anos se homem ou 60 anos se mulher, para os militares os proventos de inatividade só são concedidos após 30 anos de serviço; e

6. Ausência de idade mínima para trabalhadores do setor privado e para militares para aposentadoria por tempo de contribuição/serviço (integral), enquanto ela é de 60 anos para homens e de 55 anos para mulheres, no serviço público.

Com o intuito de suplementar, pelo menos parcialmente, a limitação dos benefícios do RPPS ao teto do RGPS, para os servidores que adentraram ao serviço público a partir de 04 de fevereiro de 2013, grupo para o qual as atuais regras do RPPS se aplicam, há regime de previdência complementar de adesão voluntária, gerido pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), de características de segundo pilar, no qual é possível optar por alíquota de contribuição de 7,5%, 8,0% ou 8,5% sobre o salário de participação (parcela remuneratória que excede o teto do RGPS), montante que será adicionado de contribuição de igual valor da União (contribuição paritária) e destinado à composição de conta individual sob regime financeiro de capitalização² (FUNPRESP, 2014).

Apesar de existirem alguns regimes de previdência complementar para trabalhadores vinculados ao RGPS, tais como PREVI, PETROS e POSTALIS, não há obrigatoriedade de oferta, por parte do empregador, de regime previdenciário de natureza complementar que conte com a participação do mesmo no seu custeio.

Como se pôde constatar, assim como há diferenças nos regimes jurídicos que regem as diferentes categorias, os modelos analisados possuem, em maior ou menor grau, regras distintas para as categorias do referencial teórico. A análise isolada dos parâmetros utilizados por cada regime ou sistema não é suficiente para a evidência do emprego da equidade, ou da ausência dela, no tratamento ofertado às diferentes categorias profissionais sob análise.

Por esse motivo, a partir desse ponto, a pesquisa busca analisar dados que permitam análises comparativas quantitativas e qualitativas com a finalidade de identificar em que medida

² Atualmente, do total das contribuições, 7% são destinados à administração da FUNPRESP, 21,53% ao Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (não programados) e o restante à conta individual do participante.

os parâmetros devem diferir, com a finalidade de se obter equidade na proteção social oferecida às distintas classes profissionais.

4.2 ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade é geralmente concebida como um estado que pode ser mantido no futuro previsível. Por isso, em sentido mais amplo, uma análise de sustentabilidade extrapola as fronteiras do regime ou do sistema que se analisa e avança sobre a situação fiscal do país. Em tese, as políticas fiscais são sustentáveis se puderem continuar indefinidamente.

Assim, avaliar a sustentabilidade fiscal responde à questão de saber se o curso atual da política fiscal pode ser sustentado indefinidamente, sem causar a explosão do índice de endividamento, ou se o governo teria que aumentar os impostos e / ou diminuir os gastos para evitar a moratória da dívida. Basicamente, as finanças públicas podem ser consideradas insustentáveis se o percentual da dívida em relação ao PIB atingir um nível para além do qual um país enfrenta dificuldades para emitir novas dívidas. No entanto, este nível máximo de dívida não é mensurável *ex ante*. Por conseguinte, a sustentabilidade é avaliada observando a dinâmica do percentual da dívida ao longo do tempo, dada a ausência de alterações nas políticas, em especial com vista a determinar se o percentual da dívida é estável, está em declínio ou em ascensão (KNELL et al, 2016).

Nesse sentido, o que se observa atualmente no Brasil é o crescimento da relação dívida pública/PIB, ocasionado por sucessivos déficits no resultado primário do governo central, em grande medida decorrente da crescente participação dos gastos relativos à previdência social. Conforme se pode constatar no Gráfico 01, desde 2014 o Brasil apresenta déficits no resultado primário, que chegaram ao seu ápice no ano de 2016, quando atingiu 2,55% do Produto Interno Bruto.

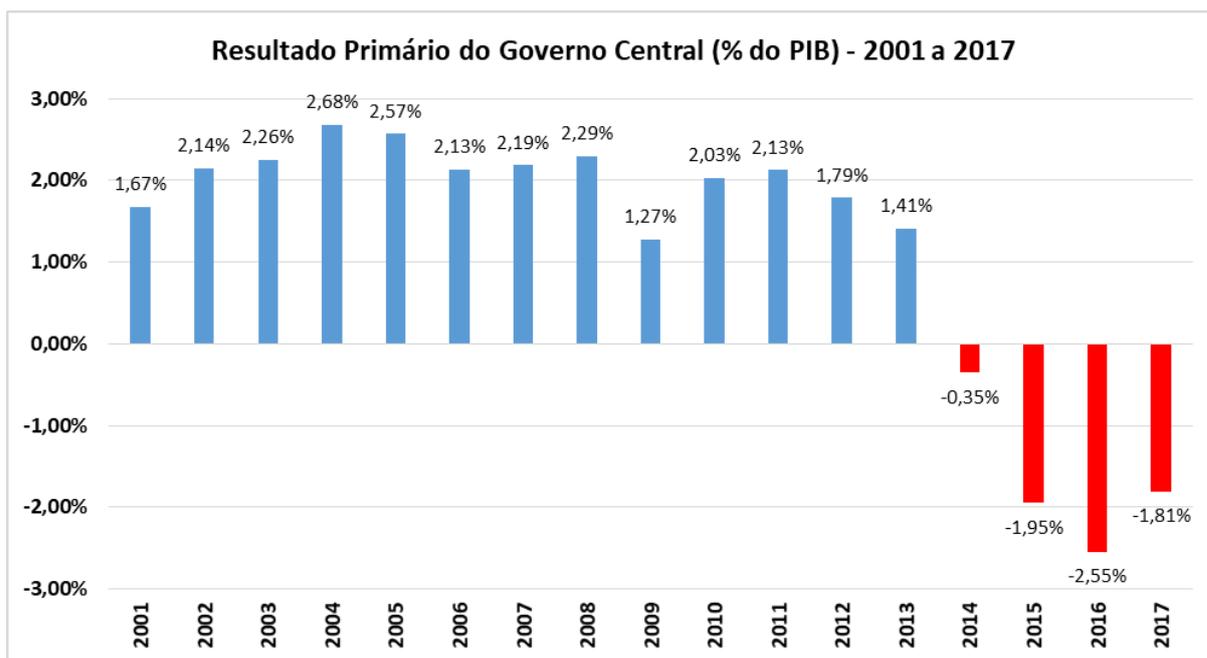


Gráfico 01: Resultado Primário do Governo Central (% PIB) – 2001 a 2017.
Fonte: Elaboração própria.

O atual cenário fiscal reduz a margem de absorção de resultados negativos dos regimes previdenciários, acentuando a importância da sustentabilidade dos compromissos governamentais de maior vulto. Nessa esteira, em decorrência da representatividade no orçamento público, oscilações no montante das despesas previdenciárias e com a proteção social militar podem afetar diretamente a sustentabilidade fiscal do país. Por esse motivo, a partir deste ponto, passa-se à análise de sustentabilidade intrínseca ao RGPS, ao RPPS e às despesas com militares inativos e com pensionistas de militares.

A depender do *design* adotado pelo regime ou pelo sistema, existem formas com diferentes graus de adequação para se efetuar análise de sustentabilidade. Clements et al (2014) discorrem acerca de três possibilidades, a saber:

A primeira delas seria aplicável a regimes previdenciários baseados em contribuições e que não dependesse de quaisquer transferências do orçamento do governo central, nesses casos, o valor presente das receitas (contribuições) futuras do plano devem ser igual ao valor presente das despesas (obrigações) futuras com benefícios (CLEMETS et al, 2014). Nesse mesmo sentido postulam Chalk e Hemming (2000).

Essa abordagem, como se pode verificar, parte da premissa que a sustentabilidade é decorrente do equilíbrio atuarial do sistema. No entanto, considerando a atual natureza

eminentemente não contributiva do SPSMFA, esse critério não seria o mais adequado para aferição de sua sustentabilidade.

Em uma segunda proposição, a sustentabilidade pode ser definida pela capacidade de pagar benefícios quando eles vencem. Não há uma referência única para essa definição de sustentabilidade, mas uma boa *proxy* para isso seria o equilíbrio do sistema de aposentadorias como parcela do PIB. Se os déficits previdenciários são grandes devido ao aumento dos gastos e à redução das contribuições, o nível de gastos pode não ser sustentável. Essa avaliação deve também levar em conta a sustentabilidade fiscal agregada do governo geral e sua capacidade de financiar (via transferências ou emissão de dívida) o sistema de pensões (CLEMENTS et al, 2014).

Nessa situação, a sustentabilidade seria avaliada não pelo total equilíbrio entre receitas e despesas (presentes e futuras), mas pela possibilidade de manutenção de um patamar sustentável de déficit interno ao sistema, que poderia ser financiado por recursos de impostos ou pela contratação de dívida pública. Mais uma vez, a ideia de mensuração da diferença entre receitas e despesas do sistema não se coaduna com a natureza não contributiva do SPSMFA.

Por fim, a sustentabilidade também pode ser avaliada em relação ao gasto público atual e futuro como parcela do PIB ou do gasto primário. Uma parcela muito alta pode ser considerada insustentável porque elimina gastos governamentais mais produtivos, como educação ou investimentos, ou demanda aumento na tributação (inclusive nos salários) a um nível contraproducente para o crescimento (CLEMENTS et al, 2014).

Por tratar apenas do nível de despesas do regime ou do sistema, essa é a opção que se mostra mais adequada à comparação dos objetos da presente análise, uma vez que o aspecto que promove maior distorção nos tratamentos anteriores, a ausência de receitas provindas do empregador (União) para o SPSMFA, não é parâmetro a ser considerado nessa abordagem.

Portanto, por esse critério de análise, regimes ou sistemas que apresentem tendência crescente na proporção das despesas em relação ao PIB são os principais alvos de reformas, uma vez que representam maior ameaça à sustentabilidade fiscal.

Para fins metodológicos, em que pese as despesas com militares inativos não estejam albergadas na seguridade social, uma vez que, constituem-se encargos financeiros da União e, como tal, são custeadas pelo Orçamento Fiscal, serão apresentadas neste tópico em

conjunto com as despesas com pensionistas, já que para a análise da relação Despesas/PIB não há distorção que comprometa a comparabilidade dos dados.

A Tabela 02 consolida a evolução das despesas do RGPS, do RPPS, e com militares inativos e pensionistas de militares, no período de 2001 a 2017. Busca-se, a partir da análise dos dados dispostos, identificar o comportamento evolutivo de tais despesas com o fim de identificar correspondências com o movimento observado no resultado primário do governo central, disposto no Gráfico 01.

Ano	PIB (Valores x 1.000.000)	Despesas do RGPS	% do PIB	Despesas do RPPS	% do PIB	Despesas com Militares Inativos e com Pensionistas de Militares	% do PIB
2001	1.315.755,47	75.620.047.000,00	5,747%	18.234.755.000,00	1,386%	11.011.485.000,00	0,837%
2002	1.488.787,26	87.719.620.000,00	5,892%	xxx	xxx	xxx	xxx
2003	1.717.950,40	108.477.471.000,00	6,314%	24.252.510.000,00	1,412%	12.285.646.000,00	0,715%
2004	1.957.751,21	122.974.221.000,00	6,281%	27.383.071.000,00	1,399%	13.014.066.000,00	0,665%
2005	2.170.584,50	142.483.719.000,00	6,564%	29.480.197.000,00	1,358%	14.250.918.000,00	0,657%
2006	2.409.449,94	161.745.496.000,00	6,713%	32.112.118.000,00	1,333%	16.299.129.000,00	0,676%
2007	2.720.262,93	177.696.332.000,00	6,532%	34.634.623.000,00	1,273%	17.621.015.000,00	0,648%
2008	3.109.803,10	195.340.668.000,00	6,281%	38.647.763.000,00	1,243%	20.003.126.000,00	0,643%
2009	3.333.039,35	219.906.483.000,00	6,598%	46.356.028.000,00	1,391%	20.637.925.000,00	0,619%
2010	3.885.847,00	246.359.300.000,00	6,340%	52.345.608.000,00	1,347%	21.388.224.000,00	0,550%
2011	4.376.382,00	275.213.993.000,00	6,289%	56.962.210.000,00	1,302%	21.953.405.000,00	0,502%
2012	4.814.760,00	311.547.455.000,00	6,471%	59.204.381.000,00	1,230%	23.321.609.000,00	0,484%
2013	5.331.619,00	350.873.176.000,00	6,581%	64.165.026.000,00	1,203%	24.953.267.000,00	0,468%
2014	5.778.953,00	391.985.602.000,00	6,783%	60.995.576.000,00	1,055%	31.848.797.000,00	0,551%
2015	6.000.570,46	430.284.909.000,00	7,171%	69.281.806.000,00	1,155%	35.156.564.000,00	0,586%
2016	6.266.894,74	498.086.124.000,00	7,948%	73.721.191.000,00	1,176%	36.998.811.000,00	0,590%
2017	6.559.900,00	548.038.132.000,00	8,354%	82.268.890.000,00	1,254%	41.026.959.000,00	0,625%

Tabela 02 – Evolução das despesas do RGPS, RPPS e SPSMFA em relação ao PIB.

Fonte: Elaboração Própria, a partir de dados do RREO (STN) – Despesas Liquidadas (dados de 2002 não disponíveis para RPPS e para Despesas com Militares Inativos e com Pensionistas de Militares) e IBGE – dados relativos ao PIB.

Sobre a evolução das despesas com militares inativos e com pensionistas, ressalta-se que, em dezembro de 2000, a legislação que trata da estrutura do Sistema de Proteção Social dos Militares passou por reforma que modificou alguns parâmetros considerados, já à época, muito generosos e desconectados da realidade social, tal qual a percepção de proventos com base no soldo do posto imediatamente superior (espécie de promoção após transferência à inatividade remunerada) e a concessão de pensão vitalícia para filhas.

Como resultado dessa reforma, as despesas com militares inativos e com pensionistas não apenas deixaram de crescer em relação ao Produto Interno Bruto, como apresentaram expressiva redução.

Conforme se pode observar no Gráfico 02, entre 2001 e 2017, as despesas com militares inativos e com pensionistas passaram de 0,837% para 0,625% do PIB, ou seja, sofreu redução relativa de 25,33%. Ressalta-se, ainda, que essa relação chegou a ser de 0,468% em 2013, apresentando leve acréscimo devido, provavelmente, aos aspectos econômicos recessivos de natureza conjuntural, e não por problemas estruturais do sistema, uma vez que não houve qualquer alteração que pudesse promover modificação na tendência de decréscimo apresentada até então.

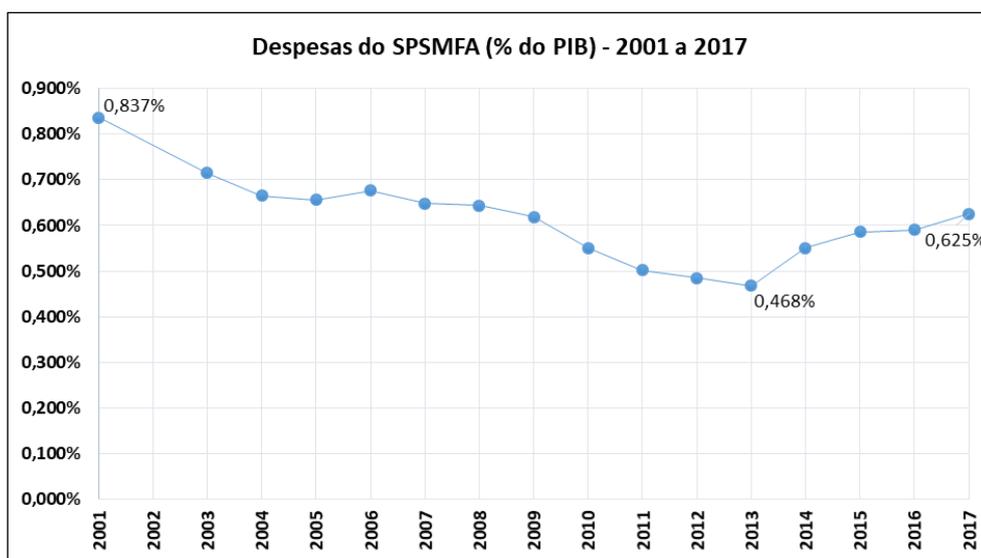


Gráfico 02: Despesas do SPSMFA em percentual do PIB – 2001 a 2017.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (STN) – 2001 a 2017 (meses de dezembro).

Ressalta-se que os efeitos das alterações procedidas em 2000 ainda estão em curso, especialmente no que tange à redução futura nas despesas com pensionistas, em decorrência de a legislação não mais albergar a possibilidade de concessão de pensão às filhas maiores de 21 anos (ou 24 anos, caso universitárias) para os militares que entraram nas Forças Armadas a partir de 2001 e para aqueles que já eram militares no momento da reforma, mas optaram por não realizar a contribuição adicional que garantia a manutenção do direito.

De acordo com informações do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2017e), as despesas com pensões a filhas maiores representavam, em 2016, 43% do total das despesas com pensionistas do SPSMFA. Em 2017, de acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (BRASIL, 2018c), as despesas com militares inativos e com pensionistas de militares totalizaram R\$ 41.026.959.000,00 (quarenta e um bilhões, vinte e seis milhões, novecentos e cinquenta e nove mil reais), dos quais R\$ 19.053.660.000,00 (dezenove bilhões,

cinquenta e três milhões, seiscentos e sessenta mil reais), ou seja, 46,44%, foram destinados ao pagamento de pensionistas.

Considerando que a parcela que hoje é destinada ao pagamento de pensões para filhas maiores tende a, no longo prazo, ser extinta, pode-se desde já projetar a redução que deverá ocorrer no montante das despesas do SPSMFA. De acordo com os dados apresentados no parágrafo anterior, pode-se concluir que as despesas com filhas maiores representam 19,97% do total de despesas com militares inativos e com pensionistas de militares, de maneira que a redução decorrente da modificação legislativa, tudo o mais constante, proporcionará, no longo prazo, redução da despesa total, que atualmente representa 0,625% do PIB, para 0,500% do PIB, constituindo-se, assim, em aspecto contribuinte à sustentabilidade do sistema.

No que tange ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais (RPPS), as mudanças que o afetaram, em especial as ocorridas em 1998 (EC 20/98) e em 2003 (EC 41/03), também tiveram o condão de reverter a tendência de alta na relação Despesas/PIB daquele regime, o que é inclusive referenciado por Tafner e Giambiagi (2011, p. 115) para justificar que o problema da sustentabilidade previdenciária não está no setor público:

Devido à enorme diferença do valor médio de benefício pago de cada regime, é comum o entendimento de que o problema de sustentabilidade previdenciária está no setor público. Uma análise mais pormenorizada, entretanto, nos conduz à conclusão oposta. Apesar de ainda apresentar elevado déficit, o gasto do RPP reflete uma situação anterior às reformas de 1998 e 2003. O elevado desequilíbrio decorre da existência de significativo estoque de servidores que se aposentaram com as regras antigas, muito condescendentes. Essa situação foi estruturalmente modificada após as duas reformas mencionadas.

Ao se analisar o impacto das reformas que afetaram a relação Despesas/PIB aplicada ao RPPS, percebe-se que o montante das despesas do regime passou de 1,412% do PIB em 2003 (data da principal reforma para esse grupo), para 1,254% em 2017, redução relativa de 11,19%. De forma análoga ao observado nas despesas com militares inativos e com pensionistas, percebe-se, a partir de 2014, uma elevação das despesas relativas que, naquele ano, havia correspondido a 1,055% do PIB.

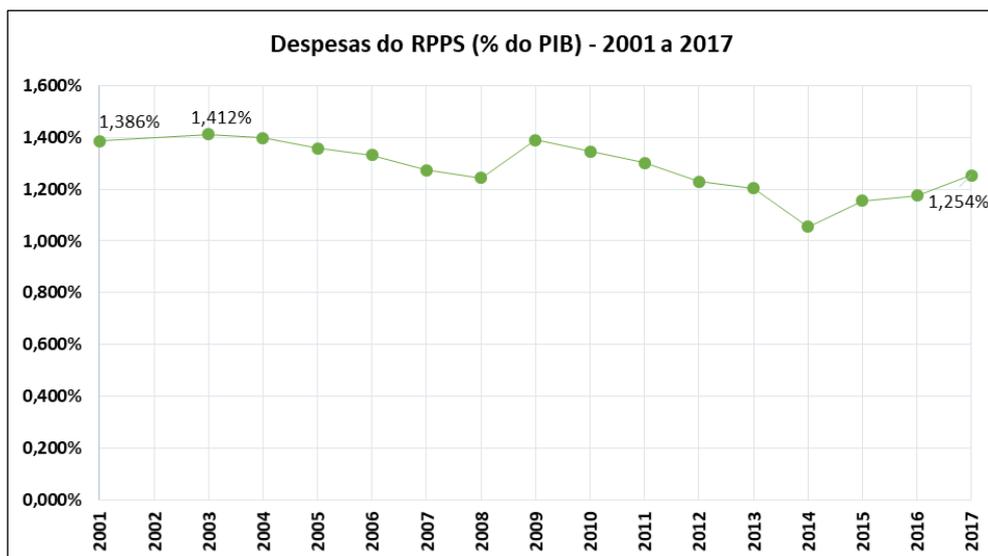


Gráfico 03: Despesas do RPPS em percentual do PIB – 2001 a 2017.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (STN) – 2001 a 2017 (meses de dezembro).

Por outro lado, as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no mesmo período, apresentaram expressiva alta na relação com o PIB, passando de 5,747% em 2001 para 8,354% em 2017, ou seja, aumento relativo de 45,36% nas despesas do regime, correspondendo a um acréscimo de 2,607% do PIB, ou seja, valor superior ao maior déficit apresentado pelo resultado primário do governo central em série histórica referente ao mesmo período.

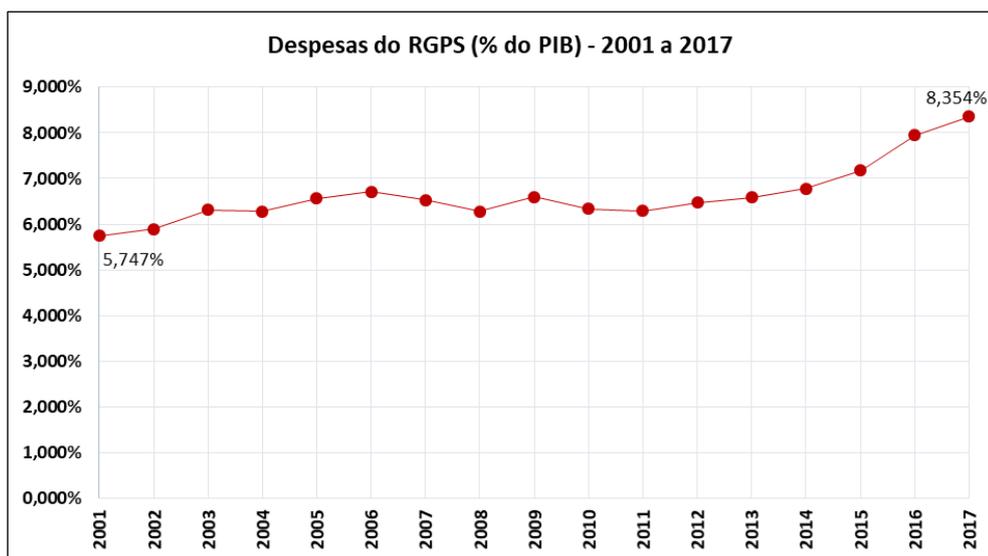


Gráfico 04: Despesas do RGPS em percentual do PIB – 2001 a 2017.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (STN) – 2001 a 2017 (meses de dezembro).

Diante do exposto, a análise procedida revela que, dentre as despesas analisadas, a única que apresenta evolução em padrão não sustentável é a relativa ao Regime Geral de Previdência Social, que no período analisado (2001 – 2017) cresceu sua participação no PIB em 45,36%, enquanto que as despesas do RPPS diminuíram 11,19%, a partir da reforma de 2003, e as referentes a militares inativos e pensionistas de militares sofreram redução de 25,33%, em consequência das modificações legislativas de 2001.

Não por acaso, o período de déficit do resultado primário do governo central coincide com o período de rápida elevação do resultado negativo do Regime Geral de Previdência Social – consideradas para o custeio do regime apenas as receitas arrecadadas de empregados e de empregadores –, conforme detalhado no Gráfico 05:

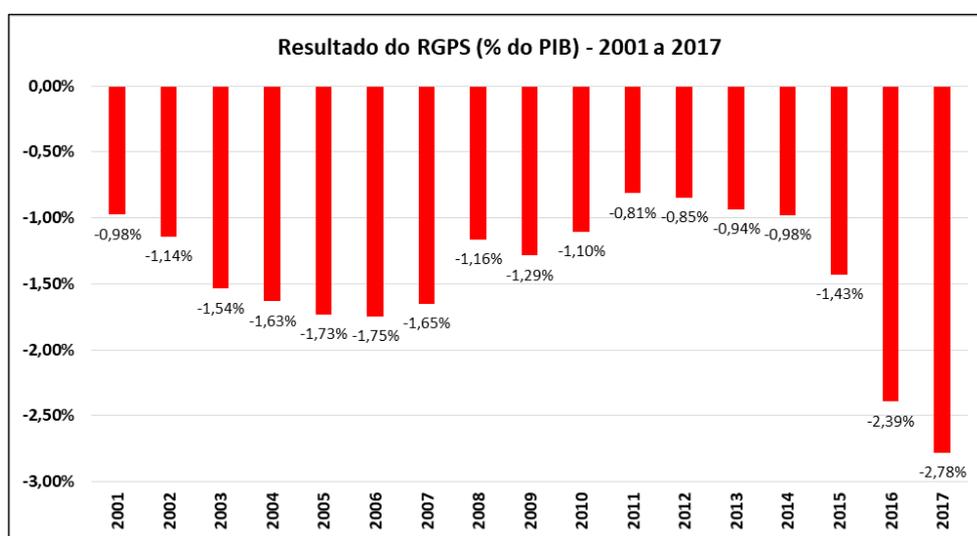


Gráfico 05: Resultado Previdenciário do RGPS em percentual do PIB – 2001 a 2017.
 Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (STN) – 2001 a 2017 (meses de dezembro).

Interessante observar, ainda, que o RGPS há muito não se encontra em situação de equilíbrio financeiro, apresentando déficits em toda a série histórica aqui examinada, que foram custeados por recursos de contribuições sociais. Sobre o custeio desse déficit, há diferentes correntes quanto à adequabilidade da utilização das contribuições sociais para este fim, alguns argumentando que o regime deveria ser autossustentável e, portanto, custeado apenas com recursos de empregados e de empregadores destinados diretamente ao custeio do regime previdenciário, posição oficial dos órgãos governamentais, como a Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2017d) e o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2017f), outros entendendo que os recursos de contribuições sociais devem entrar no cálculo, uma vez que fazem parte do orçamento da seguridade social e, portanto, devem ser utilizados para o custeio

da saúde, da assistência social e, também, da previdência social (ANFIP/DIEESE, 2017; OAB, 2017).

Entretanto, após período de relativa estabilidade no nível de déficits do RGPS, especialmente entre 2008 e 2014, há rápido crescimento desse indicador, coincidente com o período em que os recursos provenientes das contribuições sociais passaram a não mais serem suficientes para a integralização das necessidades de custeio do regime, tendo-se de recorrer à contratação de dívida pública para tal.

Ainda que haja aspectos conjunturais na questão da sustentabilidade do RGPS, como a longa recessão econômica que certamente contribuiu para a diminuição de arrecadação e para maior número de benefícios (especialmente aqueles relacionados ao desemprego), não se pode olvidar dos problemas estruturais relacionados à demografia brasileira que, em um curto espaço temporal, acrescerá substancialmente o número de indivíduos aptos à percepção de benefícios previdenciários, enquanto que, ao mesmo tempo, provocará diminuição na base de custeio do sistema.

Esse comportamento é derivado não apenas da maior longevidade da população, mas também da diminuição nas taxas de natalidade, o que causa o processo de envelhecimento estrutural da população. De acordo com dados do IBGE (2103), entre 2018 e 2060, a população em idade ativa (PIA), que constitui a base de custeio dos benefícios previdenciários, será reduzida de 69,47% para 60,27% da população brasileira. Nesse mesmo período, o número de idosos (com 65 anos ou mais) passará de 8,77% para 26,77% da população. Diante desse cenário, em tese, após o espaço temporal de pouco mais de 40 anos, haverá cerca de três vezes o número atual de beneficiários da previdência social, sendo custeados por menor base de contribuintes. O Gráfico 06 dispõe a representação gráfica desse processo:

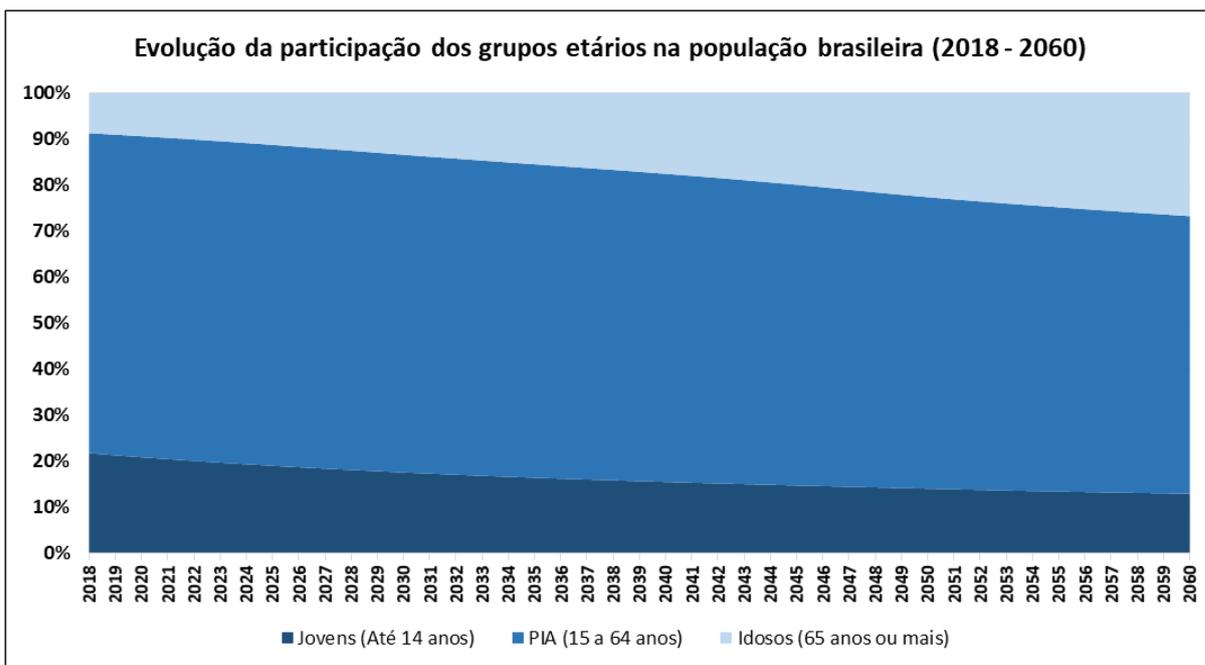


Gráfico 06: Evolução da participação dos grupos etários na população brasileira – 2018 a 2060.
 Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

Importante observar que nem todos os aspectos que compõem a evolução demográfica brasileira influenciam na sustentabilidade intrínseca ao RPPS e ao SPSMFA. A maior longevidade da população certamente é fator interventivo. Da mesma forma que no RGPS, as despesas com benefícios individuais tendem a possuir maior duração, tanto no RPPS quanto no SPSMFA, em virtude dessa característica da evolução demográfica. Por outro lado, para o RPPS e para o SPSMFA, o número de beneficiários e de contribuintes é função não da composição populacional, mas da política de pessoal estatal que determina o número de servidores e de militares.

Nesse sentido, é interessante observar que, em virtude do grau de maturidade do RPPS e do SPSMFA, assim como devido à existência de requisitos de elegibilidade generosos, até um passado recente, que permitiram o credenciamento ao recebimento de benefícios por expressivo número de aposentados/inativos e pensionistas dessas categorias de profissionais, ambos os sistemas possuem composição populacional que não tende a se agravar em termos de sustentabilidade, pelo contrário, as mudanças legislativas recentes tendem a reduzir a proporção atualmente existente entre ativos, de um lado, e inativos e pensionistas, de outro. O Gráfico 07 expressa a relação entre essas categorias populacionais no RPPS, de acordo com dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017c) e do Painel Estatístico de Pessoal (BRASIL, 2018b):

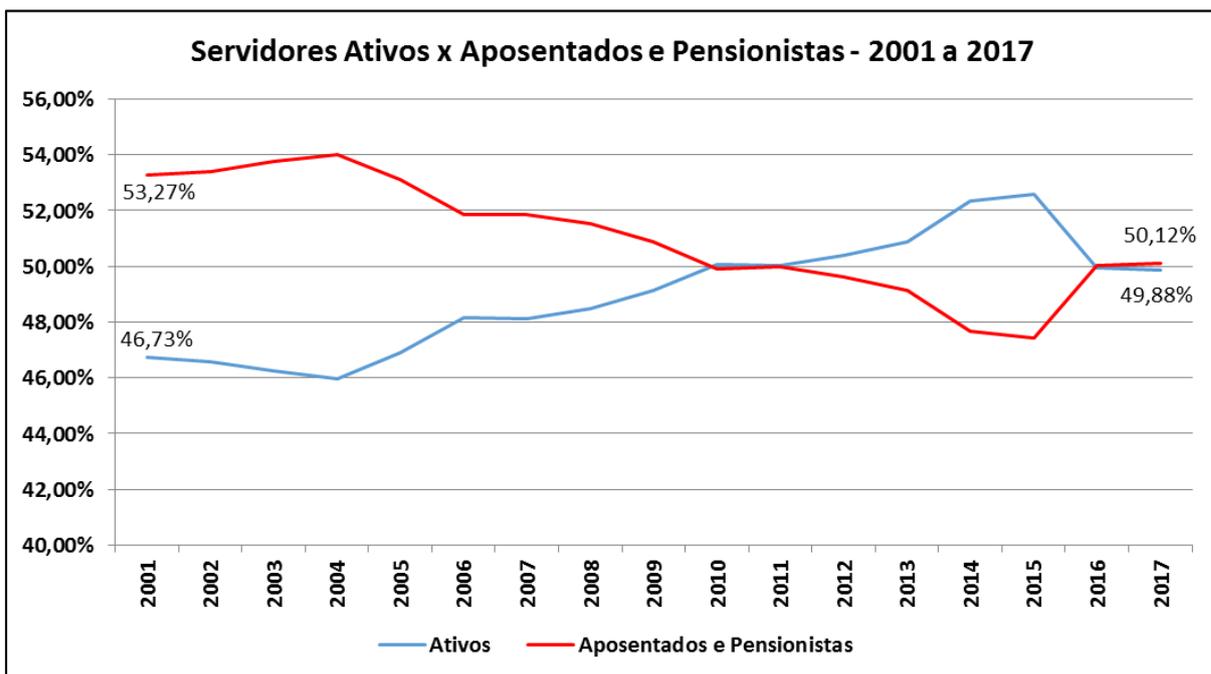


Gráfico 07: Participação de servidores ativos e de aposentados e pensionistas no RPPS – 2001 a 2017.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal nº 249 (dados de 2001 a 2016) e do Painel Estatístico de Pessoal (dados de 2017).

Percebe-se que, para o RPPS, a população de aposentados e pensionistas apresenta tendência de redução proporcional, desde o ano de 2004, com pequena reversão nos anos de 2016 e de 2017, explicada pela variação conjuntural no número de servidores ativos, que passou de 716.515, em 2015, para 632.485, em 2016. De todo modo, a variação histórica evidencia que os reflexos derivados das mudanças normativas que afetaram o RPPS, como por exemplo a instituição de idade mínima para aposentadoria, são mais atuantes na relação apresentada que os poucos aspectos demográficos que nela exercem influência.

Como fator limitador à análise procedida, ressalta-se que fatores conjunturais relacionados à expansão ou à retração do número de servidores públicos ativos no período sob análise, especialmente decorrentes dos momentos de crescimento ou de recessão econômica, respectivamente, podem afetar o comportamento observado. Entretanto, entende-se que o espaço temporal analisado, que alberga movimentos em ambos os sentidos colocados, é suficiente para se adotar como verdadeira a conclusão a que se chegou.

De maneira análoga, a relação entre militares ativos, de um lado, e militares inativos e pensionistas, de outro, também parece sofrer pouca influência das mudanças demográficas da população brasileira, conforme sugerem os dados representados no Gráfico 08:

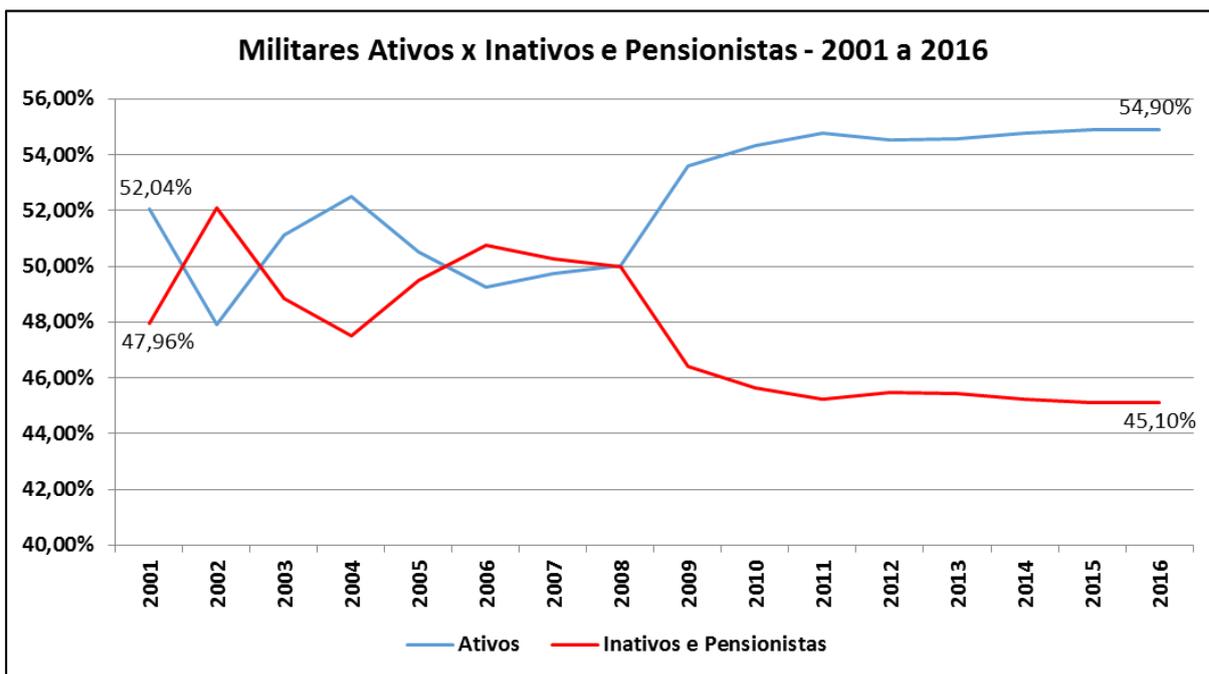


Gráfico 08: Participação de militares ativos e de inativos e pensionistas no RPPS – 2001 a 2016.
 Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal nº 249.

Conforme se pode constatar, desde 2006 há consistente redução na proporção do número de inativos e pensionistas do SPSMFA, em relação ao número de ativos. Consoante já disposto no presente estudo, há perspectiva de continuidade dessa tendência, especialmente no que tange ao número de pensionistas, tendo em vista a não mais possibilidade, para os militares que ingressaram na carreira a partir de 2001, de deixar pensão para filhas maiores.

Outro aspecto que tende a afetar essa relação é a atual política de pessoal do Ministério da Defesa, que busca substituir, sempre que possível, militares de carreira por militares temporários. Esse processo de reestruturação do efetivo tende a reduzir o número de militares passíveis de preencher os requisitos de elegibilidade à transferência para a reserva remunerada, ou seja, à percepção de proventos de inatividade, tornando o SPSMFA ainda mais sustentável.

Diante do exposto, conclui-se que tanto o RPPS quanto o SPSMFA não são ameaças à sustentabilidade fiscal brasileira, tendo em vista que apresentaram redução de despesas como proporção do PIB, ao longo do período analisado (2001-2017), além de não estarem diretamente expostos aos efeitos das modificações demográficas por que passa a população brasileira.

Por outro lado, o RGPS apresenta tendência de acréscimo acentuado, em curto espaço de tempo, do número de beneficiários, ao mesmo tempo em que ocorrerá diminuição na

base de contribuintes. Os reflexos desse processo estrutural, aliados aos aspectos conjunturais derivados da recessão econômica dos últimos anos, podem ser percebidos pela breve e acentuada ascensão dos déficits nos resultados do RGPS nos últimos anos, que alcançou a marca de 2,78% do PIB em 2017. Diante do cenário apresentado, ainda que a recuperação de variáveis econômicas promova melhora na relação entre arrecadação e custeio do regime geral, considerada a evolução projetada dos grupos etários da população brasileira, não se vislumbra como possível a sustentabilidade do atual nível de despesas do RGPS sem que haja modificação estrutural ou profunda reforma nos parâmetros do regime em comento.

4.3 ANÁLISE DE PARTICIPAÇÃO DOS SEGURADOS NO CUSTEIO DOS BENEFÍCIOS

Aspecto muito abordado nas discussões concernentes ao sistema previdenciário brasileiro é a existência e o tamanho do déficit de cada regime previdenciário, muitas vezes incluindo-se o SPSMFA em igualdade de tratamento com o RGPS e o RPPS.

Conforme já explicitado, além de as despesas com militares inativos serem consideradas encargos financeiros da União e, por esse motivo, integrantes do orçamento fiscal, não possuindo natureza previdenciária, o SPSMFA não conta com qualquer contribuição patronal para o seu custeio, diferentemente do que ocorre com o RGPS e com o RPPS.

Com relação ao tratamento dado às despesas com militares inativos, em que pese a Constituição Federal ser silente sobre a existência de regime previdenciário aplicável à categoria, afastando juridicamente a natureza previdenciária dessa categoria de despesa, cabe ressaltar que há divergência de entendimento entre acadêmicos e técnicos que tratam da temática.

Para os que entendem que as despesas com militares inativos não devem ser tratadas como de natureza previdenciária, além dos mandamentos constitucionais, fundamentam-se nas características jurídicas da carreira, segundo a qual um militar, mesmo na inatividade, está submetido aos preceitos que regem a profissão militar, podendo, a qualquer momento, ser reintegrado à Força para cumprimento de atividades militares, o que não é passível de acontecer

com nenhum aposentado. Por essa razão, não foi instituída qualquer contribuição para custeio das despesas com militares inativos, mas apenas para custeio das pensões militares.

Por sua vez, os que advogam pela natureza previdenciária das despesas em comento entendem que as mesmas se enquadram no conceito de benefício pós-emprego, concedido em função do cumprimento dos critérios de elegibilidade à sua percepção, nos mesmos moldes do que ocorre com os regimes previdenciários.

Considerando a divergência técnica existente, a análise do SPSMFA será realizada sob as duas óticas, a primeira considerando apenas as despesas com pensionistas de militares e a segunda, mais ampla, com ambas as categorias de pessoal.

No que tange à ausência de contribuição patronal para o custeio do SPSMFA, a incorporação das receitas patronais dos outros regimes como forma de reduzir o resultado negativo do RGPS e do RPPS, tal qual é normalmente realizada nas análises procedidas pelo corpo técnico do TCU e pela STN, macularia a equidade da análise.

As distorções técnicas dessas comparações ficam claras quando se analisa com maior detalhe o papel da contribuição patronal do RPPS. Em verdade, ela atua como mera transferência intra-orçamentária, da mesma forma que os demais recursos para custeio do déficit apresentado pelo regime. No entanto, esse valor é contabilizado como receita do RPPS e, portanto, melhora o resultado previdenciário do mesmo.

Para melhor elucidação desse aspecto, suponha a existência de um modelo hipotético de RPPS, no qual a alíquota de contribuição do servidor e o nível de benefícios concedidos são exatamente iguais aos do RPPS dos servidores federais, entretanto, nesse segundo modelo não há transferência legalmente prevista de qualquer contribuição por parte da União. Nesse caso, não obstante o governo não tivesse que desembolsar nenhum real a mais para o custeio dos benefícios, já que os recursos anteriormente destinados à contribuição seriam agora revertidos para a cobertura do déficit, o resultado previdenciário (Receitas – Despesas) seria bem pior, dando a impressão de que o segundo modelo (sem contribuição) é mais deficitário do que o primeiro (com contribuição), quando na verdade a necessidade de recursos da União para financiamento dos dois modelos é exatamente a mesma. Esse é o problema que ocorre nas análises comparativas realizadas com o SPSMFA.

Com vistas a eliminar esse fator de distorção, a análise será realizada apenas com o fim de identificar a participação da contribuição do segurado (trabalhador) no custeio do regime ou do sistema correspondente. Os dados utilizados foram extraídos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), referentes aos meses de dezembro dos anos de 2003 a 2017.

No que tange aos dados do RGPS, cumpre ressaltar que os dados referentes às receitas dos empregados para custeio do regime só estavam contabilmente desagregados das dos empregadores no período compreendido entre 2008 e 2015. Nesse período, as receitas dos empregados representaram, em média, 23,33% das receitas totais destinadas ao custeio do RGPS, percentual que foi aplicado nos demais exercícios financeiros da análise. Os dados para o RGPS estão dispostos na Tabela 03.

ANO	CONTRIBUIÇÕES DO SEGURADO	% DE CUSTEIO DOS BENEFÍCIOS	RECEITAS TOTAIS DO RGPS	DESPESAS COM BENEFÍCIOS	RESULTADO
2003	R\$ 18.724.720,99	17,26%	R\$ 80.260.270,00	R\$ 108.477.471,00	-R\$ 28.217.201,00
2004	R\$ 22.038.066,02	17,92%	R\$ 94.462.349,00	R\$ 122.974.221,00	-R\$ 28.511.872,00
2005	R\$ 26.039.546,20	18,28%	R\$ 111.614.000,00	R\$ 142.483.719,00	-R\$ 30.869.719,00
2006	R\$ 28.571.405,99	17,66%	R\$ 122.466.378,00	R\$ 161.745.496,00	-R\$ 39.279.118,00
2007	R\$ 32.593.425,90	18,34%	R\$ 139.706.069,00	R\$ 177.696.340,00	-R\$ 37.990.271,00
2008	R\$ 37.625.299,00	19,25%	R\$ 161.511.380,00	R\$ 195.439.948,00	-R\$ 33.928.568,00
2009	R\$ 42.250.446,00	19,21%	R\$ 181.609.797,00	R\$ 219.906.483,00	-R\$ 38.296.686,00
2010	R\$ 48.982.078,00	19,79%	R\$ 212.402.451,00	R\$ 247.471.708,00	-R\$ 35.069.257,00
2011	R\$ 56.421.726,00	20,50%	R\$ 245.524.063,00	R\$ 275.213.993,00	-R\$ 29.689.930,00
2012	R\$ 62.872.699,00	20,18%	R\$ 244.195.314,00	R\$ 311.547.450,00	-R\$ 67.352.136,00
2013	R\$ 66.788.220,00	19,03%	R\$ 256.060.901,00	R\$ 350.873.176,00	-R\$ 94.812.275,00
2014	R\$ 72.970.948,00	18,57%	R\$ 337.554.637,00	R\$ 392.913.545,00	-R\$ 55.358.908,00
2015	R\$ 72.396.262,00	16,83%	R\$ 351.675.104,00	R\$ 430.284.909,00	-R\$ 78.609.805,00
2016	R\$ 84.076.672,66	16,88%	R\$ 360.380.080,00	R\$ 498.086.124,00	-R\$ 137.706.044,00
2017	R\$ 88.479.575,82	16,14%	R\$ 379.252.361,00	R\$ 548.038.132,00	-R\$ 168.785.771,00

Tabela 03: Participação da receita dos segurados no custeio dos benefícios do RGPS. Dados relativos às contribuições dos segurados indisponíveis para os períodos 2003 – 2007 e 2016 – 2017, tendo sido projetados conforme média da participação nas receitas totais durante o período de 2008 – 2015 (23,33%). Dados projetados grafados em azul itálico.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) – 2003 a 2017 (meses de dezembro).

A partir dos dados dispostos na Tabela 03, evidencia-se que, no período da análise, em média, a participação das contribuições dos segurados para custeio dos benefícios oferecidos pelo RGPS foi de 18,39%. Percebe-se ainda que, nos últimos anos, houve decréscimo no percentual, chegando a 16,14% no ano de 2017, o que se deve à recessão

econômica do período, que trouxe consequências ao nível de emprego e, portanto, à base contributiva do regime.

Ressalta-se que os dados foram analisados considerando o sistema como um todo, sem diferenciar as contribuições e os benefícios dos trabalhadores urbanos e rurais. Entretanto, cabe destacar que, caso tivessem sido analisados de forma separada, o percentual de participação dos empregados urbanos teria valor superior, enquanto que o dos trabalhadores rurais, inferior.

No que diz respeito ao RPPS, os dados encontram-se dispostos na Tabela 04:

ANO	CONTRIBUIÇÕES DO SEGURADO	% DE CUSTEIO DOS BENEFÍCIOS	RECEITAS DO RPPS	DESPESAS COM BENEFÍCIOS	RESULTADO
2003	R\$ 2.087.102,00	8,61%	R\$ 4.313.846,00	R\$ 24.252.510,00	-R\$ 19.938.664,00
2004	R\$ 2.831.221,00	10,34%	R\$ 6.906.460,00	R\$ 27.383.071,00	-R\$ 20.476.611,00
2005	R\$ 4.286.854,00	14,54%	R\$ 10.435.143,00	R\$ 29.480.197,00	-R\$ 19.045.054,00
2006	R\$ 4.907.479,00	15,28%	R\$ 11.996.344,00	R\$ 32.112.118,00	-R\$ 20.115.774,00
2007	R\$ 5.833.180,00	16,84%	R\$ 13.912.094,00	R\$ 34.634.623,00	-R\$ 20.722.529,00
2008	R\$ 6.726.256,00	17,40%	R\$ 14.932.637,00	R\$ 38.647.763,00	-R\$ 23.715.126,00
2009	R\$ 7.596.374,00	16,39%	R\$ 18.510.843,00	R\$ 46.356.028,00	-R\$ 27.845.185,00
2010	R\$ 8.600.687,00	16,43%	R\$ 20.807.681,00	R\$ 52.345.608,00	-R\$ 31.537.927,00
2011	R\$ 9.341.205,00	16,40%	R\$ 22.614.454,00	R\$ 56.962.210,00	-R\$ 34.347.756,00
2012	R\$ 9.505.977,00	16,09%	R\$ 22.983.505,00	R\$ 59.076.080,00	-R\$ 36.092.575,00
2013	R\$ 10.171.446,00	15,85%	R\$ 24.577.285,00	R\$ 64.165.026,00	-R\$ 39.587.741,00
2014	R\$ 10.914.850,00	17,89%	R\$ 26.929.550,00	R\$ 60.995.576,00	-R\$ 34.066.026,00
2015	R\$ 11.924.591,00	18,22%	R\$ 29.484.318,00	R\$ 65.431.206,00	-R\$ 35.946.888,00
2016	R\$ 12.441.283,00	17,89%	R\$ 30.694.900,00	R\$ 69.525.078,00	-R\$ 38.830.178,00
2017	R\$ 13.772.129,00	16,74%	R\$ 33.783.331,00	R\$ 82.268.890,00	-R\$ 48.485.559,00

Tabela 04: Participação da receita dos segurados no custeio dos benefícios do RPPS.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) – 2003 a 2017 (meses de dezembro).

A partir dos dados contidos na Tabela 04, identifica-se que, no período da análise, em média, a participação das contribuições dos segurados para custeio dos benefícios oferecidos pelo RPPS foi de 15,66%. Percebe-se ainda que, no início da série, há rápida ascensão do percentual, o que se pode atribuir, pelo menos parcialmente, às modificações legislativas que introduziram desconto, para custeio do RPPS, na parcela dos benefícios de aposentados e de pensionistas que excedesse o teto do RGPS. A partir de 2007, ocorre certa estabilidade do percentual de participação entre 16% e 18%.

No que diz respeito ao SPSMFA, sob a ótica da abordagem que considera despesas do sistema apenas as relativas ao custeio das pensões militares, os dados encontram-se dispostos na Tabela 05:

ANO	CONTRIBUIÇÕES DO SEGURADO	% DE CUSTEIO DOS BENEFÍCIOS	RECEITAS DO SPSMFA	DESPESAS COM BENEFÍCIOS	RESULTADO
2003	R\$ 966.988,00	18,98%	R\$ 966.988,00	R\$ 5.095.236,00	-R\$ 4.128.248,00
2004	R\$ 1.016.084,00	18,51%	R\$ 1.016.084,00	R\$ 5.490.419,00	-R\$ 4.474.335,00
2005	R\$ 1.061.425,00	17,61%	R\$ 1.061.425,00	R\$ 6.028.600,00	-R\$ 4.967.175,00
2006	R\$ 1.276.456,00	18,34%	R\$ 1.276.456,00	R\$ 6.958.443,00	-R\$ 5.681.987,00
2007	R\$ 1.304.283,00	17,59%	R\$ 1.304.283,00	R\$ 7.415.680,00	-R\$ 6.111.397,00
2008	R\$ 1.512.857,00	17,67%	R\$ 1.512.857,00	R\$ 8.562.625,00	-R\$ 7.049.768,00
2009	R\$ 1.681.261,00	18,66%	R\$ 1.681.261,00	R\$ 9.011.166,00	-R\$ 7.329.905,00
2010	R\$ 1.869.021,00	20,30%	R\$ 1.869.021,00	R\$ 9.206.518,00	-R\$ 7.337.497,00
2011	R\$ 2.025.441,00	21,24%	R\$ 2.025.441,00	R\$ 9.535.143,00	-R\$ 7.509.702,00
2012	R\$ 2.001.211,00	21,63%	R\$ 2.001.211,00	R\$ 9.254.043,00	-R\$ 7.252.832,00
2013	R\$ 2.170.714,00	16,03%	R\$ 2.170.714,00	R\$ 13.540.941,00	-R\$ 11.370.227,00
2014	R\$ 2.343.240,00	15,70%	R\$ 2.343.240,00	R\$ 14.923.731,00	-R\$ 12.580.491,00
2015	R\$ 2.649.783,00	16,09%	R\$ 2.649.783,00	R\$ 16.469.403,00	-R\$ 13.819.620,00
2016	R\$ 2.929.514,00	16,98%	R\$ 2.929.514,00	R\$ 17.253.701,00	-R\$ 14.324.187,00
2017	R\$ 3.342.763,00	17,08%	R\$ 3.342.763,00	R\$ 19.573.846,00	-R\$ 16.231.083,00

Tabela 05: Participação da receita dos segurados no custeio dos benefícios do SPSMFA (somente pensões).

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) – 2003 a 2017 (meses de dezembro).

De acordo com os dados da Tabela 05, identifica-se que, no período da análise, em média, a participação das contribuições dos segurados para custeio dos benefícios oferecidos pelo SPSMFA foi de 18,16%. Ademais, considerando que não houve nenhuma mudança legislativa que alterasse a alíquota de contribuição ou a base de contribuintes, podem-se atribuir as pequenas variações ocorridas no período a causas conjunturais.

Nesse cenário, que considera as despesas com militares inativos como de natureza não previdenciária, pelos motivos técnicos e legais já expostos, há quase que equivalência, entre o RGPS e o SPSMFA, no que tange aos percentuais das despesas que são custeadas pelas contribuições dos segurados, sendo 18,39% no RGPS e 18,16% no SPSMFA. Quanto ao RPPS, o mesmo índice é de 15,66%.

Percebe-se que a participação dos segurados no custeio das despesas, nos três modelos, é relativamente pequena, o que deriva do *design* adotado pela política de proteção social brasileira, que destinou maior participação dos empregadores no custeio dos benefícios (com exceção do SPSMFA, que não conta com a contribuição patronal), além permitir o custeio, por meio de tributos em geral (em especial das contribuições sociais), da parcela das

despesas com benefícios que exceder o total de contribuições de empregados e de empregadores, o que fica claro quando observado o resultado negativo de todos os exercícios financeiros, independentemente de regime ou sistema, quando consideradas apenas as receitas internas ao modelo (provenientes de empregados e de empregadores).

Em que pese os reflexos dessa constatação para a discussão acerca da sustentabilidade fiscal da política de proteção social brasileira, as informações produzidas demonstram a relativa equidade, entre o RGPS, o RPPS e o SPSMFA, no que diz respeito à participação do segurado no custeio dos benefícios.

Para que a análise possa albergar, também, o entendimento dos que consideram que as despesas com militares inativos possuem natureza previdenciária, a Tabela 06 agrega, aos dados da Tabela 05, as despesas com essa categoria de pessoal. Ressalta-se que não há quaisquer alterações nas receitas do Sistema, tendo em vista que a única contribuição prevista em lei, para os militares, é a referente ao custeio das pensões militares.

ANO	CONTRIBUIÇÕES DO SEGURADO	% DE CUSTEIO DOS BENEFÍCIOS	RECEITAS DO SPSMFA	DESPESAS COM BENEFÍCIOS	RESULTADO
2003	R\$ 966.988,00	7,87%	R\$ 966.988,00	R\$ 12.285.646,00	-R\$ 11.318.658,00
2004	R\$ 1.016.084,00	7,81%	R\$ 1.016.084,00	R\$ 13.014.066,00	-R\$ 11.997.982,00
2005	R\$ 1.061.425,00	7,45%	R\$ 1.061.425,00	R\$ 14.250.918,00	-R\$ 13.189.493,00
2006	R\$ 1.276.456,00	7,83%	R\$ 1.276.456,00	R\$ 16.299.129,00	-R\$ 15.022.673,00
2007	R\$ 1.304.283,00	7,40%	R\$ 1.304.283,00	R\$ 17.621.015,00	-R\$ 16.316.732,00
2008	R\$ 1.512.857,00	7,56%	R\$ 1.512.857,00	R\$ 20.003.126,00	-R\$ 18.490.269,00
2009	R\$ 1.681.261,00	8,15%	R\$ 1.681.261,00	R\$ 20.637.925,00	-R\$ 18.956.664,00
2010	R\$ 1.869.021,00	8,74%	R\$ 1.869.021,00	R\$ 21.388.224,00	-R\$ 19.519.203,00
2011	R\$ 2.025.441,00	9,23%	R\$ 2.025.441,00	R\$ 21.953.405,00	-R\$ 19.927.964,00
2012	R\$ 2.001.211,00	8,58%	R\$ 2.001.211,00	R\$ 23.321.609,00	-R\$ 21.320.398,00
2013	R\$ 2.170.714,00	8,70%	R\$ 2.170.714,00	R\$ 24.953.267,00	-R\$ 22.782.553,00
2014	R\$ 2.343.240,00	7,36%	R\$ 2.343.240,00	R\$ 31.848.797,00	-R\$ 29.505.557,00
2015	R\$ 2.649.783,00	7,54%	R\$ 2.649.783,00	R\$ 35.156.564,00	-R\$ 32.506.781,00
2016	R\$ 2.929.514,00	7,92%	R\$ 2.929.514,00	R\$ 36.998.811,00	-R\$ 34.069.297,00
2017	R\$ 3.342.763,00	8,15%	R\$ 3.342.763,00	R\$ 41.026.959,00	-R\$ 37.684.196,00

Tabela 06: Participação da receita dos segurados no custeio dos benefícios do SPSMFA (incluindo militares inativos).

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) – 2003 a 2017 (meses de dezembro).

A partir dos dados da Tabela 06, identifica-se que, no período analisado, em média, a participação das contribuições dos segurados para custeio dos benefícios oferecidos pelo SPSMFA foi de 8,02%, apresentando considerável estabilidade durante todo o horizonte temporal da análise. Mais uma vez, esse comportamento é justificado pela ausência de modificações legislativas relacionadas à participação dos segurados no custeio dos benefícios,

permanecendo, ao longo dos exercícios financeiros apresentados, como sendo 7,5% da remuneração dos militares ativos e inativos, inexistindo contribuição dos pensionistas.

Sob essa ótica, pode-se dizer que há relativo desequilíbrio na participação dos segurados no custeio das despesas do RGPS, do RPPS e do SPSMFA, uma vez que, enquanto o percentual é, em média, de 18,39% para o primeiro e de 15,66% para o segundo, para o sistema dos militares ele é de 8,02%, patamar significativamente inferior. Cabe ressaltar que essa diferença decorre das características históricas do SPSMFA, conforme tratado no capítulo 02, de aspectos atinentes às peculiaridades da carreira militar e do tratamento constitucional e legal que é dado às despesas com militares inativos. Esses fatores são retratados na legislação sobre o tema que, amparada pela Constituição Federal, prevê fonte de custeio apenas para as pensões militares.

Desse modo, ao se incluir as despesas com militares inativos como despesas do SPSMFA, pode-se creditar o relativo desequilíbrio no custeio dos benefícios aos seguintes aspectos do *design* daquele sistema: 1. Alíquota de contribuição em percentual inferior (7,5%) à dos demais regimes (em geral 11%), em que pese a contribuição do militar inativo ocorrer sobre toda a remuneração, e não apenas sobre o que excede o teto do RGPS, como ocorre no RPPS; e 2. Inexistência de contribuição dos pensionistas de militares para custeio do SPSMFA, mesmo referente à parcela dos benefícios que excede o teto do RGPS.

Assim, entende-se que, de acordo com o atual ordenamento jurídico, segundo o qual apenas as despesas com pensionistas dos militares têm natureza previdenciária, há equidade entre os regimes previdenciários e o sistema de proteção social militar, no que diz respeito à participação dos segurados no custeio das despesas com os beneficiários do modelo.

Entretanto, caso haja discussão social e política acerca da temática, na qual prevaleça a tese de que as despesas com militares inativos têm natureza previdenciária, para a promoção da almejada equidade entre os sistemas, entende-se que poderia ser realizada equiparação das alíquotas de contribuições dos militares e dos seus pensionistas àquelas atualmente existentes para o RPPS, ou ainda alteração diversa que se mostrasse mais adequada à carreira, mas que proporcionasse resultado análogo ao atualmente existente para o RPPS e para o RGPS, em termos de participação dos segurados no custeio dos benefícios.

4.4 CONCLUSÕES DA ANÁLISE QUANTITATIVA

A partir dos resultados obtidos na análise quantitativa procedida neste capítulo, pode-se concluir que, em seu conjunto, as despesas previdenciárias somadas às despesas com militares inativos e com pensionistas de militares apresentam trajetória em direção ao crescente desequilíbrio e à consequente insustentabilidade.

Por outro lado, verificou-se que tanto as despesas do RPPS quanto às relativas a militares inativos e a pensionistas de militares, em que pese serem em grande parte custeadas por recursos da União, apresentam comportamento estável quanto à evolução histórica e prospectiva, no que tange à sua participação na fatia do PIB brasileiro.

Entretanto, seria inconcebível realizar ajustes nos parâmetros ou na estrutura do RGPS, que mitigassem direitos dos trabalhadores do setor privado, sem que houvesse alterações também nos parâmetros do RPPS e do SPSMFA. Essa constatação é reforçada em razão de as despesas do RPPS e do SPSMFA serem, em grande parte, custeadas por recursos da União, com baixo nível de participação dos segurados. Nesse sentido, ainda que o propósito não seja o de reverter uma tendência à insustentabilidade de médio ou longo prazo, faz-se necessário que alterações sejam realizadas com o objetivo de se manter (ou de se promover) a equidade do sistema.

Conforme já disposto, trabalhadores do setor privado, servidores públicos e militares são categorias profissionais com características distintas e peculiaridades próprias. Por esse motivo, assim como ocorre no Brasil, usualmente ocorrem variações nos parâmetros que regem a proteção previdenciária dos setores público e privado e a proteção social ofertada aos militares.

Considerando que os servidores públicos do governo central e os militares das Forças Armadas de determinado país têm o mesmo “empregador”, o estado, entende-se que é possível identificar os aspectos que devem ser considerados no desenho ideal³ de uma política de proteção social destinada aos militares, a partir da evidenciação do quão os parâmetros do modelo aplicado aos militares diferem dos que regulam o regime dos servidores públicos. Com

³ O desenho ideal aqui referido é aquele que incorpora com precisão o conceito de equidade, ou seja, que consegue exprimir em seu regramento, na medida adequada, as desigualdades decorrentes das características peculiares de cada categoria profissional.

esse objetivo, passa-se à análise comparativa internacional entre os regimes previdenciários dos servidores e os sistemas de proteção social dos militares.

5. ANÁLISE COMPARATIVA INTERNACIONAL ENTRE O REGIME DOS SERVIDORES PÚBLICOS E O SISTEMA APLICADO AOS MILITARES

Após a abordagem quantitativa que objetivou identificar os aspectos relativos à sustentabilidade e à participação dos segurados no custeio do RGPS, do RPPS e do SPSMFA, passa-se à análise qualitativa, com o fim de identificar os principais aspectos considerados, em âmbito internacional, no *design* de políticas de proteção social militar. Mais do que isso, buscase, ainda, identificar em que medida o tratamento oferecido aos militares difere do ofertado aos servidores públicos.

Com o fim de alcançar esses objetivos, neste tópico serão apresentadas as características atinentes aos sistemas de proteção social dos militares e aos regimes previdenciários dos servidores públicos do governo central, ao qual estão submetidos os indivíduos que ingressam atualmente nas respectivas carreiras, evidenciando-se as principais diferenças entre eles.

Para que a análise fosse realizada com países de características econômicas e de aspirações geopolíticas compatíveis às do Brasil, definiu-se, como condição à escolha, que os países fossem membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), buscando, dentre eles, a formação de conjunto que abrangesse nações de diferentes continentes e com variações nos sistemas previdenciários. Dentre os que preenchiam esses pré-requisitos, buscou-se aqueles que possuíam maior disponibilidade de dados e informações sobre a evolução histórica e os atuais parâmetros dos seus regimes previdenciários e do sistema de proteção social dos militares, condição essencial à concretização da pesquisa. Como resultado desse processo, foram selecionados os seguintes países: Alemanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, México e Reino Unido.

A principal fonte de dados e de informações dispostas neste capítulo foi a evolução legislativa das normas que regulamentam os diferentes regimes e sistemas sobre os quais se procedeu a análise. De maneira complementar, buscou-se agregar dados disponibilizados por órgãos governamentais ou por organismos internacionais, como a OCDE, assim como

elementos de análises dispostas em trabalhos acadêmicos que permitissem identificar a motivação e os possíveis efeitos das reformas paramétricas e estruturais por que passaram, no século XXI, os regimes e os sistemas analisados.

5.1 ALEMANHA

A Alemanha é um dos quatro países da OCDE em que o regime previdenciário aplicado aos servidores públicos é completamente distinto daquele destinado aos trabalhadores do setor privado (OCDE, 2016).

Para o setor privado, o sistema está organizado sobre três pilares: o primeiro, o sistema nacional de seguridade social (*Gesetzliche Rentenversicherung*), é estatal e obrigatório, organizado como plano de benefício definido (BD), sob regime financeiro de repartição; o segundo, voluntário e privado, consiste em planos de contribuição definida (CD), sob regime de capitalização, destinados a categorias profissionais (ocupacionais), os quais são oferecidos por uma variedade de patrocinadores e subsidiados por meio de incentivos fiscais; finalmente, o terceiro pilar consiste em planos individuais subsidiados, voluntários, que foram fortemente encorajados pelas reformas de Riester de 2001 e Rürup de 2004 (GUARDIANCICH, 2010).

Os servidores públicos (*civil servants*), por sua vez, são cobertos por regime específico, não se lhes aplicando o sistema nacional de seguridade social nem lhes sendo oferecidos planos complementares de previdência ocupacional. Por esse motivo, a taxa de acumulação (*accrual rate*) que se aplica aos benefícios de aposentadoria dos servidores, atualmente em 1,79375% por ano trabalhado, são consideravelmente mais altas do que as utilizadas no cálculo dos benefícios do sistema nacional de seguridade social (0,83%), ao qual estão vinculados os trabalhadores do setor privado.

Mesmo não possuindo regime de previdência complementar, a taxa de reposição dos benefícios de aposentadoria dos servidores públicos na Alemanha é consideravelmente superior à dos trabalhadores da iniciativa privada. Segundo estudo da OCDE (2016), enquanto que para os servidores, em média, ela é de 71,75%, para a iniciativa privada ela equivale a 37,50%, quando considerada apenas a cobertura oferecida pelo sistema nacional, e a 50%, quando computados os rendimentos dos regimes ocupacionais complementares.

De certo modo, a generosidade das pensões dos servidores serve como compensação parcial para sua falta de portabilidade, uma vez que os benefícios de pensão acumulados são reduzidos substancialmente se o trabalhador sair do serviço público. Naturalmente, esse aspecto reduz consideravelmente o volume de rotatividade dos servidores, com efeitos, sobretudo, para a retenção daqueles que possuem mais tempo de serviço público. Na perspectiva do patrocinador do plano, o próprio estado, o regime de pensões de benefício definido (BD) relativamente generoso, mas não portátil, serve como um instrumento útil para atrair, recrutar e reter uma força de trabalho altamente qualificada e estável (MAURER et al, 2009).

Conforme será detalhado adiante, as regras do sistema aplicado aos militares são praticamente as mesmas que regulam o regime previdenciário dos servidores públicos, com exceção das regras relativas à idade mínima necessária à elegibilidade para o benefício de aposentadoria/inatividade sem redução. Destaca-se, ainda, que as carreiras estatais, incluindo-se a militar, têm remuneração regulada pela mesma lei (*Bundesbesoldungsgesetz*), o que torna ainda mais próximo o ciclo de vida remuneratório dos militares ao dos servidores.

5.1.1 Histórico de reformas no século XXI

Seguindo a tendência internacional acerca do tema, o regime de previdência dos servidores alemães passou por sucessivas reformas tendentes a reduzir a generosidade dos benefícios a ele atrelados. As modificações realizadas tiveram natureza predominantemente paramétrica, afetando os critérios de elegibilidade, em especial a idade mínima para aposentadoria, e os parâmetros utilizados na definição do valor dos benefícios do sistema, sem que, entretanto, houvesse alteração estrutural do sistema.

Em 2003, uma nova fórmula de benefícios de pensão foi introduzida, reduzindo a taxa de acumulação (*accrual rate*) do benefício de aposentadoria de 1,875% do último salário, por ano de serviço, para 1,79375%. Dessa forma, após um máximo de 40 anos de serviço computáveis para o cálculo do benefício, um servidor público pode se aposentar, ou um militar pode ser transferido para a inatividade, com benefício equivalente a 71,75% do seu salário final. Fruto dessa mesma reforma, o cônjuge sobrevivente passou a receber pensão por morte equivalente a 55% da aposentadoria do servidor falecido (anteriormente essa reposição era da ordem de 60%).

Servidores que se aposentaram sob a antiga fórmula, com benefícios de pensão equivalentes a 75% dos seus salários finais, também foram afetados pelo corte de benefício. Ao longo de oito anos, os reajustes dos benefícios pós-emprego foram realizados a taxas inferiores em relação às aplicadas aos salários do pessoal ativo, até que a taxa de reposição dos benefícios fosse ajustada ao mesmo percentual, 71,75% do salário final. Desse modo, a redução da taxa de reposição ocorreu sem que em nenhum momento houvesse redução nominal dos benefícios pagos.

Até 2007, a idade mínima de aposentadoria dos servidores era de 65 anos de idade, embora eles pudessem se aposentar a partir dos 63 anos, mediante redução no valor do benefício equivalente a 0,30% por mês antecipado. Em meados de 2007, no entanto, o governo federal reformou o normativo definidor da idade mínima de aposentadoria, de modo que a mesma fosse deslocada, de maneira gradual, para os 67 anos, parâmetro já utilizado como idade mínima do regime geral aplicado aos trabalhadores do setor privado. Ressalta-se, porém, a existência de disposições especiais que permitem a aposentadoria em idade anterior, sem corte no benefício, para os servidores que atuam na área de segurança pública, como policiais e bombeiros, cujas atividades demandam condição física diferenciada.

5.1.2 Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos

Os parâmetros do regime de previdência dos servidores públicos federais alemães estão dispostos na Lei do Serviço Civil (*Beamtenversorgungsgesetz*) e, para os indivíduos que hoje ingressam no serviço público, são assim definidos:

5.1.2.1 Nível do Benefício

O valor-base para o cálculo do benefício de aposentadoria é a remuneração final do servidor.

5.1.2.2 Estrutura do Regime/Sistema

O regime de previdência dos servidores é do tipo benefício definido (BD), não contributivo, com características de um regime financeiro de repartição (*pay-as-you-go*), já que

não há formação de fundo para custeio dos benefícios. Em razão da inexistência de contribuição dos servidores, os benefícios são totalmente custeados pelo estado, por meio dos recursos da arrecadação tributária.

5.1.2.3 Estabilidade do Benefício

A correção dos benefícios se dá pelo mesmo índice de reajuste aplicado à remuneração dos servidores em atividade, ou seja, há paridade entre os reajustes dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

5.1.2.4 Critérios de Elegibilidade

O tempo de serviço mínimo para elegibilidade à concessão do benefício de aposentadoria (*vesting period*) é de 05 anos. A idade mínima necessária à concessão do benefício é de 67 anos, para os nascidos a partir de 1964 (situação na qual se enquadra um novo entrante no serviço público). Conforme já relatado, há idades diferenciadas para trabalhadores da área de segurança pública, como policiais e bombeiros, para os quais há exigência física relacionada à atividade desempenhada.

É possível se aposentar com até quatro anos de antecedência, reduzindo-se a taxa de reposição sobre o valor-base em 0,30% por mês, ou seja, em 3,60% ao ano.

Para atingir o valor máximo da aposentadoria, correspondente a 71,75% da remuneração final, é necessário trabalhar pelo período de 40 anos no serviço público.

5.1.2.5 Segurança

O valor do benefício é obtido a partir da multiplicação da taxa de acumulação anual (*accrual rate*) de 1,79375% pelo número de anos de serviço pensionável no setor público, até o máximo de 40 anos, e pelo valor da remuneração final do servidor. Desse modo, a taxa de reposição máxima que o benefício pode alcançar é de 71,75% da remuneração final.

Após a morte do servidor, o cônjuge sobrevivente tem direito à pensão vitalícia equivalente a 55% do benefício de aposentadoria do(a) servidor(a) falecido(a). Filhos que

ambos os pais faleceram fazem jus, temporariamente, a 20% do valor do benefício mencionado e filhos com pai ou mãe sobrevivente, a 12%.

5.1.3 Características do sistema aplicado aos militares

Os parâmetros do sistema aplicado aos militares alemães estão dispostos no Estatuto dos Militares (*Soldatengesetz*) e na Lei das Pensões Militares (*Soldatenversorgungsgesetz*) e, para os indivíduos que hoje ingressam nas Forças Armadas, são assim definidos:

5.1.3.1 Nível do Benefício

O valor-base para o cálculo dos proventos de inatividade é a remuneração final do militar.

5.1.3.2 Estrutura do Regime/Sistema

O sistema aplicado aos militares é do tipo benefício definido (BD), não contributivo, com características de um regime financeiro de repartição, já que não há formação de fundo para custeio dos benefícios. Em razão da inexistência de contribuição dos militares, os benefícios são totalmente custeados pelo estado, por meio dos recursos da arrecadação tributária.

5.1.3.3 Estabilidade do Benefício

A correção dos benefícios se dá pelo mesmo índice de reajuste aplicado à remuneração dos militares em atividade, ou seja, há paridade entre os reajustes de militares ativos, de militares inativos e de pensionistas de militares.

5.1.3.4 Critérios de Elegibilidade

O tempo de contribuição mínimo para elegibilidade à concessão dos proventos de inatividade (*vesting period*) é de 05 anos. Em geral, a idade limite para militares de carreira (*Berufssoldaten*) é de 55 anos para graduados e de 62 anos para oficiais. Existe ainda idade diferenciada para militares empregados em aeronaves de combate a jato, que é de 41 anos.

Para atingir o valor máximo da pensão, correspondente a 71,75% da remuneração final, é necessário cumprir, pelo menos, 40 anos de serviço.

5.1.3.5 Segurança

O valor do benefício é obtido a partir da multiplicação da taxa de acumulação anual (*accrual rate*) de 1,79375% pelo número de anos de serviço pensionável na carreira militar, até o máximo de 40 anos, e pelo valor da remuneração final do militar. Desse modo, a taxa de reposição máxima que os proventos de inatividade pode alcançar é de 71,75% da remuneração final. Entretanto, para os militares que se aposentam após os 53 e antes dos 60 anos, por atingir a idade limite aplicável ao seu posto ou graduação, há compensação de 1,79375% para cada ano que antecede os 60, de modo que é possível, por exemplo, que um graduado seja transferido para a inatividade aos 55 anos de idade, apto a receber benefício com a taxa máxima de reposição da sua remuneração final (71,75%), após cumprir 35 anos de serviço. O montante total, mesmo após a compensação, fica limitado à taxa de reposição de 71,75%.

Após a morte do militar, o cônjuge sobrevivente tem direito à pensão vitalícia equivalente a 55% dos proventos de inatividade do(a) militar falecido(a). Filhos que ambos os pais faleceram fazem jus, temporariamente, a 20% do valor do benefício mencionado e filhos com pai ou mãe sobrevivente, a 12%.

5.1.3.6 Adequação

A lei de remuneração do setor público é única (*Bundesbesoldungsgesetz*), havendo escalonamento integrado, nas mesmas tabelas salariais (A e B), entre os integrantes das diversas carreiras estatais. Desse modo, os postos e graduações dos militares possuem gradações remuneratórias equivalentes às etapas das carreiras do serviço público que desempenham atividades com graus semelhantes de complexidade e de responsabilidade.

Por exemplo, a remuneração de um oficial-general do último posto, a mais alta da carreira militar, situa-se na penúltima gradação (B10), sendo menor apenas que a remuneração aplicável aos Secretários de Estado (*Staatssekretär*) e ao Presidente do Tribunal Federal de Auditoria (*Präsident des Bundesrechnungshofes*).

5.1.4 Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares

O regime de previdência dos servidores públicos e o sistema aplicado aos militares são praticamente idênticos, havendo diferenças relevantes em apenas dois aspectos: 1. No critério relativo à idade mínima necessária à habilitação ao benefício de aposentadoria/inatividade; e 2. Na possibilidade de compensação da taxa de reposição do benefício, em virtude de transferência para inatividade, em algumas situações, em idade anterior aos 60 anos.

Ambos os aspectos identificados estão relacionados com a possibilidade de o militar ser transferido à inatividade remunerada em idade que pode ser entre 05 e 12 anos antes da idade normal aplicável aos servidores públicos. A lógica é a de que os militares normalmente têm atribuições que exigem condições físicas não compatíveis com idades avançadas. Tais exigências são ainda maiores para as graduações mais baixas, motivo pelo qual a idade mínima para graduados é de 55 anos, enquanto que para os oficiais do posto de coronel é de 62 anos.

Com a finalidade de não prejudicar financeiramente aqueles que, por necessidade do serviço, têm de ser transferidos para a inatividade com idade que não lhe permitiria cálculo dos proventos de inatividade sem relevante prejuízo ao seu valor, é prevista compensação, em termos de aumento percentual na taxa de reposição, para os militares que sejam transferidos à inatividade, entre 53 e 60 anos de idade, após atingimento da idade especial definida no §45 do Estatuto dos Militares (*Soldatengesetz*). Desse modo, por exemplo, um graduado que adentrar a carreira militar aos 21 anos de idade e que alcance a idade especial passível de ser transferido à inatividade (55 anos) com 34 anos de serviço, tem a compensação de cinco anos (60 – 55) no cômputo de sua taxa de reposição, de modo que ela será calculada somando-se a parcela decorrente do tempo de serviço (34 x 1,79375%) à parcela compensatória (5 x 1,79375%), ou seja, será equivalente a 69,96% (taxa com compensação de 5 anos), ao invés de 60,99% (taxa sem compensação).

5.1.5 Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares

A modificação na taxa de reposição atingiu todos os beneficiários, tanto do sistema dos militares quanto do regime dos servidores civis, de forma imediata para os que ainda iriam ser transferidos à inatividade ou se aposentar e de maneira escalonada para os que já usufruíam de benefícios calculados de acordo com a regra anterior, cuja taxa de reposição máxima era de 75% do salário final. Para esses últimos, ao longo de 08 anos, a partir de 2003, o reajuste anual dos benefícios foi sendo concedido com alíquota inferior ao reajuste dos servidores ativos, de modo que em 2010, ao fim do período de transição, houvesse adequação do valor recebido à nova taxa de reposição, qual seja, 71,75%.

Com relação à idade mínima de aposentadoria para os servidores, que se encontra atualmente em processo de transição de 65 para 67 anos, a Lei de Reestruturação do Serviço Civil (*Dienstrechtsneuordnungsgesetz*) escalonou o aumento em um período de 18 anos, modificando gradualmente a idade de aposentadoria em função do ano de nascimento do servidor, acrescentando-se um mês nos primeiros 12 anos da transição (nascidos entre 1947 e 1958) e 02 meses nos últimos 6 anos (nascidos entre 1959 e 1964), de modo que os nascidos a partir de 1964 tenham como idade mínima de aposentadoria 67 anos. Na prática, o processo teve início em 2012, para os nascidos em 1947, e será concluído em 2029, quando os nascidos em 1964 atingirão a idade de aposentadoria.

A idade de aposentadoria especial para os servidores que atuam na área da segurança pública, como policiais federais e bombeiros de brigadas federais, também está sendo gradualmente aumentada de 60 para 62 anos de idade.

Para os militares, a transição no limite de idade especial (*Altersgrenzen*), que funciona como idade mínima para transferência à inatividade, está sendo realizada em período de 12 anos, entre os anos de 2013 e 2024. O referido limite está passando de 60 para 62 anos, para oficiais-generais e coronéis, de 59 para 61 anos, para tenentes-coronéis, de 57 para 59 anos, para majores, de 55 para 56 anos, para capitães e tenentes, e de 53 para 55 anos, para graduados.

5.2 AUSTRÁLIA

Diferentemente dos demais países constantes dessa pesquisa, o sistema previdenciário australiano é constituído por regimes previdenciários, mandatórios, organizados sob regime financeiro de capitalização, inclusive para os servidores públicos e para os militares, cuja contribuição para constituição das contas individuais dos segurados é provida pelos empregadores em um nível mínimo legalmente prescrito.

Atualmente, a alíquota de contribuição mínima dos empregadores do setor privado (*Superannuation Guarantee Contribution*) está definida em 9,5% da remuneração dos empregados. Estes podem, de forma voluntária, realizar contribuições adicionais para incremento do montante acumulado em suas contas individuais. Já para os trabalhadores do setor público, o governo contribui com alíquota consideravelmente superior, quais sejam, 15,4% para os servidores e 16,4% para os militares. Apesar dessa diferença, de acordo com a OCDE (2016), a diferença entre as taxas de reposição do setor público (47,9%) e do setor privado (44,5%) não é expressiva, sendo de apenas de 3,40%.

Os empregados autônomos também são encorajados a prover recursos para sua própria conta individual de aposentadoria, o que se dá principalmente por meio de benefícios tributários concedidos às aplicações com essa destinação.

A aposentadoria ocupacional compulsória para os empregados do setor privado, sob regime financeiro de capitalização e modalidade de contribuição definida, existe na Austrália desde 1992. Já para os servidores públicos, sistema nos mesmos moldes, o *Public Sector Superannuation Accumulation Plan* (PSSap), entrou em vigor em 01 de julho de 2005, em substituição ao regime de benefício definido até então existente, o *Public Sector Superannuation Scheme* (PSS).

Para os militares, a modificação estrutural ocorreu em momento posterior. O *Australian Defence Forces Superannuation Arrangement* (ADF *Super*), regime de capitalização na modalidade de contribuição definida, entrou em vigor em 01 de julho de 2016, em substituição ao *Military Superannuation and Benefits Scheme* (MSBS), regime de repartição na modalidade de benefício definido que vigorou para os integrantes das forças armadas que ingressaram na carreira militar até 31 de junho de 2016.

Além da possibilidade de portabilidade entre os diferentes esquemas de aposentadoria, característica marcante dos regimes de capitalização australianos é o fornecimento de diferentes opções de carteiras de investimento dos valores acumulados na conta individual do trabalhador, que vão desde composições mais conservadoras, de pouco risco, até outras mais agressivas, com maiores riscos e possibilidade de maiores retornos. Essas características, ao mesmo tempo em que oferecem maior flexibilidade aos segurados, exigem maior conhecimento e participação ativa nas decisões que impactam o valor dos benefícios.

Para os militares submetidos ao ADF *Super*, há ainda um regime não contributivo de benefício definido, o ADF *Cover*, para o provimento de benefícios (sob forma de pecúlio ou de anuidade) relacionados à morte e à invalidez do militar em atividade.

5.2.1 Histórico de reformas no século XXI

As reformas ocorridas no sistema previdenciário australianos, tanto para os servidores públicos, em 2005, quanto para os militares, em 2016, tiveram natureza estrutural, modificando os esquemas de aposentadoria em sua essência, passando de um regime financeiro de repartição na modalidade de benefício definido para um regime financeiro de capitalização na modalidade de contribuição definida.

Além de repassar os riscos envolvidos do empregador – nesse caso o governo – para os empregados – servidores públicos e militares –, esse tipo de mudança tem o condão de evitar problemas de sustentabilidade financeira e atuarial, uma vez que nos regimes capitalizados de contribuição definida as reservas acumuladas são equivalentes aos compromissos futuros do plano. Entretanto, um efeito esperado é a provável redução nas taxas de reposição dos benefícios, o que não pode ser mensurado com precisão no presente momento, em virtude de as mudanças estruturais ocorridas serem recentes e aplicáveis apenas aos novos entrantes.

5.2.2 Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos

Os parâmetros do regime de previdência dos servidores públicos do governo central da Austrália estão dispostos no *Superannuation Act 2005* e, para os indivíduos que hoje ingressam no serviço público, são assim definidos:

5.2.2.1 Nível do Benefício

Por se tratar de um regime de capitalização cuja contribuição é definida a partir de alíquota aplicável sobre a remuneração do servidor, o valor-base para o cálculo do benefício na inatividade, que pode ser um pecúlio (*lump sum*) ou uma renda periódica (anuidade), é a média das remunerações do servidor.

5.2.2.2 Estrutura do Regime/Sistema

O regime aplicado aos servidores é constituído sob regime financeiro de capitalização na modalidade de contribuição definida, de modo que cada servidor alimenta sua própria conta individual e, ao fim da carreira, o valor nela acumulado será a base para o cálculo do seu benefício.

A alíquota de contribuição do governo australiano para a conta individual do servidor é de 15,4% de sua remuneração. Já para o servidor, a contribuição é voluntária, no montante por ele definido.

5.2.2.3 Estabilidade do Benefício

Há várias opções para o recebimento do benefício quando do preenchimento dos requisitos necessários à aposentadoria. As principais delas são o pecúlio (*lump sum*), ou seja, o resgate do valor total acumulado de uma só vez, ou o resgate periódico do valor acumulado, denominado *income stream payments*. Nesse último caso, os valores que permanecerem na conta individual continuarão a ser submetidos à rentabilidade do fundo e os regates ocorrerão no montante definido pelo servidor aposentado, até que o mesmo morra ou o valor acumulado chegue ao fim.

Dessa forma, pode-se dizer que a indexação ou correção não se dará diretamente sobre o valor do benefício, mas sobre o valor residual acumulado na conta individual do servidor, de acordo com os rendimentos obtidos pelo investimento dos ativos do fundo.

5.2.2.4 Critérios de Elegibilidade

O critério de elegibilidade é o atingimento da idade mínima de aposentadoria (*preservation age*), que para os ingressantes no serviço público é de 60 anos. Ademais, para a opção de recebimento do benefício sob a forma de rendimentos periódicos, é necessário que a reserva acumulada tenha o valor mínimo de \$ 20.000,00 (vinte mil dólares australianos), caso contrário, necessariamente será concedido sob a forma de pagamento único (*lump sum*).

5.2.2.5 Segurança

Por se tratar de um regime de capitalização na modalidade de contribuição definida, o valor do benefício dependerá do montante acumulado pelo servidor durante a sua carreira, não havendo previsibilidade sobre o pecúlio (*lump sum*) a que fará jus no momento da aposentadoria ou sobre a taxa de reposição do rendimento periódico, caso o servidor opte por essa espécie de benefício.

Não há pensão por morte no sistema sob análise, ficando o(s) beneficiário(s) do servidor falecido com o valor residual existente, no momento de sua morte, na sua conta individual.

5.2.3 Características do sistema aplicado aos militares

Os parâmetros do sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas Australianas estão dispostos no *Australian Defence Forces Superannuation Arrangement (ADF Super)*. Com exceção dos benefícios decorrentes de morte ou de invalidez do militar durante o serviço ativo, os quais estão definidos no plano *ADF Cover*, que possui natureza complementar e é responsável pela cobertura dos riscos mencionados.

Para os indivíduos que hoje ingressam na carreira militar, os parâmetros são assim definidos:

5.2.3.1 Nível do Benefício

Por se tratar de um regime de capitalização cuja contribuição é definida a partir de alíquota aplicável sobre a remuneração do militar, o valor-base para o cálculo dos proventos de inatividade, que pode ser um pecúlio (*lump sum*) ou uma renda periódica (anuidade), é a média das remunerações do militar.

5.2.3.2 Estrutura do Regime/Sistema

O sistema aplicado aos militares é constituído sob regime financeiro de capitalização na modalidade de contribuição definida, de modo que cada militar alimenta sua própria conta individual e, ao fim da carreira, o valor nela acumulado será a base para o cálculo do seu benefício.

A alíquota de contribuição do governo australiano para a conta individual do militar é de 16,4% da sua remuneração. Já para o militar, a contribuição é voluntária, no montante por ele definido.

5.2.3.3 Estabilidade do Benefício

Há várias opções para o recebimento do benefício quando do preenchimento dos requisitos necessários à transferência à inatividade remunerada. As principais delas são o pecúlio (*lump sum*), ou seja, o resgate do valor total acumulado de uma só vez, ou o resgate periódico do valor acumulado, denominado *income stream payments*. Nesse último caso, os valores que permanecerem na conta individual continuarão a ser submetidos à rentabilidade do fundo e os regates ocorrerão no montante definido pelo militar inativo, até que o mesmo morra ou o valor acumulado chegue ao fim.

Dessa forma, pode-se dizer que a indexação ou correção não se dará diretamente sobre o valor do benefício, mas sobre o valor residual acumulado na conta individual do servidor, de acordo com os rendimentos obtidos pelo investimento dos ativos do fundo.

Para os benefícios concedidos pelo ADF *Cover*, quais sejam, a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte, a correção é realizada por meio da variação do índice de preços ao consumidor (*Consumer Price Index*).

5.2.3.4 Critérios de Elegibilidade

O critério de elegibilidade é o atingimento da idade mínima de aposentadoria (*preservation age*), que para os ingressantes na carreira militar é de 60 anos. Ademais, para a opção de recebimento do benefício sob a forma de rendimentos periódicos é necessário que a reserva acumulada tenha o valor mínimo de \$ 20.000,00 (vinte mil dólares australianos), caso contrário necessariamente será concedido sob a forma de pagamento único (*lump sum*).

5.2.3.5 Segurança

Por se tratar de um regime de capitalização na modalidade de contribuição definida, o valor do benefício dependerá do montante acumulado pelo militar durante a sua carreira, não havendo previsibilidade sobre o pecúlio (*lump sum*) a que fará jus no momento da aposentadoria ou sobre a taxa de reposição do rendimento periódico, caso o militar opte por essa espécie de benefício.

Para o militar inativo, não há pensão por morte no sistema sob análise, ficando o(s) beneficiário(s) do militar falecido com o valor residual existente, no momento de sua morte, na sua conta individual.

Já a pensão por morte, assim como a aposentadoria por invalidez, do militar ativo é custeada por regime não contributivo na modalidade de benefício definido, o *ADF Cover*. Nessa situação, geralmente o benefício é uma quantia (*lump sum*) de 25% do valor que o militar falecido receberia se continuasse a servir nas Forças Armadas, com a remuneração que fazia jus no momento de sua morte, até completar 60 anos. No entanto, há a opção de converter o benefício em pensão. Se, depois de fazê-lo, o cônjuge falecer deixando um ou mais filhos elegíveis, a pensão será paga a ele(s).

5.2.3.6 Adequação

As remunerações das carreiras do serviço público (*Australian Public Service – APS*) estão dispostas em uma única tabela de escala salarial, dividida em 11 grupos (*APS Level 01 a 06; Executive Level 01 e 02; e Senior Executive Level 01 a 03*). Já a carreira militar

(*Australian Defence Force – ADF*) é submetida a outra tabela salarial, na qual as remunerações são escalonadas em função dos postos e das graduações militares.

Não obstante os salários básicos de militares e de servidores não estarem na mesma tabela, a política de remuneração adotada pelo governo australiano para as duas categorias profissionais é pautada na busca pela equidade dos pacotes remuneratórios destinados àqueles que desempenham atividades de semelhante grau de complexidade e responsabilidade.

Conforme coloca Anderson (1997, p. 12), “*central to pay-setting policy is the concept that Defence Force salaries should be maintained at a level which accords with civilian standards for equivalent qualifications, experience, capabilities, responsibilities etc.*”. Por esse motivo, percebe-se claramente a correlação existente entre os salários básicos (*base salary*) dos servidores e dos militares. Por exemplo, em 2017, o salário básico anual referente ao último grupo dos servidores (*Senior Executive Level 03*) era de \$ 393.605,00 (AUSTRALIA, 2018, p. 05), enquanto que o salário básico de um oficial general do último posto correspondia a \$ 397.824,00 (AUSTRALIA, 2017, p. 01).

Periodicamente são realizadas amplas revisões dos aspectos concernentes à política remuneratória com o intuito de atestar a adequabilidade das remunerações oferecidas, tanto aos servidores públicos quanto aos militares, e de propor medidas tendentes a solucionar eventuais distorções identificadas.

5.2.4 Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares

O regime de previdência dos servidores públicos e o sistema aplicado aos militares são praticamente idênticos, havendo diferenças relevantes em apenas dois aspectos: 1. Na alíquota de contribuição do governo (empregador); e 2. No que tange à existência de plano complementar para os militares, de natureza não contributiva e na modalidade de benefício definido, para a cobertura de riscos a que essa categoria profissional está mais exposta, invalidez e morte durante o serviço ativo.

A alíquota de contribuição para os militares é 1% superior à estabelecida para os servidores públicos. A proposta inicial era de que ela fosse igual à dos servidores (15,4%) quando do exercício de atividades em tempo de paz, e de 18% (2,6% superior) quando o militar estivesse atuando em missões operacionais (*war-like service*) (DFWA, 2015). No entanto, em

virtude das dificuldades administrativas, optou-se por manter a alíquota constante em patamar intermediário às propostas iniciais para os diferentes tipos de atividades. Fica claro, entretanto, a preocupação do governo australiano em compensar os integrantes de suas forças armadas pelo desempenho de atividades peculiares, inerentes à carreira militar.

O outro aspecto que distingue o sistema militar do regime aplicado aos servidores é a existência de um plano de natureza não contributiva para cobertura dos riscos de invalidez e de morte a que estão expostos de forma mais intensa os militares. Em virtude da natureza da atividade militar, seria muito custosa a aquisição de seguros contra esses riscos pelos integrantes dessa categoria profissional, motivo pelo qual o governo decidiu assumir essa proteção, conforme se pode inferir do excerto a seguir colacionado, extraído da exposição de motivos das modificações realizadas no sistema de proteção social dos militares, com efeitos a partir de julho de 2016 (AUSTRÁLIA, 2015, p. 4):

*A military specific statutory death and invalidity scheme, provided by the Commonwealth, to be known as ADF Cover, is also being established. From 1 July 2016, ADF Super members will be covered under this statutory scheme as will members who could have been ADF Super members but for choosing another fund into which Defence's employer contributions are to be paid. **The reason for this is that it is difficult for ADF members to obtain death and invalidity cover at a reasonable cost under group insurance arrangements.***

There will be no contributions required for ADF Cover (either from Defence or ADF members) as the benefits will be paid from the Consolidated Revenue under a specific appropriation. ADF Cover has been designed to be consistent with the death and invalidity benefits provided under the current Military Superannuation and Benefits Scheme (MSBS). (grifo nosso)

Mais uma vez, evidencia-se que as peculiaridades da atividade militar impõem a adoção de medidas adicionais de proteção tendentes a promover a equidade entre as diferentes categorias profissionais.

5.2.5 Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares

De modo análogo ao que havia ocorrido com os servidores públicos no ano de 2005, a modificação estrutural ocorrida em 2016 afetou apenas os novos entrantes, de modo que não foi aplicada nenhuma regra de transição aos militares que já estavam em atividade, os quais continuaram a se submeter aos parâmetros do sistema anterior, o *Military Superannuation and Benefits Scheme (MSBS)*.

5.3 CANADÁ

No Canadá, todos os trabalhadores estão vinculados ao regime geral (*Canadian Pension Plan*)⁴, inclusive os servidores públicos e os militares. Para esse regime, os trabalhadores e os empregadores contribuem com 4,95% da remuneração, cada, até um valor máximo de rendimentos pensionáveis, o qual é estabelecido anualmente (em 2018, era de CND\$ 55.900,00 anuais).

Para servidores e militares, entretanto, existem regimes diferenciados, nos quais parte da contribuição é destinada ao *Canadian Pension Plan*, de modo a existir integração entre os diferentes regimes. Como resultado, ao se atingir a idade normal de aposentadoria do regime geral, atualmente em 65 anos, caso o servidor, ou o militar, já esteja recebendo benefício de aposentadoria/proventos de inatividade, há o início do pagamento do benefício pelo *Canadian Pension Plan*, com a conseqüente redução, em igual montante, do valor pago pelo regime próprio.

Dessa forma, os regimes próprios atuam como regimes complementares (*top up*) ao regime geral (*Canadian Pension Plan*), mas seus critérios de elegibilidade permitem o recebimento de benefícios em momento anterior ao qual se submetem os trabalhadores vinculados unicamente ao regime geral. Interessante notar que, diferentemente da maioria dos países, no Canadá, quando considerados os rendimentos dos regimes de previdência complementar dos trabalhadores do setor privado, a taxa de reposição do setor público, 68,20%, é muito próxima da alcançada por trabalhadores do setor privado, 66,00% (OCDE, 2016).

Na presente análise, o foco recairá sobre os principais planos destinados às categorias em estudo. O *Public Service Pension Plan*, ao qual são vinculados os servidores públicos do governo central, e o *Regular Force Pension Plan*, ao qual se submetem os militares de carreira.

⁴ Para os residentes da província de Quebec, há um outro regime, de características análogas, o *Quebec Pension Plan* (QPP).

5.3.1 Histórico de reformas no século XXI

Os regimes próprios dos servidores e dos militares, embora sejam regulados por diferentes normas, possuem um relacionamento muito estreito, compartilhando a maioria dos parâmetros e também os principais problemas.

Com o propósito de garantir a integridade financeira e a sustentabilidade de longo prazo, o governo canadense submeteu o regime dos servidores a reformas paramétricas que afetaram os novos entrantes, a partir de 1º de janeiro de 2013.

A principal mudança se deu nos limites de idade do plano. A idade normal de aposentadoria para os servidores que se tornaram membros do plano a partir de 1º de janeiro de 2013 foi aumentada de 60 para 65, assim como todas as outras idades vinculadas à concessão de benefícios foram aumentadas em cinco anos.

Em contrapartida ao aumento no tempo de serviço necessário à elegibilidade dos benefícios, os servidores que ingressaram após a reforma contribuem com alíquota menor que o grupo de servidores que adentrou ao serviço público até 2012.

Para os militares de carreira não houve modificações relevantes no período, entretanto, o ajuste anual automático das alíquotas de contribuição, colocado em prática a partir de 2006, para ambos os regimes, pode ser considerada importante modificação paramétrica, constituindo-se em elemento fundamental para a manutenção da sustentabilidade do sistema de previdência do setor público.

O aumento contínuo das alíquotas de contribuição dos servidores e dos militares tem por objetivo o custeio paritário (50:50) do sistema, entre os trabalhadores e o governo. Em 2005, os recursos aportados pelo governo eram responsáveis pelo custeio de 72% dos benefícios (LÉONARD, 2015).

Os reflexos dessa medida foram sucessivos aumentos anuais nas alíquotas de contribuição dos membros dos planos. Em 2005, as contribuições correspondiam a 4,00% sobre a parcela dos rendimentos até o teto do *Canadian Pension Plan* e a 7,50% sobre o que excedesse esse valor. Em 2018, para os servidores que ingressaram a partir de 2013, a alíquota era de 8,77% sobre a parcela dos rendimentos até o teto do *Canadian Pension Plan* (CND\$ 55.900,00) e de 10,46% sobre o que exceder esse valor. Já para os militares e para os servidores que

ingressaram no serviço público até 2012, era de 9,83% até o teto do regime geral (CPP) e de 12,43% sobre o que o exceder.

Léonard (2015) pontua que para o sistema das Forças Armadas, o objetivo do governo é garantir que as taxas de contribuição dos militares não excedam as taxas pagas pelos membros do Grupo 1 do serviço público (servidores que ingressaram antes de 2013), embora o *Regular Force Pension Plan*, aplicado aos militares de carreira, seja, em média, mais caro do que o *Public Service Pension Plan*, aplicado aos servidores, principalmente porque seus membros podem atingir o número de anos de serviço necessários para uma anuidade imediata em uma idade mais precoce do que os membros do serviço público.

5.3.2 Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos

Os parâmetros do regime de previdência dos servidores públicos do governo central do Canadá estão dispostos no *Public Service Superannuation Act* e, para os indivíduos que hoje ingressam no serviço público, são assim definidos:

5.3.2.1 Nível do Benefício

O valor-base para o cálculo do benefício de aposentadoria é a média das remunerações relativas ao período de 05 anos consecutivos da carreira com maiores salários.

5.3.2.2 Estrutura do Regime/Sistema

O regime de previdência dos servidores é do tipo benefício definido (BD), mediante regime financeiro de repartição (*pay-as-you-go*).

A contribuição dos servidores para custeio do sistema é de 8,77% da remuneração até o teto do *Canadian Pension Plan* (regime geral), que em 2018 era de CND\$ 55.900,00 anuais, e de 10,46% do que exceder esse montante. Apesar de não haver alíquota de contribuição fixada para o governo, ele é o responsável pelo custeio das necessidades financeiras remanescentes.

5.3.2.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade dos benefícios advém de correção por variação inflacionária, medida pelo índice de preços ao consumidor (*Consumer Price Index – CPI*).

5.3.2.4 Critérios de Elegibilidade

O tempo de contribuição mínimo (*vesting period*) para elegibilidade à concessão do benefício de aposentadoria é de 02 anos. Caso o vínculo com o serviço público cesse antes desse período, é possível reaver as contribuições ou transferi-las para outro plano.

A idade mínima necessária à concessão do benefício sem redução é de 65 anos. Pode-se ainda ser elegível ao benefício sem redução a partir dos 60 anos, desde que tenha completado, pelo menos, 30 anos de serviço pensionável.

Para atingir o valor máximo do benefício de aposentadoria, correspondente a 70% da média das remunerações referentes ao período de 05 anos consecutivos da carreira com maiores salários, é necessário computar o período de 35 anos de serviço pensionável.

5.3.2.5 Segurança

O valor do benefício de aposentadoria é obtido a partir da multiplicação do número de anos de serviço pensionável (limitado ao máximo de 35 anos), pela taxa de acumulação de 2,00% ao ano e pela média das remunerações relativas ao período de 5 anos consecutivos da carreira com maiores salários.

A pensão vitalícia do cônjuge (ou ex-cônjuge) sobrevivente (*survivor benefit*) é equivalente a 50% do benefício a que fazia jus o servidor falecido. A pensão temporária para cada filho dependente (*child allowance*) tem valor correspondente a 10% do benefício de aposentadoria do servidor falecido e é paga até os 18 anos de idade (25 anos se estudante em tempo integral). A soma da pensão vitalícia com eventuais pensões temporárias não pode ultrapassar 90% do valor do benefício de aposentadoria do servidor falecido.

5.3.3 Características do sistema aplicado aos militares

Os parâmetros do sistema aplicado aos militares de carreira canadenses estão dispostos no *Canadian Forces Superannuation Act* e, para os indivíduos que hoje ingressam nas Forças Armadas, são assim definidos:

5.3.3.1 Nível do Benefício

O valor-base para o cálculo dos proventos de inatividade é a média das remunerações relativas ao período de 05 anos consecutivos da carreira com maiores salários.

5.3.3.2 Estrutura do Regime/Sistema

O sistema de proteção social dos militares é do tipo benefício definido (BD), mediante regime financeiro de repartição (*pay-as-you-go*).

A contribuição dos militares para custeio do sistema é de 9,83% da remuneração até o teto do *Canadian Pension Plan* (regime geral), que em 2018 era de CND\$ 55.900,00 anuais, e de 12,13% do que exceder esse montante. Apesar de não haver alíquota de contribuição fixada para o governo, ele é o responsável pelo custeio das necessidades financeiras remanescentes.

5.3.3.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade dos benefícios advém de correção por variação inflacionária, medida pelo índice de preços ao consumidor (*Consumer Price Index – CPI*).

5.3.3.4 Critérios de Elegibilidade

O tempo de contribuição mínimo (*vesting period*) para elegibilidade à concessão dos proventos de inatividade é de 02 anos. Caso o vínculo com a Força Armada correspondente cesse antes desse período, é possível reaver as contribuições ou transferi-las para outro plano.

Para os militares que computarem, pelo menos, 25 anos de serviço nas Forças Armadas Canadenses, não há critério de idade mínima para a percepção de proventos de inatividade. Caso o militar não tenha somado 25 anos de serviço, a idade mínima necessária à concessão do benefício sem redução é de 60 anos. Pode-se ainda ser elegível ao benefício sem redução a partir dos 55 anos, desde que tenha completado, pelo menos, 30 anos de serviço pensionável.

Para atingir o valor máximo dos proventos de inatividade, correspondente a 70% da média das remunerações referentes ao período de 05 anos consecutivos da carreira com maiores salários, é necessário computar o período de 35 anos de serviço pensionável.

5.3.3.5 Segurança

O valor dos proventos de inatividade é obtido a partir da multiplicação do número de anos de serviço pensionável (limitado ao máximo de 35 anos), pela taxa de acumulação de 2,00% ao ano e pela média das remunerações relativas ao período de 5 anos consecutivos da carreira com maiores salários.

A pensão vitalícia do cônjuge (ou ex-cônjuge) sobrevivente (*survivor benefit*) é equivalente a 50% dos proventos de inatividade a que fazia jus o militar falecido. A pensão temporária para cada filho dependente (*child allowance*) tem valor correspondente a 10% dos proventos de inatividade do militar falecido e é paga até os 18 anos de idade (25 anos se estudante em tempo integral). A soma da pensão vitalícia com eventuais pensões temporárias não pode ultrapassar 90% do valor dos proventos de inatividade do militar falecido.

5.3.3.6 Adequação

Além das similaridades existentes entre os sistemas de previdência dos servidores e o de proteção social dos militares, o governo canadense demonstra preocupação também com a manutenção de equivalência entre as remunerações dos militares e dos servidores públicos federais que exercem função de responsabilidade e de complexidade análogas, conforme se

pode inferir do excerto abaixo, extraído de sítio⁵ oficial do governo canadense (CANADÁ, 2018):

Following unification of the Canadian Armed Forces (CAF) in the mid-60s, the Department of National Defence and the Treasury Board Secretariat adopted the principle of comparability between the CAF and the Public Service (PS). There were two major reasons for instituting comparability - that CAF members would benefit from the results of collective bargaining and that the federal government acted as the employer for both groups. (grifo nosso)

A análise comparativa é feita por meio de metodologia denominada *Total Compensation (TC) Analysis*, segundo a qual é analisado o pacote completo dos benefícios remuneratórios dos militares e dos servidores públicos, almejando-se a equivalência entre os mesmos.

Importante ressaltar que a busca por equidade dos pacotes de benefícios de natureza remuneratória destinados aos militares e aos servidores leva em conta as características inerentes à carreira militar. Nesse sentido, para os integrantes das Forças Armadas Canadenses, há a incidência do *Military Factor*, espécie de gratificação destinada a compensar financeiramente o militar pelas adversidades peculiares da carreira das armas, conforme detalhado no excerto a seguir colacionado (CANADÁ, 2018):

It is important to note that the TC analyses, as applied to the CAF, also provide latitude to determine the dollar value of the unique aspects of CAF service. The most obvious example is the Military Factor, which values the major characteristics of military service. Although the unique aspects of military service such as Code of Service Discipline, separation from family and posting turbulence are not easily quantified, the Military Factor was originally valued at 4% of salary for all non-commissioned members and general service officers. As of April 1, 2016, the Military Factor stands at 8.7% for non-commissioned members and for general service officers. These recent increases were in recognition of a higher operational tempo and resulting increases in the incidence of separation, and a new component (Personal Limitations and Liabilities), which further recognizes the implications inherent in the military system of unlimited liability.

Percebe-se, portanto, que a equiparação perseguida busca não apenas remunerar de forma equivalente aqueles que desempenham atividades de complexidade e de responsabilidade similares, mas também compensar adicionalmente os militares pelo exercício dessas atividades em condições, via de regra, de maior adversidade.

⁵ <http://www.forces.gc.ca/en/caf-community-pay/pay-overview.page>

5.3.4 Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares

O regime de previdência dos servidores públicos e o sistema aplicado aos militares são praticamente idênticos, havendo diferenças relevantes em apenas dois aspectos: 1. No percentual de contribuição do servidor e do militar para custeio dos benefícios; e 2. No critério relativo à idade mínima necessária à habilitação ao benefício de aposentadoria/inatividade.

Em verdade, de certa forma ambos os aspectos estão relacionados, uma vez que o maior percentual de contribuição dos militares é devido em função da possibilidade de percepção do benefício de inatividade aos 60 anos de idade, ao contrário dos servidores públicos, submetidos à idade mínima de 65 anos. Prova disso é o fato de o mesmo percentual de contribuição aplicado aos militares ser devido pelos servidores mais antigos (que ingressaram antes de 2013), submetidos à idade mínima de 60 anos.

No entanto, para os militares há ainda a possibilidade de transferência à inatividade remunerada sem a exigência de idade mínima, bastando para isso o exercício de, pelo menos, 25 anos de serviço às Forças Armadas Canadenses, sendo esse o principal aspecto diferenciador dos dois sistemas.

5.3.5 Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares

Conforme já abordado, a única modificação relevante no sistema aplicado aos militares, no período sob análise, foi a adoção de mecanismo de ajuste automático da alíquota de contribuição, a partir do ano de 2006, não sendo estipulada qualquer regra de transição que diferenciasse a aplicação das novas alíquotas.

Desse modo, sempre que alterado o parâmetro, o que ocorre com periodicidade anual, a nova alíquota é aplicada a todos os militares ativos, independentemente da data de ingresso nas Forças Armadas.

5.4 COREIA DO SUL

O sistema previdenciário sul coreano é relativamente recente e composto por quatro principais regimes: o *Government Employees Pension Scheme* (GEPS), primeiro regime

previdenciário implementado no país, criado em 1960 e destinado à cobertura dos trabalhadores do setor público; O *Military Personnel Pension Scheme* (MPPS), inicialmente integrado ao GEPS e, em 1963, em decorrência das peculiaridades da carreira militar, separado em sistema próprio; O *Private School Teachers Pension Scheme*, criado em 1975 para cobertura dos professores do setor privado; e, por fim, o *National Pension Scheme* (NPS), criado apenas em 1988, regime geral aplicado à quase totalidade dos trabalhadores do setor privado (MOON, 2002).

De acordo com dados da OCDE (2016), os regimes do setor público fornecem benefícios com taxa de reposição média de 61,20%, enquanto que os trabalhadores do setor privado se aposentam com rendimentos médios equivalentes a 39,30% da última remuneração do período ativo.

O MPPS, de maneira análoga ao que ocorre na maioria dos países, tem parâmetros diferenciados em relação aos aplicados aos servidores públicos, o que se justifica pelas peculiaridades da carreira militar, conforme colocado no Livro Branco de Defesa da Coreia do Sul (COREIA, 2016, p. 219):

Servicemembers perform duties which pose a risk to their lives, such as participating in battles and dangerous training exercises. Furthermore, most live and work in remote or forward areas under harsh working conditions that involve missions and long periods of standby duty. As they have to retire at the age set for each rank, most retire between the ages of 45 and 56, when the level of living expenses tend to be the highest. The military pension system, which reflects these unique circumstances of military service, not only serves the basic purpose of a pension system as a social insurance that ensures income for one's later years, but also works as a national program that guarantees a stable livelihood for servicemembers retiring early and compensates those who sacrifice themselves for the country. (grifo nosso)

5.4.1 Histórico de reformas no século XXI

Assim como a maioria dos países detentores de sistemas de proteção social abrangentes, os regimes previdenciários da Coreia do Sul também passaram por reformas, nas décadas recentes, com o objetivo primordial de prover sustentabilidade financeira e atuarial aos mesmos.

O GEPS passou por três reformas paramétricas desde o final do século passado. Na primeira delas, em 2000: houve aumento da alíquota de contribuição de um total de 8,4% dos rendimentos pensionáveis (4,2% do governo e 4,2% do empregado) para 11% (5,5% do governo

e 5,5% do empregado); estabelecimento de idade mínima para os servidores contratados antes de 1996⁶ (em processo de aumento gradual de 50 anos, em 2001, para 60 anos, em 2021); e expansão do período para definição do valor-base para cálculo do benefício, que passou da remuneração final para a média remuneratória dos três últimos anos de atividade.

Em 2009, houve novo aumento da alíquota de contribuição, que passou de 11% para 14% (7% do servidor e 7% do governo); diminuição na taxa de acumulação (*accrual rate*), que passou de 2,1%, por ano de serviço, para 1,9%; aumento da idade mínima de aposentadoria para os novos entrantes, que passou de 60 para 65 anos de idade; e nova expansão do período para definição do valor-base para cálculo do benefício, que passou da média remuneratória dos três últimos anos de atividade para a média dos rendimentos de toda a carreira.

A última delas, em 2015, trouxe modificações ainda mais abrangentes, quais sejam: diminuição do teto para contribuições e benefícios (de 1,8 para 1,6 vezes a média de remuneração dos membros do regime); diminuição na taxa de acumulação (*accrual rate*) de 1,9% para 1,7%, por ano de contribuição; aumento no período máximo de contribuição de 33 anos para 36 anos; aumento na alíquota de contribuição de 14% para 18% (9% do servidor e 9% do governo), de forma gradual, entre 2016 e 2020; redução no número de anos de contribuição necessários à percepção do benefício de aposentadoria, de 20 para 10 anos; e redução na taxa de reposição da pensão por morte, que passou de 70% para 60% do benefício de aposentadoria do servidor falecido.

Além de objetivar a sustentabilidade do regime previdenciário dos servidores, a reforma de 2009 demonstrou ainda preocupação com a equidade do tratamento ofertado aos servidores públicos e aos trabalhadores do setor privado, conforme se pode inferir do excerto a seguir colacionado (KIM et al, 2015, p. 46):

... the package of benefit and contribution in civil servants became almost the same as that of private sector employees when contributions and various schemes' benefits are considered all together. We expect that this may resolve both of pension benefit disparity problem and comparability issue to a great extent.

Entretanto, os mesmos autores chamam a atenção para os possíveis efeitos colaterais nos papéis de atração e de fomento do comprometimento de pessoal qualificado para o desempenho de funções no serviço público (KIM et al, 2015, p. 47):

⁶ Os servidores contratados a partir de 1996 já possuíam idade mínima de aposentadoria fixada em 60 anos de idade, em decorrência de modificação paramétrica constante da reforma realizada em 1995.

*... the 2015 pension reform turned out to be the reform with a particular emphasis on the financial improvement and the comparability of the pension system. Instead, we should admit that, to a certain extent, **the reform might have neglected the perspective of the occupational pension as an important incentive system to attract competitive workforce and encourage a vigorous working commitment to the civil service.** (grifo nosso)*

O MPPS também passou por reformas ao longo de sua existência, mas sempre mantendo condições mais vantajosas em relação aos parâmetros do regime dos servidores públicos.

Em 2013, o *Military Pension Act* foi modificado para aumentar as alíquotas de contribuição dos militares, assim como para fazer incidir a alíquota de contribuição sobre os rendimentos dos que contavam com mais de 33 anos de serviço. Além disso, estabeleceu limite superior para pagamento dos proventos de inatividade, equivalente a 1,8 vezes a média do setor público (COREIA, 2016).

5.4.2 Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos

Os parâmetros do sistema aplicado aos servidores públicos sul coreanos estão dispostos no *Public Officials Pension Act* e, para os indivíduos que hoje ingressam no serviço público, são assim definidos:

5.4.2.1 Nível do Benefício

O valor-base para o cálculo do benefício de aposentadoria é a média das remunerações de toda a carreira.

5.4.2.2 Estrutura do Regime/Sistema

O regime de previdência dos servidores é do tipo benefício definido (BD), mediante regime financeiro de repartição (*pay-as-you-go*).

A contribuição dos servidores para custeio do sistema era de 8,5% da remuneração em 2018, mas já definida para atingir 9,0% em 2020. A alíquota de contribuição do governo segue os mesmos percentuais. Ressalta-se que, por se tratar de regime de repartição na

modalidade de benefício definido, caso haja insuficiência de recursos, o governo será responsável pelo custeio das necessidades financeiras remanescentes.

Tanto a contribuição quanto os benefícios derivados do regime são limitados ao teto de 1,6 vezes o valor médio dos salários do setor público.

5.4.2.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade dos benefícios advém de correção por variação inflacionária, medida pelo índice de preços ao consumidor (*Consumer Price Index – CPI*).

5.4.2.4 Critérios de Elegibilidade

O tempo de contribuição mínimo (*vesting period*) para elegibilidade à concessão do benefício de aposentadoria é de 10 anos.

A idade mínima necessária à concessão do benefício sem redução é de 65 anos. Caso possua o número mínimo de anos de contribuição exigido, pode-se obter o benefício de aposentadoria a partir dos 60 anos, com 5% de redução no valor do mesmo para cada ano antecipado em relação aos 65 anos de idade.

Para atingir o valor máximo do benefício de aposentadoria, correspondente a 61,20% da média das remunerações da carreira, é necessário computar o período de 36 anos de contribuição.

5.4.2.5 Segurança

O valor do benefício de aposentadoria é obtido a partir da multiplicação do número de anos de contribuição (limitado ao máximo de 36 anos), pela taxa de acumulação de 1,70% ao ano e pela média das remunerações da carreira.

A pensão vitalícia do cônjuge sobrevivente (*survivor pension*) é equivalente a 60% do benefício a que fazia jus o servidor falecido. Caso a pensão seja destinada a filhos dependentes, ela cessará após atingimento dos 19 anos de idade, a não ser em caso de incapacidade do dependente.

5.4.3 Características do sistema aplicado aos militares

O sistema de proteção social dos militares coreanos possui parâmetros mais vantajosos do que os que se aplicam às demais categorias profissionais. O Livro Branco de Defesa explicita a importância dessa diferenciação (COREIA, 2016, p. 219):

The military pension has an important role in helping career servicemembers to focus on their duties without having to worry about life after retirement. Developed countries provide more preferential benefits to military pension funds compared to other public pension programs in consideration of the specific characteristics of a military pension.

Os parâmetros do sistema aplicado aos militares de carreira coreanos estão dispostos no *Military Pension Act* e, para os indivíduos que hoje ingressam nas Forças Armadas, são assim definidos:

5.4.3.1 Nível do Benefício

O valor-base para o cálculo dos proventos de inatividade é a média das remunerações de toda a carreira.

5.4.3.2 Estrutura do Regime/Sistema

O sistema de proteção social dos militares é do tipo benefício definido (BD), mediante regime financeiro de repartição (*pay-as-you-go*).

A contribuição dos militares para custeio do sistema é de 7,0% da remuneração. A alíquota de contribuição do governo é a mesma. Ressalta-se que, por se tratar de regime de repartição na modalidade de benefício definido, caso haja insuficiência de recursos, o governo será responsável pelo custeio das necessidades financeiras remanescentes.

Tanto a contribuição quanto os benefícios derivados do regime são limitados ao teto de 1,8 vezes o valor médio dos salários do setor público.

5.4.3.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade dos benefícios advém de correção por variação inflacionária, medida pelo índice de preços ao consumidor (*Consumer Price Index – CPI*).

5.4.3.4 Critérios de Elegibilidade

O tempo de serviço mínimo (*vesting period*) para elegibilidade à concessão dos proventos de inatividade é de 20 anos.

Não há requisito de idade mínima para transferência à inatividade remunerada.

Para atingir o valor máximo dos proventos de inatividade, correspondente a 62,70% da média das remunerações da carreira, é necessário computar o período de 33 anos de serviço.

5.4.3.5 Segurança

O valor do benefício de aposentadoria é obtido a partir da multiplicação do número de anos de serviço (limitado ao máximo de 33 anos), pela taxa de acumulação de 1,90% ao ano e pela média das remunerações da carreira.

A pensão vitalícia do cônjuge sobrevivente (*survivor pension*) é equivalente a 60% dos proventos a que fazia jus o militar falecido. Caso a pensão seja destinada a filhos dependentes, ela cessará após atingimento dos 19 anos de idade, a não ser em caso de incapacidade do dependente.

5.4.3.6 Adequação

Na Coreia do Sul, tanto os militares quanto os servidores públicos se submetem à mesma lei para fins de definição da remuneração (*Public Officials Remuneration Regulations*).

Não obstante a tabela de remuneração dos militares constituir anexo distinto da tabela de remuneração dos servidores, o simples fato de os reajustes para ambas as categorias sob análise serem submetidos à mesma periodicidade e analisados conjuntamente, já se constitui como elemento facilitador da adequação remuneratória entre os servidores e os

militares que desempenham atividades com semelhantes graus de complexidade e de responsabilidade.

5.4.4 Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares

Apesar de estruturalmente semelhantes, o regime de previdência dos servidores públicos e o sistema aplicado aos militares apresentam diferenças relevantes em alguns parâmetros, quais sejam: 1. Na alíquota de contribuição do segurado (militar/servidor) e do governo (empregador); 2. No tempo de contribuição mínimo necessário à elegibilidade ao benefício de aposentadoria ou aos proventos de inatividade; 3. No que tange à inexistência de requisito de idade mínima para os militares; e 4. Na taxa de acumulação (*accrual rate*) anual e na taxa de reposição máxima do benefício de aposentadoria ou dos proventos de inatividade.

A alíquota de contribuição dos militares (7,0%) é 2,0% inferior à alíquota dos servidores públicos (9,0%). Os mesmos percentuais se aplicam à contribuição governamental, entretanto, por se tratarem de regimes de repartição na modalidade de benefício definido, em ambos os casos o governo é responsável pelo aporte de recursos necessários aos compromissos financeiros do regime ou do sistema.

O tempo de contribuição/serviço mínimo a que os militares têm que se submeter para a percepção de proventos de inatividade, 20 anos, é o dobro do exigido dos servidores públicos, 10 anos. Assim como observado em outros países, essa é uma forma de compensar a submissão a critérios de elegibilidade e de cálculo do benefício mais vantajosos.

Outro aspecto recorrente na maioria dos países é a inexistência de idade mínima para transferência à inatividade remunerada por parte dos militares. A necessidade de manutenção da tropa em condições físicas de engajamento em atividades combativas é a principal razão para essa característica, fazendo com que os militares sejam transferidos à inatividade remunerada com idade média inferior à dos servidores, conforme aponta Moon (2002, p. 11):

The MPPS has a similar structure to that of the GEPS, but there is a notable difference in the participants' average years of service. Whereas the retirement age of civil servants ranges between 55 and 63, most of the military personnel retire much earlier, with shorter periods of contributions and longer periods of benefits.

Por fim, os militares têm taxa de acumulação (*accrual rate*) de 1,90% ao ano, enquanto que a dos servidores é de 1,70%. Esse aspecto proporciona taxa de reposição máxima

aos proventos dos militares equivalente a 62,70% da média das remunerações ao longo da carreira, após 33 anos de serviço, enquanto que os servidores necessitam cumprir 36 anos de contribuição para alcançar taxa de reposição máxima em patamar levemente inferior, qual seja, 61,20%.

5.4.5 Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares

As mudanças ocorridas, em 2013, nas alíquotas de contribuição do sistema aplicado aos militares tiveram aplicação imediata, uma vez que não alteraram direitos, apenas aumentaram o percentual e a incidência das contribuições para custeio dos benefícios.

Já a limitação para o valor dos proventos de inatividade foi aplicada aos benefícios concedidos após aprovação da modificação do *Military Pension Act*.

5.5 ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos, empregadores e empregados contribuem para o sistema de seguridade social, que é um programa federal responsável pelo custeio do sistema de saúde (*Medical Care*) e da previdência social (*Old Age, Survivors and Disability Program - OASDI*). A alíquota atual destinada ao custeio do programa de benefícios de aposentadoria, pensão por morte e incapacidade (OASDI) é de 12,4% dos rendimentos do trabalhador, custeada paritariamente por empregadores e empregados, de modo que cada parte paga valor correspondente a 6,2% da remuneração do segurado. Ressalta-se, entretanto, que a base de contribuição é limitada a um valor máximo de rendimentos anuais, o qual é ajustado anualmente (em 2018, esse valor correspondia a US\$ 128.400,00).

O benefício máximo, calculado a partir da média dos rendimentos de 35 anos, é pago ao se atingir a idade de aposentadoria plena (*full retirement age*), atualmente de 66 anos. O período contributivo mínimo para fazer jus ao benefício é de 10 anos. No cômputo do benefício, caso o segurado não tenha contribuído por 35 anos, será atribuído o valor zero aos anos faltantes, ou seja, o benefício será proporcional ao tempo de contribuição. O teto do benefício, em 2018, era de US\$ 2.788,00 mensais.

Tanto os trabalhadores privados quanto servidores públicos estão sujeitos ao OASDI, entretanto, é prática comum, entre trabalhadores do setor privado, a participação em regimes de previdência complementar, individuais ou ocupacionais, que contam com benefícios tributários e, em grande parte dos casos, com a coparticipação dos empregadores no custeio. O modelo mais comum desses planos é o 401(k).

Diferentemente dos regimes complementares do setor privado, de natureza voluntária e organizados quase que exclusivamente sob regime de capitalização e na modalidade de contribuição definida, para os servidores públicos há plano de aposentadoria que, apesar de ser considerado de natureza complementar (*top-up*), possui caráter mandatório e parâmetros considerados generosos. Por esse motivo, enquanto a taxa de reposição média do setor privado é de 67,8% (já considerando os programas de participação voluntária), para os servidores públicos essa taxa é de 86,9% (OCDE, 2016).

Os militares, por sua vez, não contribuem para o regime geral (OASDI), mas o tempo de serviço é abatido do tempo de contribuição necessário à elegibilidade de benefícios daquele plano.

A partir deste ponto, a análise recairá sobre os principais programas aplicados aos servidores públicos e aos militares que hoje ingressam nas respectivas carreiras, quais sejam, o *Federal Employees Retirement System* (FERS), relativo aos servidores, e o *Blended Retirement System* (BRS), para os militares.

5.5.1 Histórico de reformas no século XXI

Os servidores públicos federais contratados a partir de 1984 são cobertos pelo *Federal Employees Retirement System* (FERS). A mudança ocorrida naquele ano integrou os servidores ao regime geral de seguridade social, mediante contribuição de 6,20% sobre a remuneração, mesma alíquota aplicável aos trabalhadores do setor privado, e deu características de regime complementar (*top-up*) ao novo regime dos servidores, mediante contribuição de 0,80% ao *Civil Service Retirement and Disability Fund* (CSRDF). Desse modo, a alíquota total da contribuição dos servidores era de 7,00% da remuneração básica, equivalente à dos servidores cobertos pelo *Civil Service Retirement System* (CSRS), o regime que o precedeu, de parâmetros bem mais generosos (ISAACS, 2015).

As principais modificações no FERS, ao longo do século XXI, incidiram sobre a alíquota de contribuição do servidor, com vistas a aumentar a sua participação no custeio dos benefícios do regime. Para os servidores contratados no ano de 2013, a alíquota de contribuição ao CSRDF passou de 0,80% para 3,10%; e para os contratados a partir de 2014, 4,40% sobre a remuneração.

A partir de 2015, os servidores passaram a poder contribuir para o *Thrift Savings Plan* (TSP), um plano de previdência organizado sob regime financeiro de capitalização e na modalidade de contribuição definida, nos mesmos moldes dos planos 401(k), destinados aos trabalhadores do setor privado. Para os servidores vinculados ao FERS, além de sua própria contribuição, suas contas individuais contam com a contribuição paritária da agência federal empregadora, até a alíquota de 5% da remuneração.

No que tange aos militares, até 2018, não houve modificações relevantes no sistema que se encontrava em vigor desde 1986, denominado *Legacy High-3*. Essa denominação deriva da mudança ocorrida naquele ano quanto ao valor-base para cômputo dos proventos de inatividade, que passou da remuneração básica final para a média das remunerações básicas referentes aos 36 meses (03 anos) de maiores remunerações.

No século XXI, mudança relevante no sistema ocorre apenas em janeiro de 2018, quando o sistema até então puramente de benefício definido é substituído por um com dois pilares (*Blended Retirement System – BRS*), um dos quais organizado sob regime financeiro de capitalização e na modalidade de contribuição definida. A principal alteração foi a diminuição da taxa de acumulação (*accrual rate*) do pilar de benefício definido, que passou de 2,50%, para cada ano de serviço, para 2,00% (KAMARCK, 2018).

Em contrapartida, para o regime de capitalização (*Thrift Savings Plan – TSP*), que até então podia ser acessado apenas de forma voluntária e sem qualquer contraprestação do ente público, passou a haver contribuição obrigatória do governo, para a conta individual do militar, no valor correspondente a 1,00% de sua remuneração básica, além de contrapartida da alíquota de contribuição escolhida pelo militar, até o montante de 5% de sua remuneração básica (para o quarto e o quinto por cento de contribuição do militar, a contrapartida governamental é de 0,5%, de modo a atingir contribuição paritária na alíquota de 5%).

5.5.2 Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos

O *Federal Employees Retirement System* (FERS) é um plano de aposentadoria que oferece benefícios de três fontes diferentes: um Plano Básico de Benefícios, a Previdência Social e o *Thrift Savings Plan* (TSP). Duas das três partes do FERS (Previdência Social e TSP) possuem portabilidade e continuarão a ser computados em um próximo emprego, em caso de o servidor perder seu vínculo empregatício com o governo federal antes da aposentadoria.

A parcela decorrente da previdência social segue os mesmos parâmetros aplicáveis ao trabalhador do setor privado. Desse modo, serão detalhados, a partir de agora, as características do Plano Básico de Benefícios e do *Thrift Saving Plans* (TSP), os quais doravante serão denominados de 1º Pilar e 2º Pilar.

5.5.2.1 Nível do Benefício

O 1º Pilar utiliza, como critério para definição do valor-base para cálculo da aposentadoria, a média das remunerações referentes ao período de três anos consecutivos com maiores salários.

O 2º Pilar é constituído por contribuições realizadas ao longo de toda a carreira do servidor, de maneira que o valor-base é definido a partir da média das remunerações ao longo de toda a sua carreira.

5.5.2.2 Estrutura do Regime/Sistema

O 1º Pilar é organizado sob regime de repartição e na modalidade de benefício definido. Os novos entrantes possuem alíquota de contribuição equivalente a 4,4% da remuneração. Já o ente público não realiza contribuições, mas sobre ele recai a responsabilidade pelo custeio dos benefícios, complementando eventuais deficiências de recursos.

O 2º Pilar é organizado sob regime de capitalização e na modalidade de contribuição definida. A alíquota de contribuição é definida pelo servidor, usualmente entre 0% e 5%, tendo em vista que para esse montante há contrapartida do ente público. É possível contribuir com alíquota superior a 5%, entretanto, sem contrapartida governamental. O ente público realiza contribuição na alíquota mínima de 1% e, a cada 1% de contribuição do servidor é aumentado

1% do governo (com exceção do quarto e do quinto por cento de contribuição do servidor, para os quais a contrapartida é de 0,5%). Desse modo, a maior alíquota de contribuição governamental, 5%, é alcançada quando o servidor contribui com o mesmo percentual.

5.5.2.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade do benefício provido por ambos os pilares advém de correção por índice de ajuste ao custo de vida (*Cost of Living Adjustment - COLA*), o qual é baseado na variação do índice nacional de preços ao consumidor.

5.5.2.4 Critérios de Elegibilidade

No 1º Pilar, o tempo de serviço mínimo para elegibilidade à concessão do benefício de aposentadoria (*vesting period*) é de 05 anos. A idade mínima necessária à concessão do benefício sem redução (*immediate retirement*) é de 62 anos. Caso conte com, pelo menos, 20 anos de serviço público, essa idade é reduzida para 60 anos, já se o servidor possuir, pelo menos, 30 anos de serviço, pode se aposentar, sem a incidência de redutor sobre o cálculo da aposentadoria, a partir da *Minimum Retirement Age (MRA)*, que atualmente é de 57 anos.

Ao preencher os requisitos para a aposentadoria no 1º Pilar, é possível escolher a forma de retirada do montante acumulado no 2º Pilar, por meio de uma, ou de qualquer combinação, entre três opções: 1. Pagamento único (*lump sum*); 2. Uma série de pagamentos mensais realizados pelo TSP; e 3. Compra de uma anuidade.

5.5.2.5 Segurança

No 1º Pilar, o valor do benefício é obtido a partir da multiplicação da taxa de acumulação anual (*accrual rate*) de 1,10%⁷ pelo número de anos de serviço no setor público e pelo valor-base (média da remuneração básica dos 03 anos de maiores salários do servidor). No 2º Pilar, dependerá do montante acumulado pelo servidor em sua conta individual, assim como de sua opção de retirada.

⁷ Para Controladores de Tráfego Aéreo, Bombeiros, Policiais e manuseadores de material nuclear, a taxa de reposição é de 1,70% do valor-base para os primeiros 20 anos de serviço e de 1,00% para os anos subsequentes.

Se um servidor falece em atividade após ter completado, pelo menos, 18 meses de serviço, mas menos de 10 anos, seu cônjuge é elegível para um benefício de sobrevivência, em pagamento único (*lump sum*), equivalente à metade da remuneração básica anual do empregado. Caso o servidor tenha completado pelo menos 10 anos de serviço, o cônjuge recebe uma pensão por morte, na forma de anuidade, igual a 50% do benefício de aposentadoria a que o servidor faria jus no momento de sua morte. Em todos os casos, o cônjuge sobrevivente faz jus a uma quantia fixa cujo valor é reajustado anualmente e, em 2018, correspondia a US\$ 32.423,53. Anuidades de sobreviventes sob o FERS terminam se o cônjuge sobrevivente se casar novamente antes da idade de 55 anos. Se o novo casamento termina em morte, divórcio ou anulação, a anuidade reinicia na mesma quantia (ISAACS, 2012).

Para os servidores aposentados, a pensão por morte para o cônjuge sobrevivente é benefício opcional, podendo ser contratado ao custo de 10% ou de 5% do seu benefício de aposentadoria. No primeiro caso, proporcionará pensão por morte, ao cônjuge sobrevivente, no valor de 50% do seu benefício de aposentadoria. Já no segundo, no valor de 25% (ISAACS, 2012).

5.5.3 Características do sistema aplicado aos militares

Desde 1º de janeiro de 2018, os novos militares estão submetidos ao *Blended Retirement System* (BRS), sistema que oferece benefícios de duas fontes diferentes: um Plano Básico de Benefícios e o *Thrift Savings Plan* (TSP). Diferentemente do que ocorre com os servidores, os militares não contribuem para o regime geral de seguridade social.

A partir de agora, serão detalhadas as características do Plano Básico de Benefícios e do *Thrift Saving Plans*, os quais doravante serão denominados de 1º Pilar e de 2º Pilar, respectivamente.

5.5.3.1 Nível do Benefício

O 1º Pilar utiliza, como critério para definição do valor-base para cálculo dos proventos de inatividade, a média das remunerações referentes ao período de três anos consecutivos com maiores salários.

O 2º Pilar é constituído por contribuições realizadas ao longo de toda a carreira do militar, de maneira que o valor-base é definido a partir da média das remunerações ao longo de toda a sua carreira.

5.5.3.2 Estrutura do Regime/Sistema

O 1º Pilar é organizado sob regime de repartição e na modalidade de benefício definido. Não há contribuições dos militares para o seu custeio. Para o ente público, não há alíquota de contribuição definida, mas sobre ele recai a responsabilidade pelo custeio da totalidade dos benefícios.

Da mesma forma que para os servidores, o 2º Pilar é organizado sob regime de capitalização e na modalidade de contribuição definida. A alíquota de contribuição é definida pelo militar, usualmente entre 0% e 5% da remuneração básica, tendo em vista que para esse montante há contrapartida do ente público. É possível contribuir com alíquota superior a 5%, entretanto, sem contrapartida governamental para o que exceder os 5%. O ente público realiza contribuição na alíquota mínima de 1% e, a cada 1% de contribuição do militar é aumentado 1% do governo (com exceção do quarto e do quinto por cento de contribuição do militar, para os quais a contrapartida é de 0,5%). Desse modo, a maior alíquota de contribuição governamental, 5%, é alcançada quando o servidor contribui com o mesmo percentual.

5.5.3.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade do benefício provido por ambos os pilares advém de correção por índice de ajuste ao custo de vida (*Cost of Living Adjustment - COLA*), o qual é baseado na variação do índice nacional de preços ao consumidor.

5.5.3.4 Critérios de Elegibilidade

No 1º Pilar, o tempo de serviço mínimo para elegibilidade à concessão do benefício de aposentadoria (*vesting period*) é de 20 anos, não havendo requisito relativo à idade mínima.

Ao preencher os requisitos para a aposentadoria no 1º Pilar, é possível escolher a forma de retirada do montante acumulado no 2º Pilar, por meio de uma, ou de qualquer

combinação, entre três opções: 1. Pagamento único (*lump sum*); 2. Uma série de pagamentos mensais realizados pelo TSP; e 3. Compra de uma anuidade.

5.5.3.5 Segurança

No 1º Pilar, o valor do benefício é obtido a partir da multiplicação da taxa de acumulação anual (*accrual rate*) de 2,00% pelo número de anos de serviço militar e pelo valor-base (média da remuneração dos 03 anos de maiores salários do militar). No 2º Pilar, dependerá do montante acumulado pelo militar em sua conta individual, assim como de sua opção de retirada.

Se um militar falece em atividade, é oferecido Benefício de Dependência e Indenização (*Dependency and Indemnity Compensation – DIC*), mensal, livre de impostos, no valor fixo de US\$ 1.283,11 para o cônjuge sobrevivente (vitalício), adicionado de US\$ 317,87 por filho dependente (temporário, até os 18 anos do(a) filho(a)). Caso o militar tenha completado pelo menos 20 anos de serviço, o cônjuge recebe uma pensão por morte, na forma de anuidade, igual a 55% dos proventos de inatividade a que o militar faria jus no momento de sua morte, deduzido o valor recebido pelo cônjuge a título de Benefício de Dependência e Indenização. Em todos os casos, o cônjuge sobrevivente faz jus a uma gratificação (*death gratuity*) no valor de US\$ 100.000,00. Da mesma forma que para os cônjuges sobreviventes de servidores, o benefício cessa se o cônjuge sobrevivente se casar novamente antes da idade de 55 anos. Se o novo casamento termina em morte, divórcio ou anulação, a anuidade reinicia na mesma quantia.

Para os militares inativos, a pensão por morte para o cônjuge sobrevivente é benefício opcional, podendo ser contratado ao custo de 6,5% de parcela ou da totalidade dos seus proventos de inatividade. A contratação proporcionará pensão por morte, ao cônjuge sobrevivente, no valor de 55% do valor-base escolhido pelo militar (que pode variar de US\$ 300,00 até a totalidade dos proventos do militar inativo).

5.5.3.6 Adequação

Nos Estados Unidos, há constante preocupação tanto com a manutenção da remuneração dos servidores e dos militares em nível adequado ao recrutamento e à retenção de

peçoal de alta qualificação profissional, como também na equidade das remunerações de profissionais que desempenham atividades com o mesmo grau de complexidade e de responsabilidade, em ambos os setores.

Corroborando essa preocupação, por requisição do Congresso, o *Congressional Budget Office* (2011) elaborou análise comparativa entre as remunerações dos servidores públicos federais e dos militares. De acordo com o estudo elaborado, “*Policymakers may be concerned about the ability of both the military and other federal agencies to recruit and retain high-quality personnel and about equity between those two compensation systems*” (CBO, 2011, p. 01).

Com propósito semelhante, no âmbito do Departamento de Defesa (DoD), a cada quatro anos, é realizada revisão do patamar remuneratório dos militares. Entre os objetivos dessas avaliações, busca-se verificar se a remuneração militar é capaz de garantir que os membros das Forças Armadas estão sendo adequadamente recompensados e que os orçamentos do DoD estão sendo gastos de forma eficiente e eficaz. Além disso, considera-se na análise o fato de que o DoD deve competir com empresas do setor privado e com outras organizações governamentais por pessoal qualificado, de modo que a adequação da remuneração é uma ferramenta importante nessa competição (GREFER et al, 2012).

Um dos aspectos que afetam a comparabilidade direta das remunerações de ambas as categorias profissionais são as peculiaridades da carreira militar. Segundo o relatório do *Congressional Budget Office* (2011, p. 08):

Intangible job characteristics such as working conditions can differ markedly between military and federal civilian jobs, even if their type of occupation is the same. For example, military personnel are generally expected to change locations every few years—in addition to deploying for specific operations—whereas most federal civilians can choose to remain in the same geographical area throughout their career. Military members may work in more hazardous conditions or longer hours (and are considered to be on duty at all times). Members of the armed forces are subject to military discipline and are unable to resign or change jobs at will.

O estudo concluiu que, em média, os militares são mais bem pagos que os civis. Para os graduados (*enlisted personnel*), profissionais de nível médio (CBO, 2011, p. 04):

For any given number of years of work experience, median cash compensation for enlisted personnel was at least as high as the 75th percentile of earnings for federal workers with comparable work experience. In other words, the typical enlisted person receives more cash compensation than three-quarters of comparable federal civilians.

Diferença ainda maior foi verificada para os Oficiais (CBO, 2011, p.04):

CBO also compared the cash compensation of military officers with that of more-educated federal civilians (those with a four-year college degree). The median RMC for commissioned officers with two years of experience or more exceeds the 75th percentile of cash compensation of federal workers with four-year college degrees. That disparity between officers' and civilian employees' cash compensation grows with increasing years of experience, and the disparity for officers exceeds the disparity for enlisted personnel.

Na avaliação quadrienal realizada pelo Departamento de Defesa, em 2012, justifica-se o fato de a remuneração militar ser relativamente superior à dos civis, como forma de compensar os maiores riscos e as condições de trabalho mais árduas a que os militares estão submetidos, além de exercer os papéis de atração e de retenção de pessoal qualificado, conforme colocado por Grefer et al (2012, p. 51):

*In our formal model, we stated that, if military and civilian groups are comparable, and their jobs are comparable, compensation should be roughly the same. Yet, the empirical model shows that this is not the case. **To the extent that higher pay for service members compensates them for higher risk and more arduous duty, and to the extent that it is necessary to pay service members more to attract and retain high quality personnel, military pay will need to be higher than wages for otherwise equivalent civilians.** (grifo nosso)*

Desse modo, em que pese a necessidade de equiparação das remunerações entre os servidores públicos e os militares, prevalece a ideia de que, por questão de equidade, ou seja, para que se possa tratar os desiguais na exata medida de suas desigualdades, a remuneração dos militares deve ter patamar relativamente superior, de modo a compensar as peculiaridades da carreira das armas.

5.5.4 Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares

O regime de previdência dos servidores civis e o sistema aplicado aos militares possuem estrutura semelhante, ambos possuindo um 1º Pilar organizado sob regime de repartição e na modalidade de benefício definido, além de um 2º Pilar estruturado sob regime de capitalização e na modalidade de contribuição definida. O pilar de capitalização funciona da mesma forma, não havendo quaisquer diferenças relevantes, já no que diz respeito ao regime de repartição, existem consideráveis diferenças.

A primeira delas é a não contributividade do sistema de proteção social militar. Enquanto os servidores têm de contribuir com alíquota de 4,4% da remuneração para custeio dos seus benefícios, não há qualquer alíquota de contribuição definida para os militares, sendo o sistema custeado integralmente pelos recursos federais.

Outra diferença é o tempo de serviço, vinculado ao sistema/regime, necessário à elegibilidade ao benefício de inatividade/aposentadoria. Para os militares o tempo mínimo é de 20 anos, enquanto que para os servidores esse período é de cinco anos. Entretanto, não há idade mínima estabelecida como critério de elegibilidade para os militares, enquanto que para os servidores ela é de 62 anos (podendo ser reduzida a até 57 anos, a depender do tempo de serviço).

A maior diferença se dá na taxa de acumulação (*accrual rate*). Para os militares, para cada ano de serviço é acrescido 2,00% do valor-base (média da remuneração básica dos maiores 36 meses consecutivos) no valor dos proventos de inatividade. Já para os servidores, esse percentual é de apenas 1,10%, podendo ser de 1,00% se o servidor se aposentar sem haver completado 62 anos ou sem um mínimo de 20 anos de serviço.

Por fim, há diferença na contribuição necessária à contratação do benefício de pensão por morte (*survivor benefit*), assim como na taxa de reposição do mesmo. Para os militares, é necessária a contribuição de 6,5% da remuneração para assegurar a pensão por morte com taxa de reposição de 55%. Já para os servidores, o benefício é contratado ao custo de 10% da remuneração para assegurar taxa de reposição de 50% (ou contribuição de 5% para taxa de reposição de 25%, a critério do servidor aposentado). Ademais, existe gratificação recebida pelos beneficiários do militar morto durante o serviço ativo, no valor de US\$ 100.000,00. Para os beneficiários dos servidores há gratificação semelhante, mas no valor de US\$ 32.423,53.

5.5.5 Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares

A mudança ocorrida em 1º de janeiro de 2018, que alterou o sistema de proteção social militar do *Legacy High-3* para o *Blended Retirement System (BRS)*, foi fruto de deliberação ocorrida ainda em 2016, por meio do *National Defense Authorization Act (NDAA)* daquele exercício financeiro.

Não houve regra de transição, o novo sistema foi imposto apenas aos que ingressaram na carreira militar a partir do ano de 2018. Para os que possuíam menos de 12 anos de serviço em 31 de dezembro de 2017, foi oportunizada a troca do sistema, mas sem qualquer obrigatoriedade. Para os que optaram pela troca, todos os parâmetros do novo sistema passaram a ser aplicáveis, inclusive para o período de serviço anterior a 2018.

Durante o processo de transição, ressalta-se a grande campanha de informação realizada pelo Departamento de Defesa americano acerca das características do novo sistema, que ocorreu desde a sua concepção, em 2016, até o momento de sua efetivação, em 2018, de modo que a opção a ser realizada pelos militares que já estavam em atividade pudesse ser a mais consciente possível.

5.6 FRANÇA

A França é um dos poucos países da OCDE em que o regime previdenciário aplicado aos servidores públicos é completamente distinto daquele destinado aos trabalhadores do setor privado (OCDE, 2016).

Para o setor privado, há a incidência de dois regimes obrigatórios, o regime geral (primeiro pilar) e o regime complementar (segundo pilar).

O primeiro pilar é um regime previdenciário de repartição (*pay-as-you-go*), mandatário, no qual o valor do benefício depende do tempo de serviço e da média salarial dos 25 anos⁸ em que o segurado obteve os maiores rendimentos. Para se obter o benefício de aposentadoria com a taxa de reposição máxima⁹ de 50% em relação ao valor-base (média salarial dos melhores 25 anos da carreira), é necessário contar com, pelo menos, 62 anos de idade e 43 anos¹⁰ (172 trimestres) de contribuição. Caso não tenha completado o número de trimestres necessários à percepção do benefício sem redução (172 trimestres), é possível se aposentar com benefícios proporcionais a partir dos 67 anos, ou a partir dos 62 anos, entretanto, com o valor proporcional submetido à nova redução por antecipação de idade.

O segundo pilar, obrigatório por lei para os trabalhadores do setor privado, é composto por regimes previdenciários complementares, administrados por fundos específicos privados. Os mais comuns são o AGIRC (para executivos) e o ARRCO (para não-executivos), que se fundiram em 2003. As contribuições são pagas pelos empregadores e pelos segurados

⁸ O período de 25 anos é válido para nascidos a partir de 1948.

⁹ Além da taxa de reposição, o valor do benefício é limitado, atualmente, a € 35.000,00 anuais.

¹⁰ Tempo de contribuição necessário para os nascidos a partir de 1973.

em uma base de repartição (*pay-as-you-go*). Os benefícios são calculados com base em 'pontos' acumulados durante sua carreira, ou seja, tem por base a média salarial de toda sua vida ativa.

Os servidores públicos (*fonctionnaires civils*), por sua vez, são cobertos por regime específico, não se lhes aplicando o regime geral de previdência (*régime general*) nem lhes sendo oferecidos planos complementares de previdência ocupacional. Por esse motivo, a taxa de reposição máxima aplicável aos seus benefícios de aposentadoria, atualmente em 75%, é bem superior à taxa máxima dos benefícios do regime geral (50%). Ademais, o valor-base para o cálculo do benefício é a média das últimas 06 remunerações mensais, consideravelmente mais favorável que o critério utilizado para os trabalhadores do setor privado (melhores 25 anos).

Mesmo não possuindo regime de previdência complementar, a taxa de reposição dos benefícios de aposentadoria dos servidores públicos na França, em média, é superior à dos trabalhadores da iniciativa privada. Segundo estudo da OCDE (2016), enquanto que para os servidores ela corresponde a 63,4%, para a iniciativa privada, já considerada a previdência complementar, ela equivale a 55,4%.

Conforme será discorrido adiante, as regras do sistema aplicado aos militares são praticamente as mesmas que regulam o regime previdenciário dos servidores públicos, com exceção da regra relativa à idade mínima necessária à elegibilidade do servidor para o benefício de aposentadoria sem redução, critério ao qual os militares não se submetem.

5.6.1 Histórico de reformas no século XXI

Seguindo a tendência internacional acerca do tema, desde 2003 foram realizadas sucessivas mudanças na legislação reguladora do regime previdenciário do setor público, com o intuito de aproximá-lo das características presentes no regime geral. As modificações tiveram cunho essencialmente paramétrico, alterando critérios de elegibilidade, elementos utilizados no cálculo dos valores dos benefícios e a forma de indexação dos benefícios.

Um dos principais aspectos atacados na reforma de 23 de agosto de 2003 foi o tempo de contribuição necessário para a percepção de benefício de aposentadoria com a taxa integral de reposição (75%), que até então era definido em 37,5 anos (150 trimestres). Esse período sofreu aumento gradual até chegar a 40 anos (160 trimestres) em 2008, quando foi aprovada nova alteração gradativa, para que chegasse a 41 anos (164 trimestres) em 2012. Em

9 de novembro de 2010 foi editada Lei que flexibilizou a definição de tais períodos, para as diferentes gerações, autorizando que tal procedimento fosse realizado por Decreto. Em atenção a essa nova sistemática, foram estipulados outros acréscimos, culminando com o período de 43 anos (172 trimestres) para a geração nascida a partir de 1973.

A Lei de 2003 também inseriu um desconto no benefício, aplicado em virtude do não atingimento do número de trimestres necessários para a percepção de benefício com a taxa de reposição máxima. Esse desconto começou a incidir em 2006 com a alíquota de 0,125% por trimestre e foi aumentando gradualmente até atingir o patamar de 1,25% por trimestre.

O mesmo diploma estabeleceu prêmio de 0,75% para cada trimestre trabalhado além da idade mínima para aposentadoria, a partir do trimestre concluído em 1º de janeiro de 2004. Essa taxa foi aumentada para 1,25%, por trimestre adicional, a partir de 1º de janeiro de 2009. O acréscimo fica limitado até o atingimento de taxa de reposição equivalente a 80% do valor-base (média das seis últimas remunerações mensais).

Ainda na reforma de 2003, houve alteração na metodologia de atualização dos benefícios de aposentadoria dos servidores e dos militares. Até então ela era realizada seguindo as variações salariais dos servidores e dos militares ativos, inclusive com o benefício de revisões estatutárias ou da categoria. A partir de 2004, as aposentadorias e os proventos de inatividade passaram a ser indexados à projeção de variação inflacionária do ano corrente e, em função de modificações trazidas na Lei de financiamento da seguridade social de 2016, desde 2017 são corrigidos anualmente pela variação inflacionária dos 12 meses anteriores.

Em 2010 houve alteração na idade mínima necessária à elegibilidade à aposentadoria dos servidores públicos, que passou de 60 para 62 anos, acrescendo-se 04 meses à idade mínima, a partir da geração de nascidos em 1951, com previsão para atingir por completo os nascidos a partir de 1956. Esse prazo foi acelerado por modificações trazidas na Lei de financiamento da seguridade social, de 2012, de modo que a idade de 62 anos passou a ser válida para os nascidos a partir de 1955. Para os militares, houve acréscimo gradual de dois anos no tempo de serviço necessário para transferência à inatividade remunerada, passando de 25 para 27 anos, para os oficiais, e de 15 para 17 anos, para os graduados.

5.6.2 Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos

Os parâmetros do regime de previdência dos servidores públicos franceses estão dispostos no Código de Aposentadorias e de Pensões dos servidores civis e dos militares (*Code des pensions civiles et militaires de retraite*) e, para os indivíduos que hoje ingressam no serviço público, são assim definidos:

5.6.2.1 Nível do Benefício

O valor-base para o cálculo do benefício de aposentadoria é a média das últimas seis remunerações mensais do servidor.

5.6.2.2 Estrutura do Regime/Sistema

O regime de previdência dos servidores é do tipo benefício definido (BD), mediante regime financeiro de repartição (*pay-as-you-go*).

A contribuição dos servidores para custeio do sistema é de 10,56% da remuneração, em processo de ascensão gradual, até 2020, quando passará à alíquota de 11,10% da remuneração. Apesar de não haver alíquota de contribuição fixa para o governo, como ele é o responsável pelo custeio das necessidades financeiras remanescentes, anualmente é calculada a taxa de contribuição para o equilíbrio financeiro do regime, que em 2017 foi de 74,28% da remuneração dos servidores.

5.6.2.3 Estabilidade do Benefício

A correção dos benefícios se dá, anualmente, pela variação inflacionária mensurada para o período de 12 meses imediatamente anterior.

5.6.2.4 Critérios de Elegibilidade

O tempo de contribuição mínimo para elegibilidade à concessão do benefício de aposentadoria (*vesting period*) é de 02 anos para servidores da categoria “sedentária” e de 17 anos para servidores da categoria “ativa”¹¹.

A idade mínima necessária à concessão do benefício é de 62 anos, para os servidores da categoria “sedentária”, nascidos a partir de 1955 (situação na qual se enquadra um novo entrante no serviço público). Para os servidores da categoria “ativa”, a idade mínima geral é de 57 anos, mas há ainda a idade mínima especial de 52 anos para membros da polícia nacional, agentes prisionais, controladores de tráfego aéreo, agentes da rede subterrânea de esgoto e agentes do corpo de identificadores do Instituto Médico Legal.

Para atingir o valor máximo do benefício de aposentadoria, correspondente a 75% da média das seis últimas remunerações, é necessário computar o período de 43 anos (172 trimestres) no serviço público. Há algumas situações em que o tempo é contado de forma fictícia, como, por exemplo, o acréscimo de dois trimestres, por filho nascido a partir de 1º de janeiro de 2004, às mulheres que derem à luz durante o período em que forem servidoras (ou militares)¹².

5.6.2.5 Segurança

O valor do benefício é obtido a partir da multiplicação do percentual de liquidação (número de trimestres trabalhados / número de trimestres necessários à aposentadoria completa) pela média das últimas seis remunerações mensais do servidor e pela taxa de reposição de 75%.

Quando a aposentadoria ocorrer sem que o servidor tenha completado o tempo de serviço necessário à percepção do benefício de aposentadoria de valor integral (172 trimestres), há incidência de coeficiente de desconto equivalente a 1,25% por trimestre faltante para a aposentadoria completa ou por trimestre faltante para atingimento da idade de cancelamento do desconto, o que for menor. Como a idade de cancelamento do desconto é cinco anos a mais que

¹¹ Antes de os servidores completarem 17 anos de atividade considerada “ativa”, são classificados como sendo da categoria “sedentária”, submetendo-se às regras aplicáveis a este grupo.

¹² Redação original do artigo L. 12 Bis, do *Code des pensions civiles et militaires de retraite: Pour chacun de leurs enfants nés à compter du 1 janvier 2004, les femmes, fonctionnaires ou militaires, ayant accouché postérieurement à leur recrutement, bénéficient d'une majoration de durée d'assurance fixée à deux trimestres.*

a idade mínima para aposentadoria, o desconto máximo é de 25% (equivalente a 20 trimestres)¹³.

Quando o servidor computar, ao tempo da aposentadoria, mais trimestres que o necessário para a percepção de benefício de aposentadoria integral (172 trimestres), há incidência de coeficiente de majoração de 1,25% para cada trimestre excedente. Como a taxa de reposição máxima, após a majoração, é limitada a 80% do valor-base, a majoração máxima é de 5% (equivalente a 4 trimestres).

A pensão vitalícia do cônjuge (ou ex-cônjuge) sobrevivente é equivalente a 50% do benefício a que fazia jus o servidor falecido. A pensão temporária para o filho dependente tem valor correspondente a 10% do benefício de aposentadoria do servidor falecido e é paga até os 21 anos de idade. A soma da pensão vitalícia com eventuais pensões temporárias não pode ultrapassar 100% do valor do benefício de aposentadoria do servidor falecido.

5.6.3 Características do sistema aplicado aos militares

Os parâmetros do sistema aplicado aos militares franceses também estão dispostos no Código de Aposentadorias e de Pensões dos servidores civis e dos militares (*Code des pensions civiles et militaires de retraite*) e, para os indivíduos que hoje ingressam na carreira militar, são assim definidos:

5.6.3.1 Nível do Benefício

O valor-base para o cálculo do benefício de aposentadoria é a média das últimas seis remunerações mensais do militar.

¹³ L 14. I : ... Lorsque la durée d'assurance est inférieure au nombre de trimestres nécessaire pour obtenir le pourcentage de la pension mentionné à l'article L. 13, un coefficient de minoration de 1,25 % par trimestre s'applique au montant de la pension liquidée en application des articles L. 13 et L. 15 dans la limite de vingt trimestres.

5.6.3.2 Estrutura do Regime/Sistema

O sistema aplicado aos militares é do tipo benefício definido (BD), mediante regime financeiro de repartição (*pay-as-you-go*).

A contribuição dos militares para custeio do sistema é de 10,56% da remuneração, em processo de ascensão gradual, até 2020, quando passará à alíquota de 11,10% da remuneração. Apesar de não haver alíquota de contribuição fixa para o governo, como ele é o responsável pelo custeio das necessidades financeiras remanescentes, anualmente é calculada a taxa de contribuição para o equilíbrio financeiro do sistema, que em 2017 foi de 126,07% da remuneração dos militares.

5.6.3.3 Estabilidade do Benefício

A correção dos benefícios se dá, anualmente, pela variação inflacionária mensurada para o período de 12 meses imediatamente anterior.

5.6.3.4 Critérios de Elegibilidade

Diferentemente dos servidores públicos, os militares não se submetem a critério de idade mínima para transferência à inatividade remunerada. No entanto, o tempo de serviço mínimo necessário para que façam jus ao benefício de inatividade é de 27 anos para os oficiais e de 17 anos para os graduados.

Para atingir o valor máximo do benefício de aposentadoria, correspondente a 75% da média das seis últimas remunerações, é necessário computar o período de 43 anos (172 trimestres) de serviço. Além das situações de contagem ficta de tempo de serviço igualmente aplicáveis aos servidores públicos, os militares podem se beneficiar de situações que guardam estreita relação com as peculiaridades da carreira, tais como: bonificações de campanha, em especial para serviços no mar ou no exterior¹⁴; bonificação por desempenho de atividade aérea

¹⁴ L.12: ... c) *Bénéfices de campagne dans le cas de services militaires, notamment pour services à la mer et outre-mer*;

ou submarina¹⁵; e bonificação de 1/5 do tempo de serviço militar, limitado a 20 trimestres, concedido a todos os militares que contem com pelo menos 17 anos de serviço¹⁶.

Na prática, a incidência do bônus de 1/5 do tempo de serviço, aplicável a todos os militares independentemente da atividade que desempenham, já é suficiente para reduzir o tempo de serviço necessário à percepção do benefício de inatividade sem redução (75% da média dos salários dos últimos seis meses) para 38 anos de serviço (152 trimestres).

5.6.3.5 Segurança

O valor do benefício é obtido a partir da multiplicação do percentual de liquidação (número de trimestres trabalhados / número de trimestres necessários à aposentadoria completa) pela média das últimas seis remunerações mensais do servidor e pela taxa de reposição de 75%.

Quando a transferência à inatividade remunerada ocorrer sem que o militar tenha completado o tempo de serviço necessário à percepção do benefício de inatividade sem redução (172 trimestres), há incidência de coeficiente de desconto equivalente a 1,25% por trimestre faltante para o benefício completo, limitado ao desconto máximo de 12,5% (equivalente a 10 trimestres)¹⁷.

Quando o militar computar, ao tempo da transferência para a inatividade remunerada, mais trimestre que o necessário para a percepção de benefício de inatividade integral (172 trimestres), há incidência de coeficiente de majoração de 1,25% para cada trimestre excedente. Como a taxa de reposição máxima, após a majoração, é limitada a 80% do valor-base, a majoração máxima é de 5% (equivalente a 4 trimestres).

¹⁵ L. 12 : ... d) *Bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé. Le décompte des coefficients applicables aux heures de vol ou à la durée des services sous-marins est effectué conformément aux dispositions en vigueur au moment où s'est ouvert le droit à ces bonifications;*

¹⁶ L. 12 : ... i) *Une bonification du cinquième du temps de service accompli est accordée dans la limite de cinq annuités à tous les militaires à la condition qu'ils aient accompli au moins dix-sept ans de services militaires effectifs ou qu'ils aient été rayés des cadres pour invalidité ; le maximum de bonifications est donné aux militaires qui quittent le service à cinquante-neuf ans ; la bonification est diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire de service jusqu'à l'âge mentionné à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale. Le temps passé en congé de longue durée pour maladie et en congé de longue maladie est assimilé à des services militaires effectifs.*

¹⁷ L. 14 II: ... *Lorsque la durée de services militaires effectifs est inférieure à la durée nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une liquidation de la pension, définie au II de l'article L. 24, augmentée d'une durée de services effectifs de dix trimestres, un coefficient de minoration de 1,25% s'applique au montant de la pension militaire liquidée en application des articles L. 13 et L. 15 dans la limite de dix trimestres.*

A pensão vitalícia do cônjuge (ou ex-cônjuge) sobrevivente é equivalente a 50% do benefício a que fazia jus o militar falecido. A pensão temporária para o filho dependente tem valor correspondente a 10% do benefício de inatividade do militar falecido e é paga até os 21 anos de idade. A soma da pensão vitalícia com eventuais pensões temporárias não pode ultrapassar 100% do valor dos proventos de inatividade do militar falecido.

5.6.3.6 Adequação

As remunerações dos servidores públicos e dos militares são reguladas pelo mesmo normativo, o Decreto n° 85-1148, de 24 de outubro de 1985, o que evidencia a preocupação do estado francês em remunerar, de maneira equivalente, os agentes públicos, sejam eles civis ou militares, que desempenham atividades de complexidade e de responsabilidade semelhantes, em que pese haver componentes remuneratórios relacionados às peculiaridades que distinguem a carreira militar das demais carreiras do setor público.

Ainda assim, trabalho desenvolvido pelo Alto Comitê de Avaliação da Condição Militar (HCECM) observou uma evolução desfavorável da remuneração dos militares em comparação com a dos servidores públicos civis, o que culminou com processo de revalorização das remunerações dos militares a partir de 2008.

Esse processo de adequação remuneratória foi implementado como parte do plano de melhoria da condição militar (*plan d'amélioration de la condition militaire*), previsto pela Lei de Programação Militar (*loi de programmation militaire*), juntamente com as medidas do Ministério da Defesa associadas ao plano de adaptação dos postos e graduações às responsabilidades exercidas (*plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées*), destinadas a assegurar uma melhor correlação entre postos/graduações e funções (COUR DES COMPTES, 2013).

Relatório da Corte de Contas francesa acerca da remuneração dos militares, realizado em 2013, aponta que a remuneração dos militares se encontra em patamar equivalente à paga a outras categorias do setor público francês. Corroborando essa constatação, esse mesmo estudo aponta que, de acordo com dados remuneratórios de 2010, o nível salarial bruto dos militares era ligeiramente inferior ao do servidor público civil (- 2,6%), mas, quando considerados apenas os rendimentos líquidos, o nível salarial dos militares era ligeiramente superior (+ 1,8%). Ainda de acordo com o relatório da Corte de Contas, esse comportamento

seria reflexo de um menor nível de contribuições dos militares para a seguridade social, tendo em vista a presença de maior parcela de gratificações não sujeitas à incidência dessas contribuições no âmbito da população militar (COUR DES COMPTES, 2013).

Desde 2007, o Alto Comitê de Avaliação da Condição Militar elabora anualmente relatório de acompanhamento de aspectos relativos à remuneração e à proteção social do militar e de sua família, contribuindo para a manutenção da equivalência alcançada.

Embora atualmente haja plena adequação entre a remuneração individual dos militares e dos servidores, quando considerada a renda global familiar, os militares se situam em patamar inferior. O principal fator contributivo para essa situação é o alto grau de mobilidade geográfica que a carreira impõe à família do militar, o que traz prejuízos à empregabilidade e à carreira profissional do seu cônjuge. Dados estatísticos relacionados à taxa de emprego na França evidenciam que, para famílias com dois filhos (com pelo menos um deles com menos de três anos de idade), a taxa de emprego do cônjuge do militar é 11% mais baixa do que a observada, em média, para uma família francesa com as mesmas características e 19% menor para famílias com três filhos. No que tange ao nível de remuneração, o Alto Comitê de Avaliação da Condição Militar observou, por vários anos, a persistência de uma lacuna entre a renda individual média de um cônjuge de militar e a de um cônjuge de servidor público, chegando a mais de 30% entre o cônjuge de um oficial ou de um graduado e o de um servidor público categoria A ou B, respectivamente (HCECM, 2018).

5.6.4 Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares

O regime de previdência dos servidores civis e o sistema aplicado aos militares são praticamente idênticos, havendo diferenças relevantes em apenas dois aspectos: 1. No critério relativo à idade mínima necessária à habilitação ao benefício de aposentadoria/inatividade; e 2. Na contribuição estatal para o regime/sistema.

O fato de as atividades militares demandarem condições físicas não compatíveis com idades avançadas faz com que, na França, não haja critério de idade mínima para que o militar possa ser transferido à inatividade remunerada. Necessário apenas o cumprimento do tempo de serviço de 17 anos para graduados e de 27 anos para os Oficiais.

Já no que tange à contribuição estatal necessária ao equilíbrio financeiro do sistema, a diferença existente é consequência natural da transferência à inatividade, por parte dos militares, em idade média inferior à idade de aposentadoria dos servidores. A inexistência de idade mínima, somada à bonificação de até 05 anos na contagem de tempo utilizado no cômputo do benefício, concorrem para que os militares possam receber, por prazo mais longo, benefício com taxa de reposição análoga à recebida por servidor.

5.6.5 Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares

Conforme colocado, as mudanças ocorridas nas duas últimas décadas tiveram cunho estritamente paramétrico. Nesse sentido, houve modificações relativas ao tempo de serviço mínimo necessário à elegibilidade aos proventos de inatividade, que aumentou em 02 anos, assim como modificações no período necessário ao recebimento da taxa de reposição máxima, que passou de 37,5 anos para 43 anos.

Em todos os casos, os militares, assim como os servidores, que já estavam em atividade no momento das modificações normativas também foram impactados pelas mudanças, por meio de regras de transição que promoveram alterações graduais nos parâmetros modificados.

No caso do acréscimo de dois anos ao tempo de serviço mínimo, a modificação ocorreu acrescentando-se 04 meses, por ano, a partir do ano subsequente à alteração normativa, de modo que, entre 2010 e 2016, passou de 15 para 17 anos, para os graduados, e de 25 para 27 anos, para os oficiais.

No que diz respeito ao acréscimo no período de serviço necessário ao recebimento dos proventos de inatividade com a taxa máxima de reposição (75%), a alteração ocorreu de maneira análoga à aplicável aos servidores civis, qual seja, aumento de dois trimestres por ano, na modificação ocorrida em 2003 (150 para 160 trimestres), aumento de um trimestre por ano, na modificação ocorrida em 2008 (160 para 164 trimestres). Após a lei que autorizou a modificação do período em comento por Decreto, as alterações passaram a ser destinadas às gerações, de modo que, para as gerações de nascidos em 1953 e 1954, esse período foi fixado em 165 trimestres, para os nascidos entre 1955 e 1957, 166 trimestres. A partir de então, foi-se aumentando um trimestre a cada geração de três anos, até se chegar a 172 trimestres para os nascidos a partir de 1973.

5.7 MÉXICO

O sistema previdenciário mexicano é composto por diversos regimes previdenciários. Os de maior relevância são os geridos pelo *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), aplicado aos trabalhadores do setor privado, pelo *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), que provê cobertura aos servidores públicos federais, e o *Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas* (ISSFAM), aplicado aos militares das forças armadas mexicanas.

Inicialmente, todos os programas foram concebidos como regimes de repartição na modalidade de benefício definido, financiados por contribuições dos empregadores, dos empregados e do estado. No entanto, a maturidade dos regimes ocasionou o aumento da necessidade de receitas para fazer face às despesas com aposentados e pensionistas, passando a requerer elevados aportes de recursos governamentais, provenientes das receitas ordinárias (impostos), para atendimento aos compromissos.

Diante desse cenário, o custo fiscal foi uma das principais razões para a realização de reformas estruturais nos programas destinados aos trabalhadores do setor privado e aos servidores públicos, constituindo-se como elemento propulsor da substituição dos mesmos por regimes de capitalização na modalidade de contribuição definida e com contas individuais. Essas reformas estruturais ocorreram em 1995, com efeitos a partir de 1997, para o IMSS e em 2007 para o ISSSTE (VILLAGÓMEZ e RAMIREZ, 2014). O sistema aplicado aos militares das forças armadas (ISSFAM), no entanto, continua estruturado sob regime financeiro de repartição e modalidade de benefício definido.

Característica que marca o sistema previdenciário mexicano é a baixa taxa de reposição dos benefícios oferecidos. Dentre os países da OCDE, o México é o que possui os menores índices, sendo de 41,40% para os servidores públicos e de apenas 25,50% para os trabalhadores do setor privado (OCDE, 2016).

Em que pese o sistema aplicado aos militares continuar organizado sob regime de repartição, os benefícios dele derivados não possuem taxas de reposição muito elevadas, tendo

em vista que o valor base para o cálculo dos mesmos não considera uma série de gratificações recebidas pelos militares em atividade.

5.7.1 Histórico de reformas no século XXI

As principais reformas ocorridas nas últimas décadas no sistema previdenciário mexicano foram derivadas de uma modificação introduzida em 1992, qual seja, a criação do sistema de poupança para aposentadoria (*Sistema de Ahorro para el Retiro – SAR*), concebido como um regime de capitalização de contas individuais. Inicialmente esse sistema funcionou como um regime de natureza complementar ao IMSS e ao ISSSTE, passando, após alguns anos, a se constituir como o regime principal de previdência dos mexicanos (a partir de 1997 para os trabalhadores do setor privado e de 2007 para os servidores públicos).

Desse modo, tem-se que a principal reforma por que passou o regime previdenciário dos servidores públicos federais teve natureza essencialmente estrutural, passando de um regime público de repartição na modalidade de benefício definido, para um regime privado de capitalização na modalidade de contribuição definida. Como consequência, a administração do novo regime de capitalização passou para as mãos do setor privado, por meio das *Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs)*, intermediários financeiros privados criados para administrar e para investir os recursos dos fundos. A migração para o novo regime foi facultativa para aqueles que já eram servidores à época da reforma. Já para os que ingressaram no serviço público após a modificação, a submissão às suas regras foi mandatória (VILLAGÓMEZ e RAMIREZ, 2014).

A modificação estrutural também foi acompanhada de algumas mudanças paramétricas em relação ao regime anterior. No regime de repartição o governo federal era responsável por contribuição equivalente a 3,50% do salário base de contribuição do servidor e o empregado por outros 3,50%. Já no regime de capitalização, essas alíquotas foram alteradas para 5,175% e 6,125%, respectivamente. Dessa forma, a contribuição total passou de 7,00% para 11,30% do salário base de contribuição.

Outra modificação paramétrica se deu por meio da instituição de idade mínima para aposentadoria. Até a reforma, não havia requisito relativo à idade mínima, sendo necessário apenas o cumprimento de 30 anos de serviço e de contribuição para a qualificação ao benefício

de aposentadoria. Sob o regime de capitalização, foram instituídas as idades mínimas de 51 anos para homens e 49 anos para mulheres, iniciando em 2010, aumentando-se gradativamente até 60 anos para homens e 58 anos para mulheres, em 2028.

Por outro lado, o sistema aplicado aos militares passou por reforma que promoveu o aumento no nível dos benefícios oferecidos pelo ISSFAM. Mesmo sendo um regime de repartição na modalidade de benefício definido, a taxa de reposição dos benefícios oferecidos não era capaz de prover proventos de inatividade com o devido grau de adequabilidade, o que suscitou muitas reclamações dos militares inativos, que viam suas rendas serem corroídas com a passagem à inatividade.

Em 2004, quatro generais da reserva remeteram uma carta ao presidente Vicente Fox, na qual expressavam o descontentamento dos militares inativos com os valores dos proventos de inatividade e urgiam por modificações na regulamentação em vigor. Um dos trechos dessa carta questionava o fato de um general do último posto receber proventos equivalentes à remuneração de um capitão em serviço ativo (FERNÁNDEZ, 2014). Por esse motivo, reformas realizadas em 2008 e em 2011 proporcionaram melhorias na fórmula de cálculo dos benefícios, de maneira a aumentar os valores dos mesmos.

Na reforma de outubro de 2008, além de haver aumento na alíquota, que passou de 11% para 15%, e na incidência da contribuição do governo federal, que passou a incidir não apenas sobre a remuneração do pessoal ativo e inativo, mas também dos pensionistas, houve também incremento de 70% para 80% do soldo no valor-base utilizado para cômputo do valor dos proventos de inatividade e de 60% para 80% do soldo no valor-base referente ao cálculo das pensões. Além disso, criou-se um acréscimo que variava entre 60% e 90%¹⁸ do valor-base para os militares que fossem transferidos à reserva remunerada entre 30 e 45 anos de serviço (ISSFAM, 2008).

Em 2011, a segunda reforma estendeu o percentual de acréscimo sobre o valor-base de cálculo dos proventos de inatividade aos militares que possuíam entre 20 e 29 anos de serviço no momento de transferência à inatividade. Nessa situação, o percentual passou a variar entre 50% e 59%, crescendo-se 1% a cada ano de serviço a mais de trabalho. Além disso, instituiu-

¹⁸ Os percentuais foram majorados em um quarto do seu valor a partir de 2008, chegando aos valores finais em 2011.

se pensão vitalícia às viúvas, e aos viúvos, de falecidos no desempenho de atividades militares (*acción de armas*) (FERNÁNDEZ, 2014).

5.7.2 Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos

Os parâmetros do regime de previdência dos servidores públicos federais mexicanos estão dispostos na Lei do *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE) e, para os indivíduos que hoje ingressam no serviço público, são assim definidos:

5.7.2.1 Nível do Benefício

Por se tratar de um regime de capitalização cuja contribuição é definida a partir de alíquota aplicável sobre a remuneração do servidor, o valor-base para o cálculo do benefício na inatividade é a média das remunerações do servidor.

5.7.2.2 Estrutura do Regime/Sistema

O regime aplicado aos servidores é constituído sob regime financeiro de capitalização na modalidade de contribuição definida, de modo que cada servidor alimenta sua própria conta individual e, ao fim da carreira, o valor nela acumulado será a base para o cálculo do seu benefício.

A alíquota de contribuição do governo mexicano para a conta individual do servidor é de 5,175% sobre o soldo básico do servidor. Já para o servidor, a contribuição é de 6,125% sobre o mesmo montante, seu salário de contribuição. Ressalta-se que o salário de contribuição tem como limite inferior o valor de 01 salário mínimo e como limite superior o correspondente a 10 salários mínimos.

Ademais, o governo federal é responsável pelo aporte de cota social equivalente a 5,50% do salário mínimo vigente no Distrito Federal em 1º de julho de 1997 (valor corrigido anualmente pelo índice nacional de preços ao consumidor).

5.7.2.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade do benefício advém de correção por índice que reflete a variação inflacionária (*Índice Nacional de Precios al Consumidor - INPC*).

5.7.2.4 Critérios de Elegibilidade

O primeiro critério de elegibilidade é o atingimento da idade mínima de aposentadoria, que para os ingressantes no serviço público é, atualmente, 60 anos de idade para homens e 58 anos para mulheres (idades aplicáveis aos que se aposentam a partir de 2028).

Ademais, para a opção de recebimento do benefício sob a forma de rendimentos vitalícios, é necessário contar com pelo menos 25 anos de contribuição. Caso contrário, o benefício será necessariamente concedido sob forma de pagamento único (*lump sum*), de acordo com o montante acumulado na conta individual do servidor.

5.7.2.5 Segurança

Por se tratar de um regime de capitalização na modalidade de contribuição definida, o valor do benefício dependerá do montante acumulado pelo servidor durante a sua carreira, não havendo previsibilidade sobre a taxa de reposição do benefício a ser auferido.

A pensão por morte é concedida no valor correspondente a 100% do benefício de aposentadoria por invalidez a que faria jus o servidor ativo falecido (35% da média do soldo básico a que fez jus o servidor nos últimos 12 meses de contribuição prévios à invalidez), ou a 100% do benefício de aposentadoria recebido pelo servidor falecido. Os benefícios de morte e invalidez são custeados pelo ISSSTE, por meio de seguro de vida e de invalidez constituído a partir de contribuições adicionais dos servidores (0,625% do Salário de Contribuição) e do governo (0,625% do Salário de Contribuição).

5.7.3 Características do sistema aplicado aos militares

Os parâmetros do sistema aplicado aos militares mexicanos estão dispostos na Lei do *Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas* (ISSFAM) e, para os indivíduos que hoje ingressam na carreira militar, são assim definidos:

5.7.3.1 Nível do Benefício

O valor-base para o cálculo dos proventos de inatividade é o soldo base do último posto ou graduação do militar.

5.7.3.2 Estrutura do Regime/Sistema

O sistema de proteção social dos militares é do tipo benefício definido (BD), mediante regime financeiro de repartição (*pay-as-you-go*).

Não há alíquota de contribuição dos militares para custeio do sistema. Para o governo federal, a alíquota de contribuição é fixada em 15% da remuneração dos militares ativos, dos proventos de inatividade e das pensões militares.

5.7.3.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade do benefício advém de correção por variação no nível salarial dos militares ativos (paridade).

5.7.3.4 Critérios de Elegibilidade

O tempo de serviço mínimo necessário à concessão dos proventos de inatividade é de 20 anos. Ademais, o atingimento da idade limite para cada posto ou graduação obriga o militar a passar à inatividade. Essa idade varia entre 50 anos, para os militares de tropa, e 65 anos, para os oficiais gerais do último posto.

Não há requisito relativo à idade mínima.

Não há incidência de redutor do valor dos proventos em virtude da transferência para a inatividade em idade jovem, entretanto, a permanência no serviço ativo por período superior a 20 anos é incentivada por meio da aplicação gradual de adicional que varia entre 50% e 90% do valor inicial dos proventos de inatividade, em decorrência da permanência em atividade por mais de 20 anos de serviço (o percentual máximo é atingido aos 45 anos de serviço). Esse adicional foi incluído pela reforma de 2008 (para os militares transferidos à inatividade com mais de 30 anos de serviço) e ampliado na reforma de 2011 (para os militares transferidos à inatividade após o cumprimento de mais de 20 e menos de 30 anos de serviço).

5.7.3.5 Segurança

O valor dos proventos de inatividade é obtido a partir do soldo básico (principal parcela remuneratória) do posto ou graduação do militar. Sobre ele é acrescido o valor de 80% desse mesmo soldo e as gratificações técnicas (voo, salto etc.) e condecorações por perseverança já concedidas. Após a integralização dessas parcelas, esse valor sofre adicional de percentual correspondente ao tempo de serviço prestado às forças armadas, o qual varia entre 50% e 90%.

O valor da pensão por morte do militar ativo ou inativo é integralizado a partir do soldo básico (principal parcela remuneratória) do posto ou graduação do militar, sendo-lhe acrescido o valor de 80% desse mesmo soldo e as gratificações técnicas (voo, salto, etc.) e condecorações por perseverança já concedidas. No cômputo da pensão não há incidência do adicional referente ao tempo de serviço prestado, de modo que o valor da mesma corresponderá a percentual entre 52,63% (caso haja incidência do percentual máximo de 90%) e 66,67% (caso haja incidência do percentual mínimo de 50%) dos proventos do militar inativo.

A taxa de reposição será fruto do posto ou da graduação com que o militar ingressou na inatividade (uma vez que a participação do soldo básico no valor total da remuneração difere entre os postos e as graduações), assim como das gratificações incorporadas em atividade e do tempo de serviço prestado.

Para melhor compreensão, simulam-se a seguir algumas situações, a partir das remunerações dos subtenentes e dos coronéis, graduação e posto, respectivamente, de maiores incidências de transferência à inatividade remunerada, de modo a verificar a taxa de reposição

mínima, ou seja, desconsiderando a incorporação de gratificações. Para tanto, assumiu-se o cumprimento de 30 anos de serviço.

Para o subtenente, o soldo básico em 2018 correspondia a \$5.382,95 pesos mexicanos, enquanto que a remuneração total correspondia a \$15.559,43. Os proventos de inatividade, desconsiderando eventuais gratificações incorporadas, seriam calculados somando-se o soldo básico a 80% dele, submetendo-se o resultado ao acréscimo de 60% (gratificação por tempo de serviço de 30 anos). Desse modo, tem-se que o valor final seria de \$15.502,90, ou seja, uma taxa de reposição em relação à última remuneração da atividade de 99,63%.

Para o coronel, o soldo básico em 2018 correspondia a \$10.495,75 pesos mexicanos, enquanto que a remuneração total correspondia a \$70.609,97. Os proventos de inatividade, desconsiderando eventuais gratificações incorporadas, seriam calculados somando-se o soldo básico a 80% dele, submetendo-se o resultado ao acréscimo de 60% (gratificação por tempo de serviço de 30 anos). Desse modo, tem-se que o valor final seria de \$30.227,76, ou seja, uma taxa de reposição em relação à última remuneração da atividade de 42,80%.

Ressalta-se que sobre o cálculo dos proventos, nas duas situações analisadas, há a incidência ainda de gratificações técnicas e de condecorações por perseverança concedidas durante o período ativo, o que certamente elevará as taxas de reposição apresentadas. De todo modo, é possível perceber que a estrutura remuneratória proporciona taxas de reposição básicas maiores para os militares de menor hierarquia, entretanto, os militares de maior graduação estão sujeitos à incidência de maior número de gratificações técnicas, o que pode suprir a diferença observada.

5.7.3.6 Adequação

De acordo com o art. 127 da constituição federal mexicana, as remunerações dos servidores públicos (e dos militares) devem ser adequadas e proporcionais à responsabilidade do emprego, da função, do cargo ou da comissão (MÉXICO, 1917). Para a concretização, em âmbito federal, do mandamento constante desse dispositivo, anualmente é editado e publicado o *Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, no qual constam os limites remuneratórios para todo o serviço

público federal, estipulados por grupos hierárquicos, no caso das carreiras comuns, ou por categorias profissionais, no caso de carreiras com especificidades técnicas ou profissionais que demandem um esquema de remuneração particular, como é o caso dos militares.

Os grupos hierárquicos estão divididos entre G e P, sendo o grupo G o de maior grau hierárquico, no qual se situam os secretários de estado (equivalentes aos ministros brasileiros), com remuneração bruta de \$ 211.439,80, e o grupo P o de menor grau hierárquico, sendo a menor remuneração bruta para esse grupo equivalente a \$ 9.308,13 (MÉXICO, 2017b).

A carreira militar, por se tratar de categoria especializada, tem a tabela de remuneração definida à parte. Na *Tabla de Haberes del Personal Militar a partir del 1º Ene. 2018* (MÉXICO, 2018), consta que a remuneração bruta atribuída ao oficial general do último posto é de \$ 186.992,46, e a do soldado é de \$ 12.529,70. Ademais, as remunerações dos oficiais guardam correlação com as dos grupos hierárquicos das funções de chefia (*personal de mando*), grupos G a O, e as remunerações dos graduados e praças, com as remunerações do *personal de enlace*, grupo P.

Percebe-se, pois, a adequação entre as faixas remuneratórias da carreira militar e das carreiras do serviço público federal que desempenham atividades com semelhantes graus de responsabilidade e de complexidade.

5.7.4 Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares

Dentre os modelos estudados, o sistema previdenciário mexicano é o que apresenta as maiores diferenças, tanto estruturais quanto paramétricas, entre o regime aplicado aos servidores públicos federais e o sistema destinado aos militares.

Enquanto o regime previdenciário dos servidores é organizado sob regime de capitalização na modalidade de contribuição definida e contabilização de reservas individuais, o sistema dos militares está fundado em regime financeiro de repartição e modalidade de benefício definido. Em tese, o sistema dos militares é mais vantajoso. No entanto, a depender da trajetória individual do servidor (principalmente no que diz respeito ao histórico de remuneração e ao tempo de contribuição), o benefício de aposentadoria pode ter taxa de reposição superior à que seria alcançada pelas regras aplicáveis aos militares.

No que tange aos parâmetros norteadores dos modelos em análise, pode-se elencar algumas diferenças relevantes, quais sejam: 1. Enquanto os servidores públicos contribuem com 6,125% dos respectivos salários de contribuição para o custeio do regime, os militares não contribuem; 2. A alíquota de contribuição do ente público é de 5,175% do salário de contribuição no regime dos servidores, enquanto que equivale a 15% da folha de remuneração no caso dos militares; 3. O tempo de contribuição mínimo para o recebimento do benefício de aposentadoria sob a forma de rendimentos vitalícios é de 25 anos para os servidores, enquanto que o tempo mínimo de serviço requerido dos militares para usufruto do mesmo benefício é de 20 anos; 4. Os benefícios dos servidores são corrigidos pelo índice inflacionário oficial, já os dos militares seguem a variação remuneratória dos ativos; 5. Enquanto a idade mínima para a aposentadoria dos servidores é de 58 anos para mulheres e de 60 anos para homens, esse requisito não se aplica aos militares, que se submetem apenas ao requisito do tempo de serviço.

Com relação às taxas de reposição dos benefícios, em decorrência da imprevisibilidade do valor do benefício derivado de um regime de capitalização (que irá depender do montante acumulado e dos rendimentos auferidos ao longo do período de acumulação), não há como realizar uma comparação efetiva. Entretanto, considerando que o regime de capitalização com contas individuais dos servidores foi implementado visando a uma maior sustentabilidade do sistema, é de se prever que as taxas de reposição, que hoje são de 41,40% (OCDE, 2016), em média, tenderão a diminuir no longo prazo. Já para os militares, conforme evidenciado no subitem 5.7.3.5, as taxas de reposição para o posto (coronel) e para a graduação (suboficial) com maiores fluxos de transferência à inatividade remunerada, sem a incorporação de eventuais gratificações, apresentam índices superiores à média atual dos servidores.

5.7.5 Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares

Como as mudanças realizadas nos sistemas dos militares tiveram o condão de ampliar os direitos, e não de restringi-los, as modificações incidiram inclusive sobre os benefícios dos inativos e dos pensionistas.

A regra de transição ocorreu, portanto, não sobre os beneficiários das reformas, mas apenas no que se refere aos valores dos percentuais acrescidos e dos adicionais criados, os quais

foram majorados, de forma gradativa, ao longo de quatro anos na reforma de 2008 e de cinco anos na de 2011.

5.8 REINO UNIDO

No Reino Unido, o sistema previdenciário é baseado em três pilares. O primeiro, de vinculação obrigatória, é o *Basic State Pension*, com fundamentos beveridgianos, que possui alíquotas de contribuição relacionadas aos rendimentos, mas oferece benefício de valor fixo (*flat rate*), dependente apenas do tempo de contribuição. O segundo pilar, de natureza bismarckiana, é formado por regimes de previdência complementar (ocupacionais) com benefícios vinculados aos rendimentos, cujo custeio, via de regra, é compartilhado entre empregadores e empregados. Por fim, há o terceiro pilar, formado por planos de previdência custeados por contribuições voluntárias dos próprios segurados.

Até o início de 2016, o regime de previdência complementar (ocupacional) dos trabalhadores do setor privado era oferecido pelo estado, por meio da *State Earnings Related Pension - SERPS*, renomeada para *State Second Pension - S2P* em 2002. A partir de 05 de abril de 2016 esse sistema desapareceu e o segundo pilar passou a ser oferecido exclusivamente pela iniciativa privada, com exceção, como será visto adiante, dos regimes complementares destinados aos trabalhadores do setor público.

Dessa forma, para os trabalhadores do setor privado, uma única pensão estatal de taxa fixa (*flat rate*) é oferecida aos que atingem a Idade de Aposentadoria Estatal (*State Pension Age - SPA*), desde que completem 35 anos de contribuições relacionadas aos rendimentos (*National Insurance Contributions - NICs*) (WHITESIDE, 2016). Aqueles que contarem com menos de 10 anos de contribuição não são elegíveis ao benefício, enquanto que os que contribuírem entre 10 e 35 anos receberão uma quantia proporcional ao tempo de contribuição.

A reforma previdenciária de 2016 foi realizada com a condição de que fosse fiscalmente neutra, projetada para conter a responsabilidade pública, não para estendê-la. Dessa forma, apesar de o valor do benefício oferecido pela *Basic State Pension* ter passado de £ 119,30 para £ 155,65, por semana, o aparente aumento de generosidade foi compensado pela exclusão da *Second State Pension - S2P* (segundo pilar).

Para os integrantes do setor público (tanto civis quanto militares), além da provisão da *Basic State Pension*, são oferecidos regimes complementares estatais relacionados aos rendimentos que, quando comparados aos regimes ocupacionais do setor privado, são considerados generosos. Essa diferenciação causa reflexos nas taxas de reposição dos benefícios. Segundo estudo da OCDE (2016), o Reino Unido é o país do bloco com maior diferença nesse quesito entre o setor público e o privado. Considerando-se apenas os regimes obrigatórios, a diferença é de 84 pontos percentuais. Quando levados em consideração os regimes complementares, a diferença cai para 55%, mas continua sendo a maior entre os países da OCDE.

Para os servidores públicos, sob administração do *Civil Service Pension Schemes*, existem atualmente 5 diferentes modelos previdenciários de benefício definido (*classic, classic plus, premium, nuvos e alpha*), além de um modelo de contribuição definida (*partnership*). Há ainda regimes especiais para trabalhadores do setor de saúde (*National Health System*) e para professores. Para fins da análise que será realizada no presente estudo, serão apresentadas as características do modelo *Alpha*, que é aplicável aos servidores que ingressam no serviço público desde 1º de abril de 2015.

Para os militares, atualmente há 03 modelos de benefício definido em vigor, os *Armed Forces Pension Schemes – 75, 05 e 15*, que fazem referência aos anos em que foram revisados, respectivamente, 1975, 2005 e 2015. Os novos militares estão sujeitos ao *Armed Forces Pension Scheme – 15*, motivo pelo qual será o modelo utilizado na análise que se procederá.

5.8.1 Histórico de reformas no século XXI

Os regimes previdenciários do setor público, assim como os aplicáveis aos trabalhadores do setor privado, passaram por diversas reformas ao longo dos anos, movimento intensificado no século XXI. Nesse sentido, as reformas do setor privado tiveram cunho mais estrutural, como a recente extinção da *Second State Pension - S2P*, enquanto que as reformas do setor público, em geral, foram de natureza paramétrica, apenas modificando os critérios aplicáveis aos modelos de benefício definido ofertados aos servidores públicos e aos militares.

Para os servidores públicos, as mudanças mais relevantes ocorreram a partir de 2007, quando os novos entrantes passaram a se vincular ao modelo previdenciário denominado

novos, o qual passou a utilizar como valor base para cálculo do benefício previdenciário o valor médio dos rendimentos do segurado (*Career Average Revalued Earnings – CARE*), em substituição ao critério do salário final. Além disso, a idade mínima para aquisição do benefício sem redução passou de 60 para 65 anos. Em contrapartida, houve aumento na taxa de acumulação por ano de trabalho (*accrual rate*), que passou de 1,67% (taxa do modelo *premium*) para 2,30%.

Em 2015, com a introdução do modelo *Alpha*, houve nova modificação na idade mínima necessária à percepção do benefício sem redução, a qual foi alinhada à Idade Estatal de Aposentadoria (*State Pension Age*), aplicada aos benefícios do regime dos trabalhadores do setor privado, que se encontra em progressão gradual para os 68 anos.

Para os militares, em 06 de abril de 2005 o AFPS-05 substituiu o AFPS-75. Não houve grandes modificações entre os modelos, a principal delas foi o acréscimo na taxa de reposição da pensão por morte destinada ao cônjuge sobrevivente, que passou de 50% do valor dos proventos de inatividade do militar, para 62,5%. Ademais, embora houvesse a manutenção da idade mínima de 55 anos para elegibilidade ao benefício sem redução (*full pension*), o AFPS 05 possibilitava a percepção de benefício reduzido (*Early Departure Pension*) após 18 anos de serviço, enquanto seu predecessor autorizava benefício semelhante após 16 anos de serviço (*Immediate Pension*). De maneira geral, o novo modelo era mais favorável aos militares com carreira mais extensa, enquanto que o AFPS-75 era mais benéfico àqueles que passavam pouco tempo no serviço militar.

Em 1º de abril de 2015, entrou em vigor o AFPS-15, o qual trouxe mudanças paramétricas mais profundas em relação às alterações ocorridas em 2005. O valor-base para o cálculo do benefício, que era o salário final, passou a ser definido pela média das remunerações obtidas ao longo da carreira (*Career Average Revalued Earnings – CARE*). A idade mínima para elegibilidade ao benefício de inatividade sem redução passou de 55 para 60 anos de idade. Houve corte no montante (*lump sum*) equivalente a três anos do benefício de inatividade que era pago ao militar, de forma automática, no momento da transferência para a inatividade. O *lump sum* continuou a ser possível, entretanto, mediante redução do benefício de inatividade vitalício. Em contrapartida às medidas restritivas, houve duas modificações que possibilitaram condições mais favoráveis ao cálculo do valor do benefício: a ampliação da taxa de acumulação (*accrual rate*), que passou de 1/70 (1,43%) para 1/47 (2,13%), por ano, e o fim da limitação de

anos de serviço para cômputo do cálculo de benefício, que era restrito a 40 no AFPS-05 e a 34, se oficial, ou 37, se de outras graduações (*other ranks*), no AFPS-75.

5.8.2 Características do Regime aplicado aos Servidores Públicos

Além do *Basic State Pension*, regime geral de previdência do Reino Unido de cobertura obrigatória para todos os cidadãos, aos novos entrantes no serviço público (*civil servants*) é oferecida a possibilidade de se vincular ao regime de previdência complementar (*occupational pension scheme*).

Conforme já discorrido, há sistemas de previdência complementar aplicáveis a algumas categorias específicas de servidores, como professores e trabalhadores da área de saúde. Na análise que se procederá, optou-se pelo *Civil Service Pension Scheme*, modelo *Alpha*, regime que atualmente é destinado à maioria dos novos servidores.

5.8.2.1 Nível do Benefício

O valor-base do benefício é obtido a partir da média das remunerações de toda a carreira (*Career Average Revalued Earnings – CARE*), uma vez que, para cada ano de contribuição, é incluído no pote virtual de aposentadoria (*pension pot*) 1/43 (2,32%) da remuneração anual.

5.8.2.2 Estrutura do Regime/Sistema

O regime previdenciário complementar dos servidores públicos (*Civil Service Pension Scheme – Alpha*), é um regime contributivo sob regime financeiro de repartição, na modalidade de benefício definido, no qual a alíquota de contribuição do servidor é anualmente revisada e escalonada em função da faixa salarial dos segurados. Em 2018, essas alíquotas variavam entre 4,60% (para rendimentos anuais inferiores a £ 15.000,00) e 8,05% (rendimentos anuais superiores a £ 150.000,00).

Não há alíquota de contribuição definida para o estado, entretanto, ele é o responsável pelo custeio dos benefícios do sistema, de modo a arcar com toda a parcela de recursos necessária a integralizar os dispêndios com os benefícios dos segurados.

5.8.2.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade do benefício advém de correção por índice de inflação (*Consumer Price Index - CPI*).

5.8.2.4 Critérios de Elegibilidade

Para elegibilidade ao benefício de aposentadoria, são necessários pelo menos 02 anos de serviço (*qualifying service*). Ademais, para acesso ao benefício de aposentadoria sem redução (*full pension*), é necessário o atingimento da Idade de Aposentadoria Estatal (*State Pension Age*), que atualmente varia entre 65 anos e três meses (para nascidos antes de 6 de dezembro de 1953) e 68 anos (para nascidos após 6 de abril de 1978).

5.8.2.5 Segurança

O valor do benefício de aposentadoria é obtido multiplicando-se a taxa de acumulação (*accrual rate*) de 1/43 (2,32%) pela remuneração anual pensionável (*pensionable earnings*), para cada ano de serviço. Periodicamente os valores são acumulados em um pote de aposentadoria virtual (*pension pot*), cuja atualização se dá, anualmente, por índice de variação de preços definido pelo ministério de economia e de finanças do governo (*HM Treasury*). Não há limite de anos de serviço para acúmulo do *pension pot*, ou seja, para o cômputo do valor do benefício.

No caso de morte do servidor beneficiário de aposentadoria, o cônjuge sobrevivente fará jus a pensão vitalícia, correspondente a 37,5% do valor do benefício de aposentadoria do servidor falecido, e os filhos dependentes compartilharão pensão temporária de até 60% do valor do benefício do servidor falecido, com valor máximo de 30% do benefício de aposentadoria por filho.

Caso o servidor não deixe pensão vitalícia, os filhos dependentes compartilharão pensão temporária correspondente a até 100% do valor do benefício do servidor falecido, limitada ao percentual máximo de 50% por filho.

5.8.3 Características do sistema aplicado aos militares

Além do *Basic State Pension*, regime geral de previdência do Reino Unido de cobertura obrigatória para todos os cidadãos, os novos entrantes na carreira militar são automaticamente vinculados ao *Armed Forces Pension Scheme* – 15, cujas características são detalhadas a seguir.

5.8.3.1 Nível do Benefício

O valor-base do benefício é obtido a partir da média das remunerações de toda a carreira (*Career Average Revalued Earnings* – CARE), uma vez que, para cada ano de contribuição, é incluído no pote virtual de aposentadoria (*pension pot*) 1/47 (2,13%) da remuneração anual, conforme ilustrado na Figura 01:

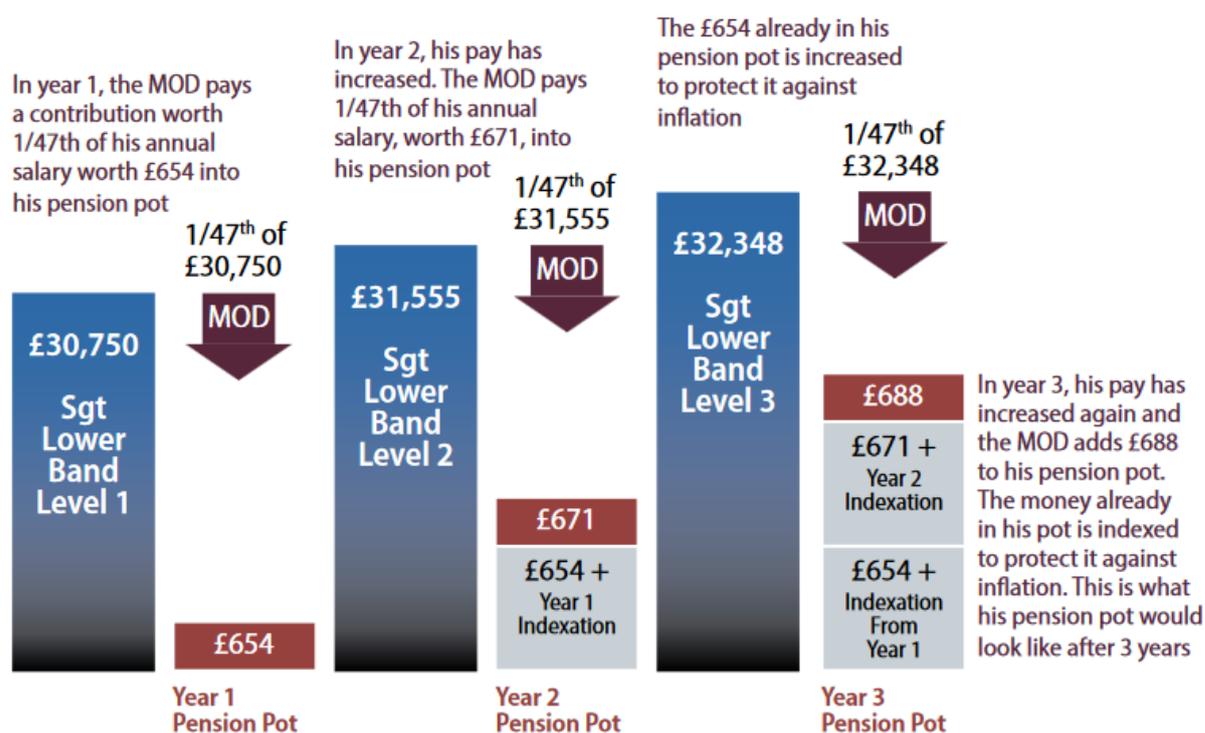


Figura 01: Sistema de acumulação dos proventos de inatividade (*pension pot*).
Fonte: Reino Unido (2015, p. 14).

5.8.3.2 Estrutura do Regime/Sistema

O *Armed Forces Pension Scheme* funciona como um regime de previdência complementar sob regime financeiro de repartição, na modalidade de benefício definido, com

a particularidade de ser não contributivo, ou seja, não há qualquer contribuição dos militares para o seu custeio.

Não há alíquota de contribuição definida para o estado, entretanto, ele é o responsável pelo custeio dos benefícios do sistema, de modo a arcar com a totalidade dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios dos segurados.

5.8.3.3 Estabilidade do Benefício

A estabilidade do benefício advém de correção por índice de inflação (*Consumer Price Index - CPI*).

5.8.3.4 Critérios de Elegibilidade

Para elegibilidade ao benefício de aposentadoria, são necessários pelo menos 02 anos de serviço. Ademais, para acesso ao benefício de aposentadoria sem redução (*full pension*), é necessário o atingimento da idade mínima de 60 anos.

Há a possibilidade de percepção de benefício reduzido (*Early Departure Payment*) após atingimento de, pelo menos, 20 anos de serviço e 40 anos de idade. Nesse caso, o beneficiário fará jus a um montante (*lump sum*) equivalente a 2,25 vezes o valor anual do benefício e a um rendimento mensal equivalente a 34% da aposentadoria diferida (*Deferred Pension*), cujo cálculo é semelhante ao do benefício sem redução (*Full Pension*), acrescido de 0,85% para cada ano de serviço cumprido além dos 20. O valor mensal não sofrerá correção até os 55 anos, momento no qual os rendimentos serão corrigidos retroativamente e passarão a ser atualizados anualmente pelo índice inflacionário (*Consumer Price Index - CPI*). A partir da Idade de Aposentadoria Estatal (*State Pension Age*), o beneficiário passa a receber 100% da aposentadoria diferida (*Deferred Pension*), corrigida anualmente pelo CPI, conforme ilustrado na Figura 02:

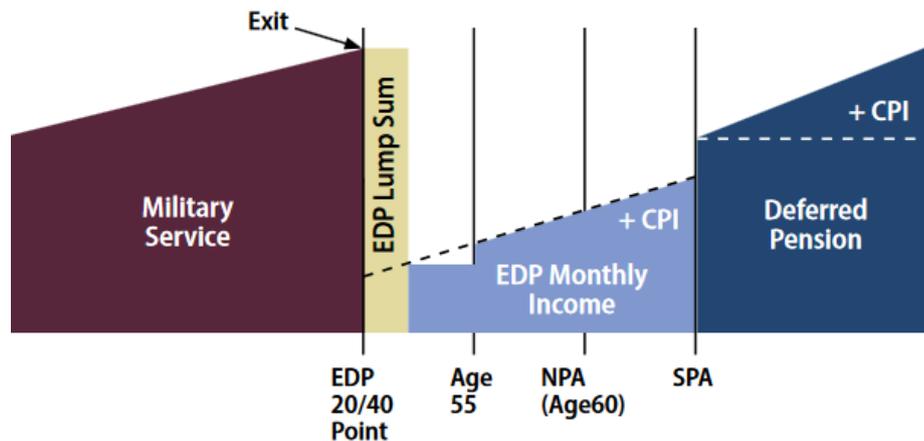


Figura 02: Representação gráfica do benefício do *Early Departure Point* (EDP).
 Fonte: Reino Unido (2015, p. 22).

5.8.3.5 Segurança

O valor dos proventos de inatividade é obtido multiplicando-se a taxa de acumulação (*accrual rate*) de 1/47 (2,13%) pela remuneração anual pensionável (*pensionable earnings*), para cada ano de serviço. Periodicamente os valores são acumulados em um pote de aposentadoria virtual (*pension pot*), cuja atualização se dá, anualmente, pela variação média salarial, representada pelo *Average Weekly Earnings Index* (AWE). Não há limite de anos de serviço para acúmulo do *pension pot*, ou seja, para o cômputo do valor do benefício.

No caso de morte do militar inativo, o cônjuge sobrevivente fará jus a pensão vitalícia, correspondente a 62,5% do valor dos proventos de inatividade do militar falecido, e os filhos dependentes compartilharão pensão temporária de até 37,5% do valor do benefício do militar falecido, com valor máximo de 25% dos proventos de inatividade por filho.

Caso o militar não deixe pensão vitalícia, os filhos dependentes compartilharão pensão temporária correspondente a até 100% do valor dos proventos de inatividade do militar falecido, limitada ao percentual máximo de 33% por filho.

5.8.3.6 Adequação

Anualmente, o Ministério da Defesa britânico realiza estudo para revisão dos valores das remunerações e das gratificações dos militares, em atenção à política remuneratória do setor público que, conduzida pelo Secretário do Tesouro Britânico, deve levar em conta o contexto econômico, comparações com o setor privado, assim como o nível geral das

remunerações do setor público. O excerto abaixo, extraído do relatório de 2018 do *Armed Forces' Pay Review Body*, evidencia o aspecto mencionado:

*2.5 The Chief Secretary to the Treasury's letter (see Appendix 5) dated 27 September 2017 said that with a more flexible public sector pay policy it was of even greater importance that recommendations on annual pay awards are based on independent advice and underpinned by robust evidence. **They should take into account the context of wider economic circumstances, private sector comparators, and overall remuneration of public sector workers (including progression pay and pension entitlements).*** (REINO UNIDO, 2018, p. 8) (grifo nosso)

Mesmo diante da dificuldade comparativa de algumas atividades desenvolvidas no meio militar, o Ministério da Defesa britânico entende que a manutenção de remunerações adequadas em termos de comparabilidade com atividades análogas do setor civil tem papel importante para assegurar o poder de recrutamento, retenção e motivação do pessoal requerido, tanto em termos de quantidade, como também de qualidade:

*2.31 Our terms of reference require us to “have regard for the need for the pay of the Armed Forces to be broadly comparable with pay levels in civilian life”. While it is very difficult to find direct civilian equivalents for some military roles, **we see pay comparability as important in ensuring the Armed Forces pay enough to recruit, retain and motivate the quality and quantity of personnel required.** It is one aspect of our overall evidence base on which to base recommendations on remuneration for the Armed Forces.* (REINO UNIDO, 2018, p. 13) (grifo nosso)

O resultado desse processo contínuo é a permanente adequação entre as remunerações dos militares e dos servidores públicos (as quais devem ainda estar alinhadas às dos trabalhadores do setor privado que realizam atividades análogas), evitando-se distorções que prejudiquem a capacidade de recrutamento e de retenção da carreira militar.

5.8.4 Diferenças relevantes entre regras aplicadas aos servidores públicos e aos militares

Apesar das similitudes, há algumas diferenças relevantes entre o regime previdenciário destinado aos servidores públicos e o sistema aplicado aos militares.

A primeira delas é o fato de o sistema dos militares (AFPS-15) não exigir contribuição dos seus segurados, diferentemente do que ocorre com o regime dos servidores (CSPS - *Alpha*), em que a contribuição varia, atualmente, entre 4,60% e 8,05% dos rendimentos.

No entanto, de acordo com o Ministério da Defesa do Reino Unido (*apud* THURLEY, 2015, p. 20), nas análises comparativas anuais realizadas com o intuito de manter a adequabilidade de rendimentos entre os servidores públicos civis e os militares, essa ausência

de desconto é considerada, de modo que as recomendações derivadas desses estudos buscam obter o mesmo nível de remuneração líquida entre postos e graduações militares e os níveis de carreiras do serviço público civil com atribuições de complexidade análoga.

*2.16 Armed Forces' personnel have non-contributory pension schemes – that is there are no deductions from their pay to fund the schemes. The APFS 75 was introduced in 1975 and the AFPS05 in 2005 for new entrants and those serving personnel who elected to transfer to the new scheme. We periodically value military pensions relative to civilian pensions so that we can take the value, expressed as a percentage of pay, into account as part of our assessment of broad pay comparability. **We do not deduct the pension value from military pay but deduct it from civilian comparator pay (excluding employer national insurance contributions and employer pension contributions) as part of our pay comparability calculations and then make a judgement on pay recommendations.** (grifo nosso)*

Em contrapartida, a taxa de acumulação (*accrual rate*) anual é de 1/47 (2,13%) dos rendimentos pensionáveis para os militares, enquanto é de 1/43 (2,32%) para os servidores. Tais valores vão formando um pote de aposentadoria virtual (*pension pot*) e, anualmente, o valor do pote é atualizado. No AFPS-15 a atualização é realizada com base na variação anual média de salários, mensurada pelo *Average Weekly Earnings Index* (AWE), enquanto que no CSPS – *Alpha* ela se dá pela variação inflacionária, mensurada pelo Ministério de Economia e Finanças do governo britânico (*HM Treasury*). Em tese, o índice do AFPS-15 tende a ser mais favorável, uma vez que variações salariais tendem a incorporar, além da inflação, ganhos de produtividade da economia do país.

Em virtude das peculiaridades da carreira militar que demandam exigências físicas, a idade mínima para elegibilidade aos proventos de inatividade, sem redução, é 08 anos mais cedo que a exigida para a aposentadoria, também sem redução, dos servidores públicos. A idade é de 68 anos para os servidores nascidos após 06 de abril de 1978, enquanto que para os militares é de 60 anos.

Ademais, com o intuito de manter a maioria do efetivo em idade compatível às exigências de uma força combatente, há a possibilidade de ser transferido para a inatividade remunerada depois de completados, pelo menos, 20 anos de serviço e 40 anos de idade (*Early Departure Payment Point*). Nesse caso, o benefício pago até a *State Pension Age* (em gradual ascensão para os 68 anos de idade) é equivalente a 34% do benefício sem redução e, ao se atingir a Idade de Aposentadoria Estatal (*State Pension Age*), o benefício passa a ser pago sem redução.

A diferença mais relevante entre os sistemas é a taxa de reposição do benefício vitalício do cônjuge sobrevivente (pensão por morte), que é de 37,5% do benefício de aposentadoria para os cônjuges de servidores e de 62,5% para os cônjuges de militares. Tal diferenciação encontra respaldo na dificuldade enfrentada por cônjuges de militares em desenvolver uma carreira profissional e, assim, contribuir para sua própria aposentadoria, principalmente em virtude da mobilidade geográfica imposta aos militares. Esse aspecto pode ser evidenciado em documento do Ministério da Defesa do Reino Unido (*apud* THURLEY, 2005, p. 21), emitido durante o processo de aprovação do AFPS-05:

We recognise the higher than normal incidence of widowhood in the Armed Forces, the limits on the ability of some Service spouses to accrue their own pension as a result of mobility demands, and our responsibility to dependants. We have also discussed with the ex-Service community their concern regarding the level of widow's benefits. In response, we are increasing the death-in-service benefit further to 4 times pensionable salary and the level of pension by 25% (worth up to 62.5% of member's pension). (grifo nosso)

5.8.5 Regras de transição na mudança do sistema aplicado aos militares

Na mudança ocorrida em 2005, do AFPS-75 para o AFPS-05, as novas regras foram aplicadas obrigatoriamente apenas aos novos entrantes. Aos que já eram militares, foi oportunizada a troca de sistemas. Dessa forma, não houve uma regra de transição propriamente dita.

Já na mudança ocorrida em 2015, do AFPS-05 para o AFPS-15, apenas os militares que estavam, em 1º de abril de 2012, a menos de 10 anos da idade mínima de percepção do benefício sem redução, portanto, com mais de 45 anos (para membros do AFPS 75 e AFPS 05), foram autorizados a permanecer em seu sistema "antigo". Todos os outros foram transferidos para o AFPS 15 em 1º de abril de 2015, no entanto, com a manutenção dos direitos adquiridos sob o sistema "antigo". Dessa forma, no momento do cômputo do benefício de inatividade, por exemplo, o cálculo será dividido em duas partes, uma com as regras do sistema anterior (AFPS-75 ou AFPS-05) e outra com as regras do novo sistema (AFPS-15). Assim, quanto maior o tempo de vinculação ao sistema anterior, menores os efeitos das regras do novo sistema.

6. ANÁLISE COMPARATIVA E RESULTADOS

Após visão geral dos sistemas previdenciários dos países analisados e detalhamento das variáveis que compõem as categorias delineadas pelo referencial teórico, passa-se à análise das principais diferenças observadas entre os regimes previdenciários aplicados aos servidores públicos e os sistemas de proteção social destinados aos militares das forças armadas, de acordo com a metodologia proposta por Yin (2003) para o estudo exploratório de múltiplos casos.

Inicialmente, por meio da técnica da síntese dos casos cruzados (*cross cases*), para cada variável analisada, os dados dos diversos países serão tabulados e comparados, de modo que a análise buscará dimensionar as diferenças que por ventura existam entre as variáveis correspondentes do regime de previdência dos servidores públicos e do sistema aplicável aos militares.

Após isso, por meio da técnica de correspondência dos padrões, a continuidade da análise será realizada mediante confronto entre os padrões obtidos para os diversos países, de modo a identificar os aspectos recorrentes tanto nos critérios empregados no desenho da política de proteção social dos militares das forças armadas, como no que diz respeito à diferenciação entre eles e os aplicados nos regimes de previdência dos servidores públicos. Pretende-se, assim, identificar as boas práticas internacionais relacionadas aos parâmetros de cada variável.

Por fim, por intermédio da técnica de construção de explicações, os resultados até então obtidos serão conjugados com os aspectos identificados como motivadores de tratamento diferenciado aos militares, de modo a se construir, a partir de comparação do *design* predominante em âmbito internacional com o atual desenho do sistema brasileiro, explicações detalhadas acerca dos principais aspectos a serem considerados no redesenho da política pública de proteção social dos militares das Forças Armadas brasileiras.

Além dos dados internacionais, serão agregados à análise, sempre que possível, elementos referentes às particularidades dos modelos nacionais, como forma de adequar os resultados das análises procedidas ao caso concreto brasileiro.

Desde já, os dados coletados permitem a constatação de que em todos os casos estudados, em maior ou menor grau, há diferença entre o regime previdenciário a que se submetem os servidores públicos do governo central e o sistema de proteção social que ampara os militares das forças armadas dos países analisados. De maneira geral, há oferta de tratamento

relativamente mais favorecido aos militares, seja em virtude das necessidades advindas de particularidades da própria carreira militar, seja como forma de compensar os integrantes dessa categoria pelas condições de trabalho a que estão submetidos e pelos riscos a que estão expostos.

Aspecto recorrente na documentação analisada foi a referência ao fato de o estabelecimento de parâmetros diferenciados, para algumas das variáveis que integram os sistemas de proteção social dos militares, ter o importante papel de atuar positivamente sobre a capacidade de atração e de retenção de pessoal qualificado aos quadros da carreira.

A partir da categorização dos dados, é possível afirmar, também, que o tratamento oferecido aos servidores públicos se constitui em boa *proxy* para se determinar o desenho ideal da política de proteção social dos militares. Com exceção do modelo mexicano, os regimes previdenciários que amparam os servidores públicos e os sistemas de proteção social dos militares são estruturalmente bem semelhantes, diferindo apenas na parametrização de algumas variáveis, na maioria dos casos para adequar o tratamento dispensado pelo sistema de proteção social militar a uma ou mais peculiaridades a que estão submetidos os seus integrantes.

Ademais, é possível apontar o tratamento predominante, em cada uma das variáveis analisadas, no que se refere às similitudes e às diferenças no *design* das políticas previdenciárias do serviço público e de proteção social militar nos países analisados. Nesse diapasão, a partir da predominância de tratamento idêntico (I), mais favorável aos servidores (S) ou mais favorável aos militares (M), a Tabela 07 evidencia, em linhas gerais, as semelhanças e as distinções que a prática internacional impõe ao *design* das variáveis constitutivas das políticas de proteção social destinadas às categorias profissionais analisadas.

País / Variável	Valor-Base	Regime Financeiro	Modalidade	Contribuição do Servidor/Militar	Contribuição do Ente Público	Fator de Correção do Benefício	Tempo de Contribuição/Serviço	Idade Mínima	Taxa de Reposição (Aposentadoria/Inatividade)	Taxa de Reposição (Pensão por Morte)	% Remuneração Militar em relação a Carreiras de Estado
 Alemanha	I	I	I	I	I	I	I	M	M	I	I
 Austrália	I	M	M	I	M	I	I	I	I	I	I
 Canadá	I	I	I	S	M	I	I	M	I	I	I
 Coreia do Sul	I	I	I	M	S	I	S	M	M	I	I
 Estados Unidos	I	I	I	M	I	I	S	M	M	M	I
 França	I	I	I	I	M	I	S	M	M	I	I
 México	M	M	M	M	M	M	S	M	-	-	I
 Reino Unido	I	I	I	M	I	I	S	M	S	M	I
<i>Design Predominante</i>	I	I	I	M	M	I	S	M	M	I	I

Tabela 07: Diferenças e semelhanças no *design* das políticas de proteção social dos servidores públicos e dos militares.
Fonte: Elaboração própria.

Conforme evidenciado, não obstante a diversidade de modelos adotados pelos países, a análise comparativa dos desenhos das políticas de proteção social já permite estabelecer algumas tendências internacionais sobre o tema.

No que se refere à oferta de tratamento mais favorável aos militares, destaca-se o critério de elegibilidade referente à idade mínima necessária à percepção dos proventos de inatividade que, com exceção da Austrália, inexistente ou é inferior à requerida pelos servidores públicos.

Outro aspecto em que a política afeta aos militares apresentou, predominantemente, tratamento mais favorável, diz respeito ao custeio dos benefícios, seja em virtude de incidência de menor alíquota (ou mesmo da inexistência) de contribuição dos militares em relação aos servidores, seja pelo maior aporte de recursos por parte do ente público.

No que se refere à taxa de reposição dos benefícios, a maioria dos países estabelece taxa de acumulação (*accrual rate*) maior para o cálculo dos proventos de inatividade dos

militares, em geral, como forma de compensar condições de trabalho mais gravosas. Já no que tange à taxa de reposição da pensão por morte, em que pese a maioria dos países aplicar tratamento equânime entre os parâmetros do regime dos servidores e os do sistema dos militares, há países que estabelecem maiores taxas para o benefício de pensionistas de militares, como forma de compensar os prejuízos à trajetória profissional do cônjuge, especialmente em virtude da constante mobilidade geográfica imposta pela carreira militar.

Em contrapartida, para os militares, o tempo de serviço necessário à elegibilidade à percepção de proventos de inatividade, critério conhecido como *vesting period*, é predominantemente superior ao necessário para que os servidores públicos se qualifiquem ao recebimento de benefício de aposentadoria.

Para as demais variáveis, o *design* prevalente foi o de tratamento equânime entre os parâmetros dos modelos que amparam os servidores públicos e os militares.

A partir deste ponto, cada categoria será analisada de forma detalhada, de maneira a evidenciar a correspondência de padrões entre os casos estudados, assim como a dimensionar as diferenças, quando existentes, dos parâmetros que integram as políticas previdenciárias destinadas à cobertura dos riscos sociais a que estão submetidos os servidores e as políticas de proteção social dos militares das Forças Armadas.

6.1 NÍVEL DO BENEFÍCIO

No que diz respeito ao valor-base para cálculo do benefício de aposentadoria ou dos proventos de inatividade, observou-se a predominância de igualdade nos parâmetros utilizados pelos regimes dos servidores e pelos sistemas dos militares. A única exceção foi o México, em que para os militares é utilizada a remuneração final, enquanto que para os servidores, por se tratar de regime de capitalização com contas individuais, o montante acumulado é derivado de alíquota de contribuição incidente sobre a remuneração de toda a carreira.

Nesse parâmetro, não é possível definir uma tendência. Há situações de utilização desde a remuneração final, como na Alemanha e no México, até a média da remuneração de toda a carreira, como na Austrália e na Coreia do Sul. Entretanto, dentre os oito países

pesquisados, seis utilizam o período de, no máximo, 05 anos referentes às maiores remunerações para a definição desse critério.

Valor-Base para cálculo dos Proventos de Inatividade / Benefício de Aposentadoria			
País	Forças Armadas	Serviço Público	Diferenças Relevantes
 Alemanha	Remuneração final	Remuneração final	Não há.
 Austrália	Média das remunerações de toda a carreira	Média das remunerações de toda a carreira	Não há.
 Canadá	Média das remunerações relativas a 05 anos consecutivos (período da carreira com maior média)	Média das remunerações relativas a 05 anos consecutivos (período da carreira com maior média)	Não há.
 Coreia do Sul	Média da remuneração de toda a carreira.	Média da remuneração de toda a carreira.	Não há.
 Estados Unidos	Média das 36 maiores remunerações básicas (<i>basic pay</i>)	Média das 36 maiores remunerações básicas (<i>basic pay</i>)	Não há.
 França	Média das 06 últimas remunerações	Média das 06 últimas remunerações	Não há.
 México	Remuneração final	Média das remunerações de toda a carreira	Os militares possuem critério mais favorável, uma vez que a média das remunerações tende a diminuir o valor-base quando comparada à remuneração final.
 Reino Unido	Média das remunerações de toda a carreira	Média das remunerações de toda a carreira	Não há.

Tabela 08: Diferenças e semelhanças nos parâmetros de definição do Valor-Base (militares x servidores).
Fonte: Elaboração própria.

6.2 ESTRUTURA DO SISTEMA

Conforme delineado anteriormente, as variáveis que compõem essa categoria do referencial teórico são o regime financeiro e a modalidade do regime previdenciário ou do sistema de proteção social militar, além da alíquota de contribuição do servidor ou do militar e a alíquota de contribuição do ente público para custeio dos benefícios.

6.2.1 Regime Financeiro

Com relação à primeira delas, o regime financeiro, observou-se predominância no tratamento idêntico proporcionado aos servidores e aos militares, especialmente quando ambos

estavam submetidos a regimes financeiros de repartição, situação verificada em seis dos oito países analisados.

Nos dois países que têm regime de capitalização para os servidores, México e Austrália, percebe-se um tratamento diferenciado em relação aos militares. No caso do México, os militares possuem sistema completamente distinto, organizado sob regime de repartição. Já na Austrália, depois de 11 anos da modificação estrutural ocorrida no regime dos servidores públicos, que passou de regime de repartição para capitalização, ocorreu mudança análoga no sistema de proteção dos militares. Entretanto, para cobertura dos riscos relativos à invalidez e à morte, durante o período de atividade, manteve-se um sistema complementar, de natureza não contributiva, ou seja, cujos benefícios são custeados por receitas gerais do governo (*general taxes*).

Regime Financeiro			
País	Forças Armadas	Serviço Público	Diferenças Relevantes
 Alemanha	Repartição	Repartição	Não há.
 Austrália	Capitalização	Capitalização	Para os militares, há sistema complementar, de natureza não contributiva, para proteção aos riscos de invalidez e morte durante o período ativo.
 Canadá	Repartição	Repartição	Não há.
 Coreia do Sul	Repartição	Repartição	Não há.
 Estados Unidos	Repartição	Repartição	Não há.
 França	Repartição	Repartição	Não há.
 México	Repartição	Capitalização	Em tese, o sistema dos militares é mais vantajoso. No entanto, a depender da trajetória individual do servidor (principalmente no que diz respeito ao histórico de remuneração e ao tempo de contribuição), o benefício de aposentadoria pode ter valor superior ao alcançado pelas regras aplicáveis aos militares.
 Reino Unido	Repartição (Contribuição Nocial)	Repartição (Contribuição Nocial)	Não há.

Tabela 09: Diferenças e semelhanças nos parâmetros do Regime Financeiro (militares x servidores).

Fonte: Elaboração própria.

6.2.2 Relação entre contribuições e benefícios (Modalidade)

Da mesma forma que na análise do parâmetro anterior, observou-se predominância no tratamento idêntico proporcionado aos servidores e aos militares, especialmente quando ambos os modelos estavam submetidos à modalidade de benefício definido, situação verificada em seis dos oito países analisados. Apenas os regimes de capitalização são organizados sob modalidade de contribuição definida.

País	Modalidade		
	Forças Armadas	Serviço Público	Diferenças Relevantes
 Alemanha	Benefício Definido	Benefício Definido	Não há.
 Austrália	Contribuição Definida	Contribuição Definida	Não há.
 Canadá	Benefício Definido	Benefício Definido	Não há.
 Coreia do Sul	Benefício Definido	Benefício Definido	Não há.
 Estados Unidos	Benefício Definido	Benefício Definido	Não há.
 França	Benefício Definido	Benefício Definido	Não há.
 México	Benefício Definido	Contribuição Definida	Em tese, o sistema dos militares é mais vantajoso. No entanto, a depender da trajetória individual do servidor (principalmente no que diz respeito ao histórico de remuneração e ao tempo de contribuição), o benefício de aposentadoria pode ter valor superior ao alcançado pelas regras aplicáveis aos militares.
 Reino Unido	Benefício Definido	Benefício Definido	Não há.

Tabela 10: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Modalidade (militares x servidores).
Fonte: Elaboração própria.

6.2.3 Contribuição do militar ou do servidor

Parâmetro com ampla variedade de desenhos, mas predominantemente mais favorável aos militares, é a contribuição do militar ou do servidor para custeio dos benefícios pagos pelo sistema de proteção social ou pelo regime previdenciário.

Em metade dos países analisados, Alemanha, Estados Unidos, México e Reino Unido, os militares não contribuem para o custeio do sistema, ou seja, assim como ocorre no Brasil, a lógica é de que o sistema deve ser custeado integralmente pelo estado. A principal razão para tanto decorre da possibilidade jurídica de, em caso de necessidade, haver reconvocação dos militares da reserva para atuarem como se ativos fossem. Desse modo, tecnicamente os militares não se aposentam e, por isso, as despesas com militares inativos não se enquadram no conceito de despesas previdenciárias. Por esse motivo, no Brasil, as despesas com militares inativos não são custeadas com recursos do orçamento da seguridade social, mas do orçamento fiscal.

Já nos regimes previdenciários dos servidores públicos, o *design* predominante desse parâmetro é a existência de contribuição do segurado. Apenas a Alemanha segue, para os servidores, o mesmo modelo aplicado aos militares, inexistindo contribuição do servidor para custeio do seu benefício. Nos regimes de capitalização australianos a contribuição do servidor ou do militar é facultativa.

Contribuição do Servidor / Militar			
País	Forças Armadas	Serviço Público	Diferenças Relevantes
 Alemanha	Não há.	Não há.	Não há.
 Austrália	Contribuição facultativa, de montante livre.	Contribuição facultativa, de montante livre.	Não há.
 Canadá	9,83% (até CND\$ 55.900,00 anuais) e 12,13% do que exceder esse montante.	8,77% (até CND\$ 55.900,00 anuais) e 10,46% do que exceder esse montante.	A contribuição do militar é superior, como forma de compensação pela possibilidade de elegibilidade à pensão sem redução com 5 anos de antecedência. As mesmas alíquotas de contribuição são aplicáveis aos servidores que entraram no serviço público antes de 1º de janeiro de 2013 e podem se aposentar com o benefício sem redução aos 60 anos (condição semelhante à dos militares).
 Coreia do Sul	7,00% da remuneração.	9,00% da remuneração do servidor (8,50% em 2018, mas já definido para 9,00% a partir de 2020).	A contribuição dos militares é 2,00% inferior à contribuição dos servidores.

 Estados Unidos	Não há.	7%, 7,5% ou 8% da remuneração mensal, a depender do nível remuneratório.	O sistema aplicado aos militares tem natureza não contributiva, sendo o Estado responsável pelo seu custeio integral.
 França	10,56% da remuneração, aumentando gradualmente até 2020, quando passará a 11,10% da remuneração.	10,56% da remuneração, aumentando gradualmente até 2020, quando passará a 11,10% da remuneração.	Não há.
 México	Não há.	6,750 % da remuneração, sendo: 6,125% para custeio do benefício de aposentadoria; e 0,625% para custeio dos benefícios derivados de morte ou invalidez.	O sistema aplicado aos militares tem natureza não contributiva, sendo o Estado responsável pelo seu custeio integral.
 Reino Unido	Não há.	Entre 4,60% (rendimentos anuais inferiores a 15.000 Libras) e 8,05% (rendimentos anuais acima de 150.000 Libras).	Não há.

Tabela 11: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Contribuição do Segurado (militares x servidores).
Fonte: Elaboração própria.

Em três dos países pesquisados há alíquota de contribuição definida para os militares. Na França, a mesma alíquota é aplicada aos servidores, enquanto que na Coreia do Sul ela é menor para os militares e no Canadá, menor para os servidores. Este último é o único a apresentar situação menos favorável aos militares, como forma de compensação pela possibilidade de transferência a inatividade remunerada com idade inferior.

6.2.4 Contribuição do ente público

Com relação à contribuição do ente público, o *design* predominante é a inexistência de alíquota de contribuição formalmente instituída, tanto para os sistemas dos militares quanto para os regimes dos servidores. Esse padrão ocorre em cinco dos oito países analisados: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido.

País	Contribuição do Ente Público		Diferenças Relevantes
	Forças Armadas	Serviço Público	
 Alemanha	Não há, porém é responsável pelo custeio dos benefícios.	Não há, porém é responsável pelo custeio dos benefícios.	Não há.
 Austrália	16,4% da remuneração do militar.	15,4% da remuneração do servidor.	A contribuição para as contas individuais dos militares possui alíquota 1% superior à destinada às dos servidores.
 Canadá	Não há, porém é responsável pelo custeio dos benefícios.	Não há, porém é responsável pelo custeio dos benefícios.	Não há.
 Coreia do Sul	7,00% do orçamento destinado ao pagamento de pessoal.	9,00% da remuneração do servidor (8,50% em 2018, mas já definido para 9,00% a partir de 2020).	A contribuição para o sistema dos militares é inferior, contudo, por se tratar de um regime de repartição, eventuais déficits, em ambos os sistemas, são custeados por aportes estatais adicionais.

 Estados Unidos	Não há, porém é responsável pelo custeio dos benefícios.	Não há, porém é responsável pelo custeio dos benefícios.	Não há.
 França	Não há. Porém, para o equilíbrio financeiro do sistema, é necessária contribuição equivalente a 126,07% da remuneração bruta dos militares.	Não há. Porém, para o equilíbrio financeiro do sistema, é necessária contribuição equivalente a 74,28% da remuneração bruta dos servidores.	Para o equilíbrio financeiro do sistema, o regime dos militares requer maior aporte de recursos estatais.
 México	15% das remunerações. No entanto, o ente é responsável pelo custeio integral dos benefícios, ainda que o valor recolhido não seja suficiente.	Instituições (Órgãos/Ministérios): 5,80% da remuneração do servidor (sendo 5,175% para aposentadoria e 0,625% para invalidez); e Governo Federal: 5,50% do salário mínimo do Distrito Federal.	Para os servidores, há duas contribuições por parte do Ente Público, sendo uma oriunda do orçamento da Instituição (Órgão ou Ministério) na qual o servidor trabalha e outra do Governo Federal (cota social). Ainda assim, a contribuição para o sistema dos militares é superior.
 Reino Unido	Não há, porém é responsável pelo custeio dos benefícios.	Não há, porém é responsável pelo custeio dos benefícios.	Não há.

Tabela 12: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Contribuição do Ente Público (militares x servidores).
Fonte: Elaboração própria.

A razão para a predominância desse parâmetro decorre da própria natureza de um regime de repartição, no qual o patrocinador, nesse caso o ente público, é o responsável pela cobertura de eventuais necessidades do sistema ou do regime. Desse modo, para os países que adotam regime financeiro de repartição, ainda que não haja (e até mesmo quando há) alíquota de contribuição estatal definida, a verdadeira alíquota contributiva só pode ser efetivamente mensurada após o pagamento dos benefícios do plano.

Um bom exemplo para constatar a verdadeira contribuição estatal é o caso da França, que apesar de não ter alíquota de contribuição definida para o governo, anualmente divulga o percentual das remunerações desembolsado para complementar o custeio dos benefícios do sistema dos militares e do regime dos servidores públicos. Interessante notar que, apesar de as alíquotas de contribuição serem idênticas para os servidores e para os militares, quando se trata da contribuição estatal, o sistema dos militares requer aporte relativamente superior de recursos. Enquanto que para os servidores a contribuição em 2017 foi de 74,28% da remuneração bruta dos ativos, para o custeio dos benefícios do sistema dos militares foi necessário aporte equivalente a 126,07% da remuneração bruta dos militares em atividade.

No Canadá, ao tratar da política de compartilhamento dos custos dos sistemas de aposentadoria na proporção de 50:50 entre o governo e os segurados, Léonard (2015, p. 5) faz uma ressalva com relação ao sistema de proteção social dos militares canadenses, o qual, pelas

peculiaridades da carreira militar, em especial a necessidade de manutenção de efetivo em idade compatível ao exercício das atividades militares, é naturalmente mais custoso para o estado.

The pension plans using the 50:50 cost-sharing ratio are for public service employees, parliamentarians, RCMP members, Crown corporation employees and members of the CAF Regular Force. For this last plan, however, the government's objective is to ensure that member contribution rates do not exceed rates paid by members of Group 1 of the public service, even though the CAF Regular Force plan is on average more expensive than the public service plan, mainly because its members may reach the number of years of service required for an immediate annuity at an earlier age than public service members. (grifo nosso)

Conforme se pode inferir, mesmo no único país pesquisado em que a alíquota de contribuição do militar é superior à estipulada para o servidor, é necessário aporte de recursos estatais em montante relativamente superior para o custeio do sistema dos militares. Conclui-se, portanto, que a busca pela igualdade desse parâmetro ocasionaria, por consequência, a necessidade de excessivas alíquotas de contribuição por parte dos militares. Dessa forma, para a promoção da equidade na forma de custeio, é natural que as contribuições do ente público para o sistema de proteção social militar sejam relativamente superiores às destinadas ao regime dos servidores.

No único caso em que ambos os sistemas estão organizados sob regime financeiro de capitalização, o australiano, a contribuição para o sistema dos militares também é superior, como forma de compensar financeiramente o exercício de atividades de maiores desgaste e risco (*war like service*), ainda que os benefícios dos riscos inerentes à profissão militar (maior incidência de eventos de invalidez e morte) sejam cobertos por sistema independente de natureza não contributiva, o *ADF cover*.

Da análise realizada, conclui-se que os sistemas aplicados aos militares, em decorrência das peculiaridades da carreira, como a maior exposição a risco de invalidez e de morte, assim como a necessidade de manutenção de tropas em idade condizente à manutenção da operacionalidade requerida de uma força armada, demanda do estado maior aporte de recursos para o financiamento dos benefícios deles derivados, especialmente quando comparados com os regimes previdenciários de servidores públicos.

6.3 ESTABILIDADE DO BENEFÍCIO

Em relação à forma de correção dos benefícios, ou seja, à maneira com que se proporcionará a estabilidade do poder de compra dos benefícios, constatou-se clara predominância no sentido de ofertar tratamento igualitário aos servidores e aos militares. Apenas no México foi observada diferença nos parâmetros referentes a esta variável.

Além disso, percebeu-se clara tendência no sentido de definir o reajuste dos benefícios por meio de índice relacionado à variação inflacionária. Apenas na Alemanha e no sistema aplicado aos militares mexicanos há reajuste de benefícios relacionado a índice de variação salarial.

Fator de Correção dos Benefícios			
País	Forças Armadas	Serviço Público	Diferenças Relevantes
 Alemanha	Corrigido por variações remuneratórias (paridade).	Corrigido por variações remuneratórias (paridade).	Não há.
 Austrália	Corrigido pela variação inflacionária (<i>Consumer Price Index - CPI</i>).	Corrigido pela variação inflacionária (<i>Consumer Price Index - CPI</i>).	Não há.
 Canadá	Corrigido pela variação inflacionária (<i>Consumer Price Index - CPI</i>).	Corrigido pela variação inflacionária (<i>Consumer Price Index - CPI</i>).	Não há.
 Coreia do Sul	Corrigido pela variação inflacionária (<i>Consumer Price Index - CPI</i>).	Corrigido pela variação inflacionária (<i>Consumer Price Index - CPI</i>).	Não há.
 Estados Unidos	Corrigido por índice de ajuste ao custo de vida (<i>Cost of living adjustment - COLA</i>), o qual é baseado na variação do índice nacional de preços ao consumidor.	Corrigido por índice de ajuste ao custo de vida (<i>Cost of living adjustment - COLA</i>), o qual é baseado na variação do índice nacional de preços ao consumidor.	Não há.
 França	Corrigido pela variação inflacionária (índice de preços ao consumidor).	Corrigido pela variação inflacionária (índice de preços ao consumidor).	Não há.
 México	Corrigido por variações remuneratórias (paridade).	Corrigido por variação inflacionária do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).	Os benefícios do sistema dos militares segue critério de paridade nos reajustes, enquanto os do regime dos servidores são reajustados pela variação inflacionária.
 Reino Unido	Corrigido pela variação inflacionária (<i>Consumer Price Index - CPI</i>).	Corrigido pela variação inflacionária (<i>Consumer Price Index - CPI</i>).	Não há.

Tabela 13: Diferenças e semelhanças nos parâmetros do Fator de Correção dos Benefícios (militares x servidores).
Fonte: Elaboração própria.

6.4 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

As variáveis que compõem essa categoria do referencial teórico são o tempo de contribuição ou de serviço mínimo necessário à habilitação à inatividade remunerada do militar ou à aposentadoria do servidor; e a idade mínima que deve ser atingida pelo segurado para qualificação à percepção dos proventos de inatividade ou do benefício de aposentadoria.

Esta é, sem dúvida, a categoria em que foram observadas as maiores diferenças nos tratamentos ofertados a servidores públicos e a militares.

Na definição dos parâmetros de tais critérios, percebe-se claramente a existência de *trade-off* entre as variáveis tempo de serviço/contribuição e idade mínima. Nos países em que não há exigência de idade mínima para transferência dos militares à inatividade remunerada, maioria dos países analisados, requer-se dos integrantes da categoria maior tempo de serviço, em relação ao requerido dos servidores públicos, como requisito de qualificação à percepção dos proventos de inatividade.

6.4.1 Tempo de Contribuição ou de Serviço

Pelos motivos anteriormente expostos, o critério relativo ao tempo de contribuição ou de serviço apresentou, de forma geral, parâmetros mais generosos para os servidores públicos. Com exceção da Alemanha e da Austrália, o tempo de serviço necessário à percepção dos benefícios programados, por parte dos militares, foi sempre superior ao tempo de serviço ou de contribuição necessário ao servidor público.

País	Tempo de Contribuição / Serviço		Diferenças Relevantes
	Forças Armadas	Serviço Público	
 Alemanha	Pelo menos 05 anos de serviço.	Pelo menos 05 anos de serviço.	Não há.
 Austrália	Não há	Não há	Não há.
 Canadá	Pelo menos 02 anos de contribuição. Antes desse período é possível reaver as contribuições ou transferi-las para outro regime.	Pelo menos 02 anos de contribuição. Antes desse período é possível reaver as contribuições ou transferi-las para outro regime.	Não há.

 Coreia do Sul	Pelo menos 20 anos. Para o cômputo do benefício, o máximo é de 33 anos.	Pelo menos 10 anos. Para o cômputo do benefício, o máximo é de 36 anos.	Para os militares, é necessário o cumprimento de um maior tempo de serviço (10 anos a mais) para habilitação à percepção de proventos de inatividade. Para os militares, há a necessidade de cumprimento de pelo menos 20 anos de serviço, enquanto que para os servidores é necessário apenas 05 anos, desde que alcançada a idade mínima de 62 anos.
 Estados Unidos	Pelo menos 20 anos de serviço.	Pelo menos 05 anos de serviço público.	Para os militares, há a necessidade de cumprimento de pelo menos 17 anos (para graduados) ou 27 anos (para oficiais) de serviço, enquanto que para os servidores é necessário apenas 02 anos, desde que alcançada a idade mínima de 62 anos.
 França	Pelo menos 27 anos de serviço para oficiais e 17 anos de serviço para graduados.	Pelo menos 02 anos de serviço público para servidores da categoria "sedentária" e 17 anos para servidores da categoria "ativa".	Há necessidade de cumprimento de 05 anos de serviço a mais para os militares. É possível, para o militar, transferir-se para a inatividade remunerada a partir de 20 anos de serviço e 40 anos de idade. Para o servidor público, apenas após atingimento da idade de aposentadoria estatal (<i>State Pension Age</i>), que atualmente é de, pelo menos, 65 anos e três meses.
 México	Pelo menos 20 anos de serviço.	Pelo menos 15 anos de contribuição.	
 Reino Unido	Pelo menos 02 anos de serviço, para inatividade por idade. Pelo menos 20 anos de serviço, para inatividade antecipada (Early Departure Payment - EDP).	Pelo menos 02 anos de serviço.	

Tabela 14: Diferenças e semelhanças nos parâmetros do Tempo de Contribuição/Serviço (militares x servidores).
Fonte: Elaboração própria.

O mencionado *trade off* é facilmente identificado por meio da análise dos parâmetros utilizados no Canadá. Não obstante o tempo de serviço necessário à percepção do benefício após atingir a idade mínima seja o mesmo dos servidores, 02 anos, caso o militar preste serviço às forças armadas canadenses por mais de 25 anos, ele não se submete ao requisito de idade mínima.

De forma análoga, no Reino Unido, os militares que completam vinte anos de serviço não necessitam esperar até a idade mínima estabelecida de 60 anos, podendo requerer transferência à reserva remunerada a partir dos 40 anos. Nessa situação, entretanto, há redução no valor dos proventos de inatividade.

Na França, servidores públicos da categoria “ativa”, tais como policiais e bombeiros, podem se aposentar em condições especiais de idade. Para tanto, necessitam cumprir, pelo menos, 17 anos de serviço nas carreiras da categoria “ativa”. Caso não preencham esse requisito, podem se aposentar após 02 anos de serviço, no entanto, submetidos aos critérios de idade mínima das carreiras de categoria “sedentária”.

6.4.2 Idade Mínima

Ao se analisar o critério relativo à idade mínima, o comportamento observado é o oposto. Apenas a Austrália possui a mesma idade mínima para servidores e para militares. Quatro dos oito países não estabelecem idade mínima para os militares, enquanto três deles definem idades entre 05 e 12 anos menores que as estipuladas para os servidores.

Idade Mínima			
País	Forças Armadas	Serviço Público	Diferenças Relevantes
 Alemanha	Em geral, é de 55 anos para graduados e de 62 anos para oficiais. No entanto existem idades diferenciadas para algumas atividades especiais, como piloto de avião de combate (41 anos).	67 anos (para os nascidos a partir de 1964). É possível se aposentar com até quatro anos de antecedência, reduzindo-se a taxa de reposição em 0,30% por mês (3,60% a.a.).	A idade mínima para os militares é, regra geral, 05 anos menor para os oficiais e 12 anos menor para os graduados.
 Austrália	60 anos	60 anos	Não há.
 Canadá	Caso conte com, pelo menos, 25 anos de serviço nas Forças Armadas Canadenses, não há idade mínima. 55 anos (e mais de 30 anos de serviço pensionável) ou 60 anos, para a pensão sem redução.	60 anos (e mais de 30 anos de serviço pensionável) ou 65 anos, para a pensão sem redução.	A idade mínima para os militares é 05 anos menor que para o serviço público. Ademais, caso o militar tenha servido por, pelo menos, 25 anos, não há idade mínima para elegibilidade ao benefício.
 Coreia do Sul	Não há.	65 anos. É possível antecipar a aposentadoria em até 05 anos, reduzindo-se 5% do valor do benefício a cada ano antecipado.	Não há idade mínima para os militares.
 Estados Unidos	Pelo menos 20 anos de serviço.	Pelo menos 05 anos de serviço público.	Para os militares, há a necessidade de cumprimento de pelo menos 20 anos de serviço, enquanto que para os servidores é necessário apenas 05 anos, desde que alcançada a idade mínima de 62 anos.
 França	Pelo menos 27 anos de serviço para oficiais e 17 anos de serviço para graduados.	Pelo menos 02 anos de serviço público para servidores da categoria "sedentária" e 17 anos para servidores da categoria "ativa".	Para os militares, há a necessidade de cumprimento de pelo menos 17 anos (para graduados) ou 27 anos (para oficiais) de serviço, enquanto que para os servidores é necessário apenas 02 anos, desde que alcançada a idade mínima de 62 anos.

 México	Não há.	60 anos para os homens e 58 anos para as mulheres, para os novos entrantes. (A idade mínima encontra-se em processo de mudança, aumentando 1 ano, a cada ano par, até 2028. Atualmente é de 56 anos para homens e de 54 anos para mulheres).	Não há idade mínima para os militares.
 Reino Unido	60 anos (para a <i>full pension</i>). Há a possibilidade de inatividade antecipada, com benefício reduzido, após atingimento de pelo menos 20 anos de serviço e 40 anos de idade.	Entre 65 anos e três meses (para nascidos antes de 6 de dezembro de 1953) e 68 anos (para nascidos após 6 de abril de 1978). A Idade de Aposentadoria Estatal (<i>State Pension Age</i>) é revisada periodicamente para acompanhar a evolução da expectativa de vida.	Para fazer jus ao valor máximo da aposentadoria, a idade mínima para o militar é, para os nascidos após 6 de abril de 1978, 08 anos menor que a exigida do servidor público.

Tabela 15: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Idade Mínima (militares x servidores).
Fonte: Elaboração própria.

A principal razão para tal distinção é a necessidade de manutenção, pelas Forças Armadas, de um efetivo em idade compatível com o desempenho das atividades militares.

Em que pese a existência de algumas atividades de apoio e de coordenação nas quais é possível o exercício por pessoa de idade um pouco mais avançada, uma força militar não pode se olvidar do seu papel, qual seja, o desempenho de atividades de combate em caso de guerra, o que, por sua vez, depende de contínuo treinamento e preparo em tempo de paz, em condições análogas de exigência física e motora.

6.5 SEGURANÇA

As variáveis que compõem essa categoria do referencial teórico são a taxa de reposição dos proventos de inatividade e do benefício de aposentadoria em relação ao valor-base utilizado no cálculo; e a taxa de reposição das pensões por morte em relação aos proventos de inatividade ou ao benefício de aposentadoria.

6.5.1 Taxa de Reposição do benefício em relação ao valor-base

Para as taxas de reposição dos proventos de inatividade e do benefício de aposentadoria, observou-se tratamento mais favorável aos militares em cinco dos oito países analisados (Alemanha, Coreia do Sul, Estados Unidos, França e México), além de o regime de

capitalização australiano, em tese, prover maiores taxas de reposição para os militares, em virtude da maior alíquota de contribuição estatal para a categoria.

Taxa de Reposição do benefício em relação ao Valor-Base			
País	Forças Armadas	Serviço Público	Diferenças Relevantes
 Alemanha	1,79375% x Nº de anos de serviço (Máximo 40 anos) x remuneração final. Taxa de reposição máxima: 71,75% da remuneração final. Há compensação para os militares que sejam transferidos para a inatividade após os 53 e antes dos 60 anos, por atingir a idade limite antes dos 60 anos de idade. A compensação é de 1,79375% por ano faltante para completar 60 anos de idade.	1,79375% x Nº de anos de serviço (Máximo 40 anos) x remuneração final. Taxa de reposição máxima: 71,75% da remuneração final.	Não há diferença no cálculo da taxa de reposição, entretanto, para os militares que atinjam a idade limite antes dos 60 anos, há compensação relativa ao número de anos faltantes para atingir aquela idade, o que na prática aumenta a taxa de acumulação anual relativa ao tempo de efetivo serviço prestado pelo militar.
 Austrália	Benefício calculado conforme montante acumulado e expectativa de sobrevida do militar no momento de transferência para a inatividade.	Benefício calculado conforme montante acumulado e expectativa de sobrevida do servidor no momento da aposentadoria.	Não há.
 Canadá	2,00% do Valor Base x nº de anos de serviço pensionável (limitado a 35 anos). A taxa de reposição máxima é de 70% do valor-base.	2,00% do Valor Base x nº de anos de serviço pensionável (limitado a 35 anos). A taxa de reposição máxima é de 70% do valor-base.	Não há.
 Coreia do Sul	1,90% x número de anos de contribuição (máximo 33). Ou seja, taxa de reposição máxima de 62,70% do valor-base.	1,70% x número de anos de contribuição (máximo 36). Ou seja, taxa de reposição máxima de 61,20% do valor-base.	Para os militares, são necessários 03 anos a menos de serviço para a percepção da taxa de reposição máxima (62,70% da média da remuneração), que é 1,50% superior à do servidor público.
 Estados Unidos	2,00% do valor-base x nº de anos de serviço, sem teto para a taxa de reposição.	Para os primeiros 05 anos de serviço: 1,50% do valor-base x nº de anos de serviço. Entre o 6º e o 10º ano de serviço, 1,75% do valor-base x nº de anos de serviço. A partir do 11º ano de serviço, 2,00% do valor-base x nº de anos de serviço. A taxa máxima de reposição é de 80% do valor-base.	A taxa de reposição do regime de repartição é maior para os militares nos primeiros 10 anos de serviço, sendo superior em 0,5% nos primeiros 5 anos e 0,25% entre o sexto e o décimo ano de serviço. Além disso, há teto de 80% do valor do benefício para os servidores, ao qual os militares não são submetidos.
 França	Número de trimestres adquiridos / Número de trimestres necessários para o benefício máximo (172) x 75% do valor-base.	Número de trimestres adquiridos / Número de trimestres necessários para o benefício máximo (172) x 75% do valor-base.	Para os militares com mais de 17 anos de serviço há bonificação de 1/5 do tempo de serviço, limitada a 20 trimestres. Na prática, essa compensação faz com que a taxa de acumulação anual seja de 1,744% para os servidores e de 1,974% para os militares.
 México	A taxa de reposição será fruto do posto ou da graduação com que o militar ingressou na inatividade (uma vez que a participação do soldo básico, valor-base para o cálculo, no valor total da remuneração difere entre os postos e as graduações)	Benefício calculado conforme montante acumulado e expectativa de sobrevida do servidor no momento da aposentadoria.	As diferenças nas taxas de reposição dependem da trajetória individual dos servidores e dos postos ou graduações dos militares. No entanto, em média, as taxas de reposição dos benefícios dos militares são superiores.



Reino Unido

1/47 (2,13%) da remuneração anual para cada ano de serviço. A atualização dos valores do *pension pot* se dá pela variação média salarial, mensurada pelo *Average Weekly Earnings Index* (AWE).

1/43 (2,32%) da remuneração anual para cada ano de serviço. A atualização dos valores do *pension pot* se dá por índice de variação de preços definido pelo ministério de economia e de finanças do governo (*HM Treasury*).

A taxa de reposição dos militares é um pouco inferior em relação à dos servidores. Entretanto, o índice de correção dos valores que compõem o *pension pot* dos militares, em tese, possui variação superior ao índice aplicado ao *pension pot* dos servidores.

Tabela 16: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Taxa de Reposição dos Benefícios (militares x servidores).

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito à Alemanha e à França, não obstante as taxas de acumulação (*accrual rates*) utilizadas no cômputo do benefício serem as mesmas dos servidores, os militares se beneficiam de contagem de tempo de serviço ficto, como forma de compensação pelo exercício de atividades em condições mais gravosas, o que finda por, na prática, elevar as taxas de acumulação reais.

No Canadá, a taxa de acumulação e a taxa de reposição máxima são as mesmas, enquanto que no Reino Unido ela é inferior para os militares. Neste país, apesar de a taxa de acumulação ser menor, os recursos depositados ano a ano, ficticiamente, em contas individuais de aposentadoria (*pension pot*), são corrigidos por índice de variação remuneratória, enquanto que o dos servidores é corrigido por índice inflacionário. Desse modo, a depender da parcela do ganho de produtividade incorporada aos salários, as diferenças nos sistemas de atualização dos valores dos *pension pot* de militares e de servidores podem suprir o *gap* existente entre as taxas de acumulação, uma vez que o índice dos militares, em tese, oferecerá maior retorno.

Na Coreia do Sul, nos Estados Unidos e no México, as taxas de reposição em patamar superior visam a compensar os militares pelas condições mais gravosas de trabalho e pelos riscos a que estão submetidos. Por motivos análogos, na Alemanha e na França há cômputo adicional no tempo de serviço do militar, o que na prática tem o efeito de aumentar a taxa de acumulação. Na Austrália, argumentação com semelhante teor foi utilizada, durante os debates relativos à instituição do regime financeiro de capitalização, para a definição de maior alíquota de contribuição governamental ao sistema dos militares, o que, conseqüentemente, ocasiona maiores taxas de reposição em relação às alcançadas por servidor público com idêntica trajetória remuneratória.

Com relação à taxa de reposição máxima para os militares, em tese, em três países é possível se alcançar a integralidade dos últimos rendimentos (Estados Unidos, México e Reino Unido), nos quais não há percentual máximo estipulado para a taxa de reposição. Os demais países possuem taxa de reposição máxima que varia entre 62,70%, na Coreia do Sul, e 75% na

França. Já para os servidores públicos, as taxas de reposição máxima variam entre 61,20%, na Coreia do Sul, e 80% nos Estados Unidos. Podendo-se, em tese, chegar à integralidade dos últimos rendimentos apenas no Reino Unido.

Aspecto presente em todos os países estudados é o atingimento da taxa de reposição máxima em momento posterior ao preenchimento do requisito relativo ao tempo de serviço ou de contribuição mínimo, tanto para os servidores quanto para os militares.

6.5.2 Taxa de Reposição da Pensão por Morte em relação ao benefício original

Com relação à taxa de reposição da pensão por morte em relação aos proventos de inatividade e ao benefício de aposentadoria, observou-se predominância no tratamento equitativo entre militares e servidores públicos, em especial no que se refere à pensão derivada da morte do militar inativo ou do servidor aposentado, nessa situação, o tratamento é o mesmo em cinco dos oito países pesquisados (Alemanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul e França). Nos Estados Unidos e no Reino Unido há tratamento favorecido aos militares, enquanto que no México, apesar de as diferenças nas taxas de reposição favorecerem o regime dos servidores, a diferença estrutural existente entre os modelos adotados impede análise conclusiva sobre as reais diferenças entre os benefícios.

No caso de mortes durante o período ativo, há tratamento mais favorável aos militares na Austrália, nos Estados Unidos e no Reino Unido, enquanto que tratamento idêntico é oferecido na Alemanha, no Canadá, na Coreia do Sul e na França. Para o México, as mesmas considerações do parágrafo anterior são válidas.

Na ampla maioria dos países analisados, a pensão por morte é dividida em parcela vitalícia, destinada ao cônjuge sobrevivente, e parcela temporária, destinada aos filhos dependentes, paga até o atingimento da maioridade legal ou de idade levemente superior para aqueles que estão cursando ensino destinado à inserção futura no mercado de trabalho.

Essas parcelas são independentes, não reversíveis e, em todos os casos, a soma delas não excede a totalidade dos proventos de inatividade ou do benefício de aposentadoria recebido pelo instituidor.

Taxa de Reposição da pensão por morte em relação ao Benefício de Aposentadoria / Proventos de Inatividade			
País	Forças Armadas	Serviço Público	Diferenças Relevantes
 Alemanha	O cônjuge sobrevivente recebe pensão equivalente a 55% dos proventos de inatividade do(a) militar falecido(a). Filhos que ambos os pais faleceram recebem 20% e filhos com pai ou mãe sobrevivente recebem 12%.	O cônjuge sobrevivente recebe pensão equivalente a 55% do benefício de aposentadoria do(a) servidor(a) falecido(a). Filhos que ambos os pais faleceram recebem 20% e filhos com pai ou mãe sobrevivente recebem 12%.	Não há.
 Austrália	Em caso de morte do militar em atividade, é concedido montante único (<i>lump sum</i>) de 25% do valor que o militar falecido receberia se continuasse a servir nas Forças Armadas, com a remuneração que fazia jus no momento de sua morte, até completar 60 anos. Para o militar inativo, não há pensão por morte, ficando o(s) beneficiário(s) do militar falecido com o valor residual existente, no momento de sua morte, na sua conta individual.	Não há pensão por morte, ficando o(s) beneficiário(s) do servidor falecido com o valor residual existente, no momento de sua morte, na sua conta individual.	Há benefício, sob a forma de pagamento único (<i>lump sum</i>) de 25% da remuneração que faria jus até os 60 anos de idade, no caso de morte do militar ativo. Para os servidores, não há em nenhuma situação.
 Canadá	Cônjuge (<i>survivor</i>): 50% do valor do benefício pago ao inativo (<i>immediate annuity</i>). Filhos (<i>Children</i>): 10% do valor do benefício pago ao inativo, por dependente, até o máximo de 40%. Taxa de reposição máxima de 90% do valor do benefício do inativo.	Cônjuge (<i>survivor</i>): 50% do valor do benefício pago ao servidor aposentado (<i>immediate annuity</i>). Filhos (<i>Children</i>): 10% do valor do benefício pago ao aposentado, por dependente, até o máximo de 40%. Taxa de reposição máxima de 90% do valor do benefício do inativo.	Não há.
 Coreia do Sul	60% do benefício pago ao inativo.	60% do benefício pago ao servidor aposentado.	Não há.



Estados Unidos

No caso de morte de militar ativo com menos de 20 anos de serviço:

Benefício de Dependência e Indenização (*Dependency and Indemnity Compensation – DIC*), mensal, livre de impostos, no valor fixo de US\$ 1.283,11 para o cônjuge sobrevivente (vitalício), adicionado de US\$ 317,87 por filho dependente (temporário, até os 18 anos do(a) filho(a)).

No caso de morte de militar ativo com, pelo menos, 20 anos de serviço: 55% dos proventos de inatividade a que o militar faria jus no momento de sua morte.

No caso de morte do militar ativo, sob qualquer condição: há pagamento, ao beneficiário da pensão, de uma gratificação (*death gratuity*) no valor de US\$ 100.000,00.

No caso de morte do militar inativo: É benefício opcional, contratado a partir de contribuição de 6,5% sobre o valor base escolhido pelo militar, e proporcionará 55% do valor base da pensão (que pode ser de, no mínimo, US\$ 300,00 até o valor total dos proventos de inatividade do militar).

Para os servidores ativos com menos de 10 anos de serviço: Pagamento único (*lump sum*) no valor de 50% da remuneração básica anual do servidor falecido.

Para os servidores ativos com pelo menos 10 anos de serviço: 50% do benefício de aposentadoria a que faria jus o servidor falecido.

No caso de morte do servidor ativo, sob qualquer condição, há pagamento de quantia fixa (*lump sum*) ao beneficiário da pensão, cujo valor é reajustado anualmente e, em 2018, correspondia a US\$ 32.423,53.

Para o servidor inativo: É benefício opcional, contratado a partir de contribuição de 10% ou de 5% sobre o benefício de aposentadoria. No primeiro caso, proporcionará pensão por morte, ao cônjuge sobrevivente, no valor de 50% do seu benefício de aposentadoria. Já no segundo, no valor de 25%.

Em decorrência da morte do militar ativo, sempre há a instituição de benefício vitalício para o cônjuge sobrevivente, o que só ocorre para o servidor após o cumprimento de 10 anos de serviço, e com taxa de reposição inferior à aplicada ao militar (55% para o beneficiário do militar e 50% para o do servidor). Ademais, enquanto a gratificação de pagamento único (*lump sum*) paga pela morte do militar durante o serviço ativo possui valor de US\$ 100.000,00, benefício equivalente destinado ao beneficiário do servidor falecido em atividade, em 2018, correspondia a cerca de um terço desse valor, US\$ 32.423,53.

Por fim, a alíquota média de contribuição para contratação do benefício após o período ativo é inferior para os militares inativos (6,5%), já que para os servidores aposentados, para a oferta de benefício com taxa de reposição inferior (5% menor), ela é de 10%.



França

A pensão vitalícia do cônjuge (ou ex-cônjuge) sobrevivente é equivalente a 50% do benefício a que fazia jus o militar falecido. A pensão temporária do órfão tem valor correspondente a 10% do benefício de inatividade do militar falecido e é paga até os 21 anos de idade. A soma da pensão vitalícia com eventuais pensões temporárias não pode ultrapassar 100% do valor do benefício de inatividade do militar falecido.

A pensão vitalícia do cônjuge (ou ex-cônjuge) sobrevivente é equivalente a 50% do benefício a que fazia jus o servidor falecido. A pensão temporária do órfão tem valor correspondente a 10% do benefício de aposentadoria do servidor falecido e é paga até os 21 anos de idade. A soma da pensão vitalícia com eventuais pensões temporárias não pode ultrapassar 100% do valor do benefício de aposentadoria do servidor falecido.

Não há.



México

Entre 52,63% e 66,67% dos proventos do militar inativo, a depender do percentual relativo ao adicional por tempo de serviço prestado pelo militar falecido.

100% do benefício de aposentadoria por invalidez que faria jus o servidor ativo falecido (35% da média do soldo básico a que fez jus o servidor nos últimos 12 meses de contribuição prévios à invalidez), ou a 100% do benefício de aposentadoria recebido pelo servidor falecido.

Regra geral, a taxa de reposição em relação aos benefícios de aposentadoria/inatividade é superior para os servidores. Entretanto, em relação à remuneração do militar ou servidor quando em atividade, dependem da trajetória individual dos servidores e dos postos ou graduações dos militares.



Reino Unido

Pensão Vitalícia de 62,5% para o cônjuge sobrevivente e Pensão Temporária de 37,5% para ser compartilhada entre os filhos dependentes (até o máximo de 25% por filho). Caso não haja deixado Pensão Vitalícia, a Pensão Temporária pode ter até 100% do valor do benefício compartilhado entre os filhos dependentes (até o máximo de 33% por filho).

Pensão Vitalícia de 37,5% do valor do benefício para o cônjuge sobrevivente e Pensão Temporária de 60% do valor do benefício para ser compartilhada entre os filhos dependentes (até o máximo de 30% por filho). Caso não haja deixado Pensão Vitalícia, a Pensão Temporária pode ter até 100% do valor do benefício compartilhado entre os filhos dependentes (até o máximo de 50% por filho).

A taxa de reposição de pensão por morte vitalícia deixada para o cônjuge sobrevivente é consideravelmente superior para os militares (62,5%) em relação aos servidores públicos (37,5%).

Tabela 17: Diferenças e semelhanças nos parâmetros da Taxa de Reposição da Pensão por Morte (militares x servidores).
Fonte: Elaboração própria.

Na Austrália, inexistente pensão por morte para o servidor, enquanto que os beneficiários do militar falecido em atividade recebem pagamento único (*lump sum*) no valor de 25% da remuneração a que o militar faria jus até os 60 anos de idade.

Nos Estados Unidos, em virtude da morte do militar ativo, sempre há concessão de benefício sob forma de pagamento vitalício ao cônjuge sobrevivente, o que só ocorre para o beneficiário do servidor falecido se este tiver cumprido, pelo menos, 10 anos de serviço. Além disso, a taxa de reposição da pensão por morte do servidor (50%) é inferior à aplicável aos benefícios de pensão concedidos no sistema dos militares (55%). Por fim, em ambos os casos, em virtude da morte do militar ou do servidor em atividade, é concedida gratificação sob forma de pagamento único (*lump sum*) ao beneficiário da pensão por morte. Entretanto, enquanto ela tem valor de US\$ 100.000,00 no sistema dos militares, era paga, em 2018, no valor de US\$ 32.423,53 em decorrência da morte do servidor. Para os inativos, tanto militares quanto servidores, o benefício da pensão por morte é opcional, mas também apresenta condições mais favoráveis para os decorrentes do sistema dos militares, que possuem taxas de reposição maiores a um menor custo.

No Reino Unido a taxa de reposição da parcela vitalícia da pensão, destinada ao cônjuge sobrevivente, é superior à taxa de reposição da mesma parcela das pensões dos servidores. Enquanto para o cônjuge sobrevivente dos militares equivale a 62,5% dos proventos de inatividade, para o cônjuge sobrevivente do servidor é de 37,5% do benefício de aposentadoria. Tal diferenciação encontra respaldo na dificuldade enfrentada por cônjuges de militares em desenvolver uma carreira profissional e, assim, contribuir para sua própria aposentadoria, principalmente em virtude da mobilidade geográfica imposta aos militares. Esse aspecto pode ser evidenciado em documento do Ministério da Defesa do Reino Unido (*apud* THURLEY, 2005, p. 21), emitido durante o processo de aprovação do AFPS-05:

We recognise the higher than normal incidence of widowhood in the Armed Forces, the limits on the ability of some Service spouses to accrue their own pension as a result of mobility demands, and our responsibility to dependants. We have also discussed with the ex-Service community their concern regarding the level of widow's benefits. In response, we are increasing the death-in-service benefit further to 4 times pensionable salary and the level of pension by 25% (worth up to 62.5% of member's pension). (grifo nosso)

Na França, apesar de as taxas de reposição serem as mesmas para pensionistas de servidores e de militares, problema análogo foi identificado. Dados estatísticos relacionados à taxa de emprego na França evidenciam que, para famílias com dois filhos (com pelo menos um deles com menos de três anos de idade), a taxa de emprego do cônjuge do militar é 11% mais baixa do que a observada, em média, para uma família francesa com as mesmas características e 19% menor para famílias com três filhos. No que tange ao nível de remuneração, o Alto Comitê de Avaliação da Condição Militar observou, por vários anos, a persistência de uma lacuna entre a renda individual média de um cônjuge de militar e a de um cônjuge de servidor público, chegando a mais de 30% entre o cônjuge de um oficial ou de um graduado e o de um servidor público categoria A ou B, respectivamente (HCECM, 2018). O principal fator contributivo para essa situação é o alto grau de mobilidade geográfica que a carreira impõe à família do militar, o que traz prejuízos à empregabilidade e à carreira do seu cônjuge.

6.6 ADEQUAÇÃO

Esta categoria de análise foi a que apresentou maior sintonia entre os parâmetros aplicados aos servidores públicos e aos militares.

Em todos os países analisados, identificou-se preocupação em se estabelecer patamares remuneratórios semelhantes aos militares e aos servidores que desempenham atividades com análogo grau de responsabilidade e de complexidade, sobretudo no âmbito do poder executivo.

Na Alemanha e na França, a lei de remuneração do setor público é única, havendo escalonamento integrado entre os membros das diversas carreiras estatais, dispondo os militares e os servidores que desempenham atividades equivalentes, em termos de responsabilidade e de complexidade, nas mesmas categorias remuneratórias.

Na Austrália, no Canadá, na Coreia do Sul, no México e no Reino Unido, não obstante as remunerações de militares e de servidores não integrem a mesma tabela, a política

de remuneração adotada pelo governo para as duas categorias profissionais é pautada na busca pela equidade dos pacotes remuneratórios destinados àqueles que desempenham atividades de semelhante grau de complexidade e de responsabilidade. Para tanto, periodicamente são efetuadas avaliações para se atestar a equivalência almejada e, em se fazendo necessário, para subsidiar adequações remuneratórias que permitam o atingimento desse objetivo.

Nos Estados Unidos, quadrienalmente é realizado amplo estudo com a finalidade de verificar a adequação do patamar remuneratório dos militares, adotando-se como premissa que este deve ser relativamente superior ao oferecido aos servidores públicos que desempenham atividades equivalentes. Essa diferenciação tem a função não apenas de compensar os militares pelo maior risco da atividade e pelas condições mais árduas de trabalho, mas também de atuar como importante elemento de atração e de retenção de pessoal qualificado aos seus quadros.

6.7 ASPECTOS A SEREM CONSIDERADOS NO REDESENHO DO SPSMFA

Nesta Seção, o *design* predominante internacionalmente de cada critério analisado será comparado com o que atualmente regula o regime previdenciário dos servidores públicos e o sistema de proteção dos militares brasileiros, de modo a certificar a adequabilidade dos parâmetros atualmente vigentes ou a identificar os aspectos em que ajustes se fazem necessários.

Nesse processo analítico, serão ainda consideradas as particularidades do caso brasileiro, buscando-se, para cada categoria de análise e respectivos critérios, evidenciar os aspectos que devem ser considerados no provável redesenho da política pública de proteção social dos militares das Forças Armadas brasileiras.

6.7.1 Valor-Base para cálculo dos proventos de inatividade ou do benefício de aposentadoria

A Tabela 18 apresenta a síntese da análise comparativa referente ao Valor-Base para cálculo dos proventos de inatividade ou do benefício de aposentadoria.

Valor-Base para cálculo dos Proventos de Inatividade / Benefício de Aposentadoria		
	<i>Design</i> Predominante Internacionalmente	<i>Design</i> Brasileiro
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Não há um <i>design</i> predominante.	Média das 80% maiores remunerações
Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Não há um <i>design</i> predominante.	Remuneração Final
Diferenças ou Semelhanças entre o Regime dos Servidores e o Sistema dos Militares	Predominância da igualdade de parâmetros adotados para servidores e militares.	O Sistema dos Militares adota parâmetro, em tese, mais vantajoso. Entretanto, a atual estrutura remuneratória das carreiras de servidores e de militares faz com que o resultado alcançado seja semelhante.

Tabela 18: Análise comparativa do parâmetro do Valor-Base (Predominância Internacional x Brasil).
Fonte: elaboração própria.

No Brasil, o critério para definição do valor-base para cálculo do valor do benefício de aposentadoria do servidor que atualmente ingressa no serviço público é a média das 80% maiores remunerações, enquanto que para os militares é a remuneração final.

Apesar de o critério ser distinto, o que contraria a tendência internacional, necessário ressaltar que esse parâmetro sofre forte influência da estrutura remuneratória das carreiras.

Conforme aponta Schettini et al (2018), a estrutura salarial dos servidores públicos federais brasileiros passou por profundas mudanças no século XXI, destacando-se a redução da amplitude remuneratória (diferença entre a primeira e a última remuneração na tabela de vencimentos) e a elevação da remuneração inicial de muitos dos cargos da administração pública federal. A carreira militar, por outro lado, manteve sua estrutura remuneratória inalterada, ou seja, com elevada amplitude e patamar remuneratório inicial relativamente baixo, quando comparado com as demais carreiras de estado.

Ademais, as carreiras de estado brasileiras, com exceção dos militares, possuem rápida ascensão remuneratória, chegando ao topo da mesma em curto espaço de tempo. Já os militares, até pelas necessidades decorrentes do fluxo hierárquico, têm promoções distribuídas

ao longo de toda a carreira, inclusive com restrição de acesso aos últimos postos da oficialidade, relativos aos oficiais-generais, o que ocorre com apenas cerca de 5% dos oficiais de carreira.

Conforme apresentado no Gráfico 09, que compara a ascensão remuneratória da carreira militar (Oficiais) com a das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analista de Planejamento Orçamentário (APO) ou Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC), a média relativa às 80% maiores remunerações apresentaria resultado completamente distinto ao final de 43 anos de serviço, tempo médio de permanência de um oficial para que atinja o último posto de oficial general.

Enquanto a média relativa aos 80% maiores salários do servidor, R\$ 25.615,54 (vinte e cinco mil, seiscientos e quinze reais e cinquenta e quatro centavos), representa 99,49% da sua remuneração final, cálculo realizado segundo os mesmos parâmetros, para o militar, resultaria em R\$ 19.815,34 (dezenove mil, oitocentos e quinze reais e trinta e quatro centavos), o que equivale a 74,64% da remuneração final.

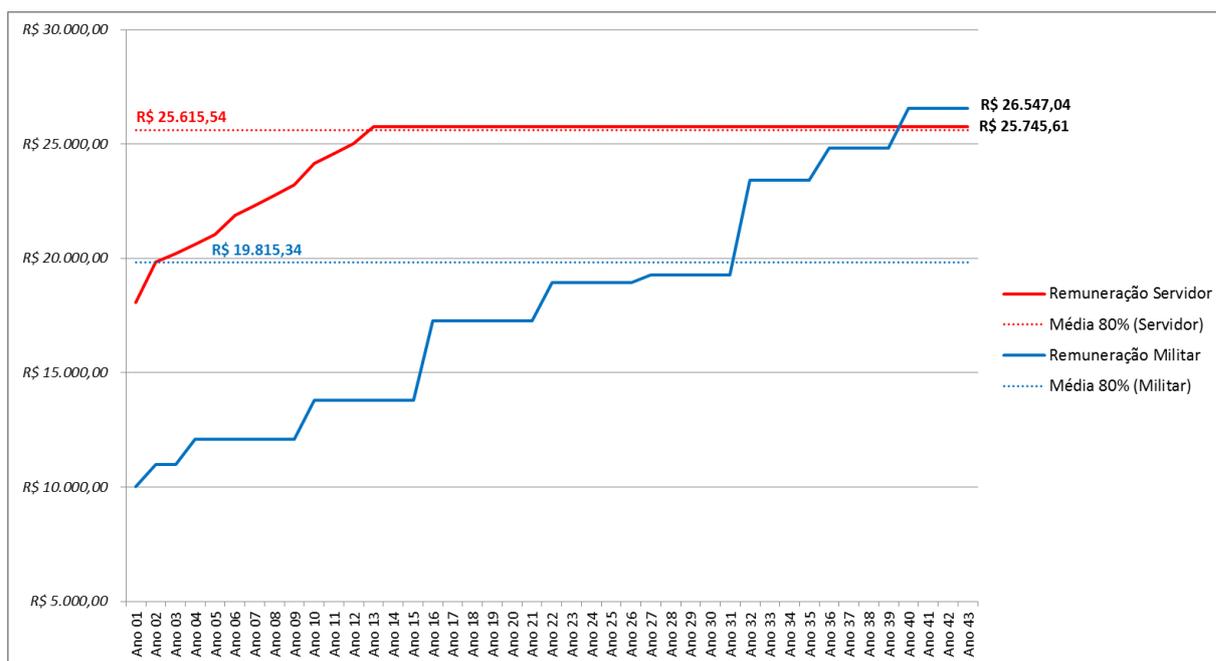


Gráfico 09: Estrutura remuneratória e média das 80% maiores remunerações (servidor x militar¹⁹).
Fonte: Elaboração própria.

Por esse motivo, para a situação brasileira, a não ser que ocorra profunda modificação na estrutura remuneratória das demais carreiras de estado, assemelhando-as ao modelo de progressão que ocorre na carreira militar, conclui-se que, por questão de equidade,

¹⁹ Foi considerada na análise a estrutura remuneratória de um oficial aviador, que faz jus a um adicional de compensação orgânica no valor de 20% do soldo, que alcançou o último posto de oficial-general da Força Aérea Brasileira (Tenente Brigadeiro do Ar).

é aconselhável a manutenção do parâmetro da remuneração final para esse critério do *design* da proteção social militar, uma vez que, apesar de teoricamente mais vantajoso, a aplicação desse parâmetro produzirá efeitos práticos análogos aos decorrentes do critério hoje empregado pelo RPPS.

6.7.2 Regime Financeiro

A Tabela 19 apresenta a síntese da análise comparativa referente ao Regime Financeiro adotado.

	Regime Financeiro	
	<i>Design</i> Predominante Internacionalmente	<i>Design</i> Brasileiro
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Regime de Repartição	Regime de Repartição até o teto do RGPS, complementado por Regime de Capitalização (FUNPRESP).
Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Regime de Repartição	Regime de Repartição
Diferenças ou Similitudes entre o Regime dos Servidores e o Sistema dos Militares	Predominância da igualdade de parâmetros adotados para servidores e militares.	O Sistema dos Militares é integralmente organizado sob regime de repartição, enquanto o Regime dos Servidores possui pilar complementar organizado sob regime de capitalização. Ressalta-se, entretanto, que as peculiaridades da carreira militar dificultam a adoção de regime de capitalização.

Tabela 19: Análise comparativa do parâmetro do Regime Financeiro (Predominância Internacional x Brasil).
Fonte: elaboração própria.

Regimes financeiros de capitalização, nos quais os riscos são suportados diretamente pelos segurados, podem ser profundamente afetados pela incidência acima do normal de benefícios não programados, como os relativos à invalidez ou à morte. A elevada incidência desses eventos, seja em decorrência de atividades de combate real, seja em virtude de acidentes ocorridos em treinamentos, tem o condão de ocasionar desequilíbrios na previsão de desembolsos do fundo e, assim, afetar negativamente a parcela de recursos destinada ao cálculo dos benefícios programados (aposentadoria ou proventos de inatividade).

Para melhor elucidação desse aspecto, das contribuições destinadas ao Regime de Previdência Complementar (RPC) do servidor público federal brasileiro, 21,53% são

destinados ao Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários, ou seja, não programados (invalidez, morte e sobrevivência), 7% são destinados ao programa geral de administração da FUNPRESP e o restante é agregado à conta individual do participante, parcela responsável pelo custeio do benefício de aposentadoria normal.

O percentual referente ao Fundo de Cobertura dos Benefícios Extraordinários é calculado em bases atuariais, por meio de tábuas de entrada em invalidez e de tábuas de morte que se adequem ao comportamento da população submetida ao plano. No caso dos servidores públicos, não é de se esperar grandes variações na aderência do comportamento populacional às tábuas utilizadas, o que, apesar de sujeito a modificações, dá certa estabilidade e previsibilidade ao montante que será utilizado para cálculo do benefício de aposentadoria normal.

Já para os militares, além da presumida maior incidência de invalidez e de morte decorrente de acidentes ocorridos durante os treinamentos em tempo de paz, o que naturalmente já demandaria percentual mais elevado de contribuição destinado ao custeio dos benefícios não programados, há a possibilidade de envolvimento futuro dos integrantes da categoria em conflitos armados, com o conseqüente e imprevisível acréscimo na incidência de situações de morte e de invalidez, o que faria com que a necessidade de recursos para o custeio dos benefícios decorrentes desses eventos fosse acrescida, afetando negativamente os recursos disponíveis ao pagamento dos benefícios programados.

No Brasil, o custeio dos proventos de inatividade é realizado com recursos do orçamento fiscal e as pensões militares seguem regime de repartição. Já os servidores públicos são submetidos à regime de repartição até o teto do RGPS e, aqueles com remuneração superior ao teto, podem aderir à previdência complementar organizada sob regime de capitalização.

Em decorrência dos riscos inerentes à carreira militar, os quais não devem ser suportados pelos seus integrantes, mas pelo próprio estado, lógica essa que motivou a gênese dos sistemas de proteção social militar, conclui-se que o regime financeiro de repartição é o mais adequado à proteção social dos militares, posição corroborada pela clara predominância desse tipo de regime em âmbito internacional. Dessa forma, considera-se que o parâmetro atualmente empregado é adequado, não necessitando de quaisquer modificações.

6.7.3 Relação entre contribuições e benefícios (Modalidade)

A Tabela 20 apresenta a síntese da análise comparativa referente à Modalidade adotada.

	Modalidade	
	<i>Design Predominante Internacionalmente</i>	<i>Design Brasileiro</i>
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Benefício Definido	Benefício Definido no RPPS e Contribuição Definida no Regime Complementar (FUNPRESP).
Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Benefício Definido	Benefício Definido
Diferenças ou Similitudes entre o Regime dos Servidores e o Sistema dos Militares	Predominância da igualdade de parâmetros adotados para servidores e militares.	O Sistema dos Militares é integralmente organizado sob modalidade de Benefício Definido, enquanto o Regime dos Servidores possui pilar complementar organizado sob modalidade de Contribuição Definida.

Tabela 20: Análise comparativa do parâmetro da Modalidade (Predominância Internacional x Brasil).
Fonte: elaboração própria.

Como a modalidade, geralmente, está atrelada ao regime financeiro, de modo que regimes de capitalização são organizados na modalidade de contribuição definida e regimes de repartição, na de benefício definido, raciocínio análogo à análise anterior se aplica à defesa da adoção da modalidade de benefício definido para a proteção social militar.

Não se descarta, entretanto, a possibilidade de adoção de modalidade de contribuição nocional, em moldes análogos à utilizada pelo Reino Unido, que agrega a menor exposição aos riscos do regime de repartição com características da modalidade de contribuição definida, como maior relacionamento entre as contribuições individuais e benefícios.

Ressalta-se, porém, que o modelo do Reino Unido difere de um modelo puramente de contribuição nocional, uma vez que não utiliza critérios relativos à expectativa de sobrevivência do militar, no momento de transferência para a inatividade, para cálculo do valor do benefício. Desse modo, as características da modalidade de contribuição nocional ficam restritas ao

período de acumulação de recursos, no qual há formação de conta individual (*pension pot*) com recursos fictícios que são reajustados de acordo com índices definidos pelo governo, quais sejam, variação de salários para os militares e variação inflacionária para os servidores.

A não utilização de critérios relativos ao modelo de contribuição nocional no momento do cálculo do benefício faz com que os militares não sejam prejudicados em relação aos servidores, uma vez que, como os militares, de forma geral, são transferidos à inatividade remunerada em idade oito anos mais jovem, a utilização da expectativa de sobrevida no cálculo faria com que os benefícios dos militares fossem inferiores aos dos servidores públicos com trajetórias remuneratórias individuais idênticas. Percebe-se, pois, que no *design* do modelo britânico houve preocupação em não deixar que esta peculiaridade da carreira militar prejudicasse os seus integrantes.

Pelas razões expostas, conclui-se que a modalidade atualmente adotada pelo Sistema de Proteção Social dos Militares brasileiros, além de adequada às peculiaridades da carreira militar, guarda consonância com o modelo predominante em âmbito internacional, não necessitando de ajustes. De todo modo, não se vislumbram óbices à adoção da modalidade de contribuição nocional, desde que sejam efetuadas as adequações necessárias ao desenho do modelo, com o fim de evitar que peculiaridades da carreira militar prejudiquem o resultado do cálculo dos proventos de inatividade.

6.7.4 Contribuição do servidor ou do militar

A Tabela 21 apresenta a síntese da análise comparativa referente à contribuição do servidor ou do militar para custeio dos benefícios.

	Contribuição do Servidor / Militar	
	<i>Design</i> Predominante Internacionalmente	<i>Design</i> Brasileiro
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Incidência de alíquota de contribuição, cujo maior percentual entre os países analisados foi de 10,56% sobre o valor da remuneração.	Contribuição de 11% do slário de contribuição (valor até o teto do RPPS). Contribuem servidores ativos.

Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Inexistência de contribuição dos militares (custeio integral pelo estado).	Contribuição de 7,5% do total da remuneração para custeio da pensão militar e de 3,5% da remuneração para custeio da assistência de saúde, totalizando 11% da remuneração. Contribuem militares ativos e inativos.
Diferenças ou Similitudes entre o Regime dos Servidores e o Sistema dos Militares	Predominância de situação mais vantajosa para os militares.	A alíquota de contribuição para o custeio das pensões militares (7,5%) é inferior à alíquota dos servidores (11%), no entanto, no primeiro caso é paga por militares ativos e inativos, enquanto que no segundo, apenas por servidores ativos.

Tabela 21: Análise comparativa do parâmetro da Contribuição do Servidor / Militar (Predominância Internacional x Brasil).
Fonte: elaboração própria.

Em consonância com o comportamento observado em âmbito internacional, no Brasil, os militares não contribuem para a inatividade. Conforme já exposto, a lógica que ampara a adoção desse desenho é a continuidade de disponibilidade do militar inativo para o cumprimento de atividades militares, razão pela qual, no Brasil, ele continua a ser pago, na inatividade, por recursos do orçamento fiscal.

No entanto, há incidência de contribuição de 7,5% da totalidade da remuneração, dos militares ativos e inativos, para custeio das pensões por morte. Já os servidores ativos contribuem com a alíquota de 11% das respectivas remunerações, até o valor máximo pago pelo RGPS (que para os servidores que atualmente ingressam no serviço público também é o teto do RPPS).

Conclui-se, portanto, que os parâmetros atualmente definidos, no Brasil, para essa variável, estão em conformidade com o *design* predominante observado na prática internacional. Desse modo, para a manutenção da equidade, considera-se adequado que eventual alteração na alíquota aplicada ao regime dos servidores seja acompanhada por alteração em proporção análoga no parâmetro do sistema dos militares.

6.7.5 Contribuição do ente público

A Tabela 22 apresenta a síntese da análise comparativa referente à contribuição do ente público para custeio dos benefícios.

Contribuição do Ente Público		
	Design Predominante Internacionalmente	Design Brasileiro
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Financiamento do montante que excede a contribuição dos servidores, necessário ao custeio integral dos benefícios.	<u>Formalmente:</u> Contribuição de 22% do salário de contribuição (valor até o teto do RPPS). <u>Na prática:</u> Financiamento do montante que excede a contribuição dos servidores, necessário ao custeio integral dos benefícios.
Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Custeio integral dos benefícios / Financiamento do montante que excede a contribuição dos militares, necessário ao custeio integral dos benefícios.	<u>Formalmente:</u> Não há contribuição. <u>Na prática:</u> Financiamento do montante que excede a contribuição dos militares, necessário ao custeio integral dos benefícios.
Diferenças ou Semelhanças entre o Regime dos Servidores e o Sistema dos Militares	Aporte proporcionalmente maior de recursos estatais para o custeio do sistema dos militares (mesmo quando há alíquota de contribuição instituída para os militares).	Aporte proporcionalmente maior de recursos estatais para o custeio do sistema dos militares (quando consideradas as despesas com militares inativos e pensionistas). Quando consideradas apenas as despesas com pensões militares, o aporte proporcional de recursos estatais é semelhante, para o regime dos servidores e para o sistema dos militares.

Tabela 22: Análise comparativa do parâmetro da Contribuição do Ente Público (Predominância Internacional x Brasil).
Fonte: elaboração própria.

No Brasil, conforme evidenciado na análise procedida no item 4.3 desta pesquisa, para o RPPS, recursos da União, incluídas as contribuições legalmente instituídas e o aporte para cobertura do déficit, foram responsáveis, em 2017, pelo custeio de 83,26% dos benefícios do regime. Para o SPSMFA, a União custeou 82,92% dos benefícios, quando consideradas apenas as pensões militares, ou 91,75%, quando incluídas no cômputo dos benefícios as despesas com militares inativos.

Desse modo, mesmo quando incluídas as despesas com militares inativos no cômputo dos benefícios do SPSMFA, conclui-se que o *design* dos parâmetros guarda consonância com o que se constatou na análise internacional, havendo aporte de recursos em proporção levemente superior para o custeio do sistema dos militares.

Entretanto, salta aos olhos a elevada participação da União no custeio de ambos os modelos. Para a correção dessa distorção, podem ser adotadas medidas com vistas a promover maior participação dos segurados no custeio dos benefícios. Ressalta-se, porém, que modificações paramétricas nesse sentido devem continuar a observar a diferença proporcional

no aporte de recursos estatais para o custeio dos benefícios, a qual é fruto das peculiaridades da carreira militar, conforme discorrido no item 6.2.4.

6.7.6 Fator de correção dos benefícios

A Tabela 23 apresenta a síntese da análise comparativa referente ao Fator de Correção dos Benefícios.

Fator de Correção dos Benefícios		
	<i>Design Predominante Internacionalmente</i>	<i>Design Brasileiro</i>
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Correção por meio de Índice Inflacionário.	Correção por meio de Índice Inflacionário (IPCA).
Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Correção por meio de Índice Inflacionário.	Correção por meio da variação remuneratória.
Diferenças ou Semelhanças entre o Regime dos Servidores e o Sistema dos Militares	Predominância da igualdade de parâmetros adotados para servidores e militares.	O sistema dos militares, em tese, tem fator de correção mais vantajoso que o aplicado ao regime dos servidores, uma vez que a variação remuneratória tende a incorporar ganhos de produtividade, além da inflação. Ressalta-se, entretanto, que nem sempre a variação remuneratória é superior à inflacionária.

Tabela 23: Análise comparativa do parâmetro do Fator de Correção dos Benefícios (Predominância Internacional x Brasil).
Fonte: elaboração própria.

No Brasil, o SPSMFA possui como critério de correção a variação remuneratória dos militares da ativa, enquanto que os servidores que adentraram ao serviço público após 2003 têm seus benefícios reajustados por índice inflacionário. Portanto, há divergência entre o tratamento ofertado no Brasil e o predominantemente observado na análise comparativa internacional.

Sobre esse aspecto, em que pese ser esperado que a atualização por meio de índice relacionado à variação remuneratória seja mais vantajosa do que o relacionado à inflação, uma vez ser provável que, ao longo dos anos, as remunerações apresentem crescimento real, pela

incorporação de parcela dos ganhos de produtividade do trabalho observados no país, nem sempre isso ocorre.

Com relação aos militares brasileiros, por exemplo, conforme apresentado no Anexo IV da Proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2019 (BRASIL, 2018), a variação remuneratória ocorrida entre 2010 e 2018 repôs apenas 89,82% da inflação do período, de modo que a correção por índice inflacionário, no período, teria sido mais vantajosa, para inativos e pensionistas, que a decorrente de variações remuneratórias dos militares ativos.

Conclui-se, portanto, que para adequação ao comportamento predominante observado em âmbito internacional, necessário que a correção dos proventos de inatividade e das pensões militares passe a ser efetuada por meio de índice de variação inflacionária. Entretanto, para que guarde correspondência com o tratamento dispensado aos servidores públicos brasileiros, modificação dessa natureza deve ser aplicada apenas aos militares que ingressem no serviço ativo após a alteração legislativa do parâmetro, tal qual aconteceu com os servidores públicos, por ocasião da promulgação da EC 41/03.

6.7.7 Tempo de contribuição ou de serviço

A Tabela 24 apresenta a síntese da análise comparativa referente ao tempo de contribuição ou de serviço necessário à habilitação à aposentadoria ou à percepção de proventos de inatividade.

	Tempo de Contribuição / Serviço	
	<i>Design</i> Predominante Internacionalmente	<i>Design</i> Brasileiro
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Entre 02 e 15 anos de contribuição.	Aposentadoria por tempo de contribuição (Integral): 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres. Sendo 10 anos no serviço público e 05 anos no cargo. Aposentadoria por idade (proporcional ao tempo de contribuição): 10 anos no serviço público e 05 anos no cargo.
Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Entre 20 e 27 anos de serviço, quando não há idade mínima estipulada (maioria dos casos).	30 anos de serviço.

**Diferenças ou
Semelhanças entre o
Regime dos
Servidores e o
Sistema dos Militares**

O tempo de serviço necessário para os militares é superior, especialmente nas situações em que não há requisito de idade mínima para transferência à inatividade remunerada.

O tempo de serviço necessário para os militares é superior em 20 anos ao tempo de contribuição mínimo para aposentadoria do servidor. Entretanto, este último está sujeito a idade mínima e recebe benefício proporcional ao tempo de contribuição, enquanto o militar recebe a integralidade. Para aposentadoria integral, os servidores homens necessitam 05 anos de contribuição a mais que os militares.

Tabela 24: Análise comparativa do parâmetro do Tempo de Contribuição / Serviço (Predominância Internacional x Brasil).
Fonte: elaboração própria.

No Brasil, é exigido do militar o cumprimento mínimo de 30 anos para a qualificação ao recebimento dos proventos de inatividade, não sendo possível qualificação à benefício parcial, de forma voluntária, em menor tempo. Para os servidores, apesar de o tempo mínimo de contribuição para fazer jus ao benefício de aposentadoria integral ser de 35 anos para homens e de 30 anos para mulheres, é possível se aposentar com benefício proporcional ao tempo de contribuição (aposentadoria por idade) a partir de cumpridos 10 anos no serviço público, desde que atingida a idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres.

Enquanto se verifica certa aderência dos parâmetros estipulados aos servidores públicos e os observados em âmbito internacional, especialmente nos utilizados para a aposentadoria por idade, percebe-se que o tempo mínimo de serviço exigido dos militares é superior aos parâmetros observados internacionalmente. Isso ocorre, aparentemente, porque o preenchimento do requisito de tempo mínimo de serviço é condição suficiente para a percepção dos proventos de inatividade com a sua máxima taxa de reposição, diferentemente do que ocorre em todos os países analisados, conforme será discutido no item 6.7.9.

Conclui-se que para a completa adequação aos parâmetros verificados em âmbito internacional, necessário que fosse estipulado, para os servidores, apenas o regramento correspondente à aposentadoria por atingimento da idade mínima, com a concessão do benefício proporcional no caso de contribuição por período inferior ao exigido para percepção do benefício integral.

No que tange ao tempo de serviço mínimo necessário para o militar ser transferido à inatividade remunerada, considera-se que poderia sofrer redução (mantendo-se, entretanto, superior ao tempo de contribuição mínimo exigido do servidor). No entanto, para não onerar o SPSMFA, assim como para se adequar à prática internacional, essa modificação paramétrica deve ser condicionada à percepção de proventos de inatividade proporcionais ao tempo de

serviço cumprido, calculados em relação ao tempo exigido para a percepção do benefício integral.

6.7.8 Idade Mínima

A Tabela 25 apresenta a síntese da análise comparativa referente à idade mínima necessária à habilitação à aposentadoria ou à percepção de proventos de inatividade.

	Idade Mínima	
	<i>Design Predominante Internacionalmente</i>	<i>Design Brasileiro</i>
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Idade mínima entre 60 e 68 anos.	Aposentadoria por tempo de contribuição: 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Aposentadoria por idade (proporcional ao tempo de contribuição): 65 anos para homens e 60 anos para mulheres.
Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Inexistência de critério relativo à idade mínima.	Inexistência de critério relativo à idade mínima.
Diferenças ou Similitudes entre o Regime dos Servidores e o Sistema dos Militares	Predomina a inexistência do critério para os militares. Quando existe, a idade é inferior à estipulada para os servidores.	Inexiste o critério para os militares.

Tabela 25: Análise comparativa do parâmetro da Idade Mínima (Predominância Internacional x Brasil).
Fonte: elaboração própria.

No Brasil, os militares não se sujeitam a requisito de idade mínima. Já os servidores que atualmente ingressam no serviço público federal, como regra geral, submetem-se à idade mínima de 60 anos, homens, e 55 anos, mulheres, para aposentadoria por tempo de contribuição. Ambos estão ainda sujeitos à idade mínima de 65 anos, homens, e 60 anos, mulheres, para aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição, desde que cumpridos, pelo menos, 10 anos de serviço público.

Conclui-se, portanto, que os parâmetros hoje adotados no Brasil estão de acordo com a prática observada em âmbito internacional, pelo menos no que diz respeito à existência

ou não desse critério para as categorias analisadas. É possível discussão, entretanto, acerca de majoração da idade mínima a ser definida para os servidores, em especial no que tange à idade estipulada para a aposentadoria por tempo de contribuição, 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, assim como no que tange à existência de idade diversa para os diferentes gêneros.

Ademais, entende-se que acréscimos no parâmetro dos servidores, por questão de equidade, devem ser acompanhados por medidas que incentivem a permanência dos militares por mais tempo no serviço ativo, o que pode ocorrer por meio de aumento no tempo mínimo de serviço, mas também por modificações de outros parâmetros, o que parece ser mais condizente com a situação, tendo em vista que o período de 30 anos de serviço é superior ao exigido por todos os países analisados.

6.7.9 Taxa de Reposição do benefício em relação ao valor-base

A Tabela 26 apresenta a síntese da análise comparativa referente à taxa de reposição do benefício em relação ao valor-base.

Taxa de Reposição do benefício em relação ao Valor-Base		
	<i>Design</i> Predominante Internacionalmente	<i>Design</i> Brasileiro
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Predominância de Taxa de Reposição máxima parcial (entre 70% e 80% do Valor-Base).	Integralidade do Valor-Base
Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Predominância de Taxa de Reposição máxima parcial (entre 70% e 80% do Valor-Base), mas em alguns casos pode-se chegar à integralidade.	Integralidade do Valor-Base
Diferenças ou Semelhanças entre o Regime dos Servidores e o Sistema dos Militares	Predomina a existência de taxa de acumulação (<i>accrual rate</i>) maior para os militares, seja pelo maior percentual aplicado ao cálculo, seja pela existência de contagem de tempo ficto. Dessa forma, a Taxa de Reposição Máxima, ainda que semelhante, é alcançada com maior antecedência pelos militares.	Para os servidores, é possível se aposentar com taxa de reposição proporcional ao tempo de contribuição, caso tenha sido atingida a idade mínima e o servidor possua, pelo menos, 10 anos de serviço público e 05 anos no cargo.

Tabela 26: Análise comparativa do parâmetro da Taxa de Reposição do benefício em relação ao Valor-Base (Predominância Internacional x Brasil).

Fonte: elaboração própria.

No Brasil, os militares que cumprem o tempo de serviço requerido para transferência à reserva remunerada, 30 anos, só irão aumentar os proventos a que farão jus na inatividade se forem promovidos, o que na maioria dos casos já não é mais possível. A discussão acerca do aumento de idade mínima para os servidores públicos passa pelo debate sobre o acréscimo do tempo de serviço mínimo a ser exigido dos militares. Nesse diapasão, mais condizente com a prática internacional seria manter o atual parâmetro (que já se encontra em nível superior ao verificado em âmbito internacional) e modificar a taxa de acumulação anual, de modo a possibilitar a renovação do efetivo, mantendo-o em idade compatível com as exigências físicas da profissão, ao mesmo tempo em que desonera o sistema de proteção social dos militares e provê incentivo à permanência daqueles que desejarem atingir a taxa de reposição máxima após mais alguns anos de serviço.

Como exemplo, a instituição de taxa de acumulação equivalente a 2,5% a.a. possibilitaria a transferência à reserva remunerada dos que atingissem os 30 anos de serviço, com a percepção de 75% da sua remuneração, ao mesmo tempo que permitiria, aos que assim desejassem, a permanência por até mais 10 anos para o recebimento de proventos correspondentes à integralidade da remuneração.

É certo que a definição dos percentuais aplicáveis e do tempo necessário dependeria de ulterior análise mais aprofundada acerca dos impactos que tal modificação traria à composição do efetivo e à estrutura da carreira militar, no entanto, *prima facie*, acompanhada de regra de transição que comportasse todos os militares da ativa, ou seja, promovendo efeitos diluídos ao longo de 30 anos, entende-se que é possível a implementação da medida sem prejuízo ao fluxo de carreira.

Conclui-se que, para adequação aos parâmetros observados na análise internacional, o *design* do SPSMFA poderia contemplar medida que flexibilizasse a Taxa de Reposição dos proventos de inatividade dos militares, de maneira a privilegiar aqueles que permanecessem no serviço ativo mesmo após terem preenchidos os requisitos mínimos para transferência à inatividade remunerada. Entretanto, para que guarde correspondência com o tratamento dispensado aos servidores públicos brasileiros, modificação dessa natureza deve necessariamente ser acompanhada de regra de transição que permita aos atuais militares a transferência à inatividade pelas mesmas regras atuais, tal qual aconteceu com os servidores públicos, por ocasião da promulgação da EC 41/03.

6.7.10 Taxa de Reposição da pensão por morte em relação benefício original

A Tabela 27 apresenta a síntese da análise comparativa referente à taxa de reposição da pensão por morte em relação ao valor do benefício de aposentadoria ou dos proventos de inatividade.

Taxa de Reposição da pensão por morte em relação ao Benefício de Aposentadoria / Proventos de Inatividade		
	<i>Design Predominante Internacionalmente</i>	<i>Design Brasileiro</i>
Parâmetro do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos	Predominância de existência de parcela vitalícia, para o cônjuge sobrevivente, e de parcela temporária, para os dependentes, enquanto perdurar a condição de dependência.	Integralidade do Benefício de Aposentadoria (Com reversão para os outros beneficiários ainda existentes, quando cessar o direito à pensão para um deles).
Parâmetro do Sistema de Proteção Social dos Militares	Predominância de existência de parcela vitalícia, para o cônjuge sobrevivente, e de parcela temporária, para os dependentes, enquanto perdurar a condição de dependência.	Integralidade dos Proventos de Inatividade (Com reversão para os outros beneficiários ainda existentes, quando cessar o direito à pensão para um deles).
Diferenças ou Semelhanças entre o Regime dos Servidores e o Sistema dos Militares	Em alguns países, a Taxa de Reposição das pensões deixadas por militares é maior que a do regime dos servidores, em virtude de a mobilidade geográfica a que os militares são submetidos prejudicar o desenvolvimento e a evolução profissional do cônjuge.	Não há.

Tabela 27: Análise comparativa do parâmetro da Taxa de Reposição da pensão por morte em relação ao Benefício de Aposentadoria / Proventos de Inatividade (Predominância Internacional x Brasil).
Fonte: elaboração própria.

Atualmente no Brasil, tanto para os servidores quanto para os militares, as pensões são concedidas em percentual correspondente a 100% do benefício de aposentadoria ou dos proventos de inatividade, independentemente do quantitativo de beneficiários vitalícios ou temporários, com a possibilidade de reversão, aos demais recipientes da pensão, das parcelas referentes a beneficiários temporários que percam essa condição por atingimento da idade legalmente definida.

Como se pode constatar, os parâmetros brasileiros estão em completa dissonância com os observados na análise internacional.

Não obstante a necessidade de modificações, entende-se que o prejuízo imposto à vida profissional do cônjuge em decorrência das peculiaridades da carreira militar deve ser

considerado na definição da parcela vitalícia da pensão da categoria em comento, de modo que a taxa de reposição seja estipulada em patamar superior à definida para as pensões vitalícias dos cônjuges sobreviventes dos servidores públicos, em moldes semelhantes ao que ocorre nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Essa medida se faz necessária em virtude de o alto grau de mobilidade das famílias dos militares afetar negativamente a vida profissional do cônjuge do militar, seja pela necessidade de abandonar o emprego ou a carreira que detinha na localidade anterior à movimentação, seja pela impossibilidade de estabelecer um processo de ascensão profissional em função das constantes mudanças.

Diante dos elementos da análise procedida, conclui-se que esta é uma das variáveis componentes da proteção social brasileira cujo parâmetro apresentou maiores distorções em relação à prática internacional, seja no que tange às pensões concedidas no âmbito do RPPS, seja com relação às derivadas do SPSMFA. Conforme padrão observado internacionalmente, tal alteração pode ser proposta no sentido de instituir parcela correspondente à pensão vitalícia para o cônjuge sobrevivente e parcela temporária para os dependentes, sem a possibilidade de reversão das cotas individuais.

Ressalta-se, entretanto, que é recomendável que a parcela vitalícia para os cônjuges dos militares seja definida em percentual superior ao atribuído para a parcela destinada aos cônjuges dos servidores. Essa distinção é medida de equidade, como forma de compensação pelos prejuízos profissionais a que são submetidos em função da mobilidade geográfica dos militares.

Por fim, para guardar correspondência com o tratamento dispensado aos servidores públicos brasileiros, modificação dessa natureza deve necessariamente ser acompanhada de regra de transição que permita aos atuais militares a instituição de pensões em situação intermediária entre o regramento atual e o que se propõe, tal qual aconteceu com os servidores públicos, por ocasião da promulgação da EC 41/03.

6.7.11 Adequação

Esta categoria de análise foi a que apresentou as maiores distorções entre os parâmetros observados internacionalmente e o tratamento verificado em âmbito nacional.

No Brasil, diferentemente do que ocorre nos países analisados, a política remuneratória dos militares é completamente diversa da aplicável aos servidores públicos. Em verdade, mesmo entre os servidores públicos do poder executivo é possível verificar que não há política remuneratória unificada, de modo que as modificações nas estruturas remuneratórias e as concessões de reajustes são, muitas vezes, definidas por meio de negociações realizadas individualmente pelas diferentes carreiras.

Essa ausência de política unificada para o trato de assuntos afetos à remuneração das carreiras do poder executivo federal findou por criar defasagem relativa no pacote remuneratório dos militares, conforme se pode verificar na Tabela 28, que compara a faixa remuneratória das principais carreiras estatais de nível superior:

CARREIRA DE ESTADO	REMUNERAÇÃO INICIAL	REMUNERAÇÃO FINAL
Delegado da Polícia Federal	R\$ 22.672,48	R\$ 29.604,70
Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil	R\$ 20.123,53	R\$ 29.127,87
Procurador do Banco Central do Brasil	R\$ 20.109,56	R\$ 26.127,94
Procurador Federal e da Fazenda Nacional	R\$ 20.109,56	R\$ 26.127,94
Advogado da União	R\$ 20.109,56	R\$ 26.127,94
Defensor Público	R\$ 20.109,56	R\$ 26.127,94
Diplomata	R\$ 18.059,83	R\$ 25.745,61
Auditor Federal de Finanças e Controle	R\$ 18.057,95	R\$ 25.745,61
Analista de Planejamento e Orçamento	R\$ 18.057,95	R\$ 25.745,61
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	R\$ 18.057,95	R\$ 25.745,61
Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA	R\$ 18.057,95	R\$ 25.745,61
Analista e Inspetor da CVM	R\$ 18.057,95	R\$ 25.745,61
Analista do Banco Central do Brasil	R\$ 18.057,94	R\$ 25.745,60
Analista de Comércio Exterior	R\$ 18.057,95	R\$ 25.745,61
Oficial das Forças Armadas	R\$ 8.678,75	R\$ 16.789,60

Tabela 28: Estrutura remuneratória das principais carreiras de estado (nível superior).

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da Tabela de remuneração dos servidores públicos federais civis e dos exterritórios (BRASIL, 2018b) e da Lei de Remuneração dos Militares – MP nº 2.215-10/01 (BRASIL, 2001).

Como se pode observar, dentre as carreiras analisadas, a de Oficial das Forças Armadas²⁰ é a que possui estrutura remuneratória com menores valores de remuneração inicial e final. Enquanto que as carreiras de servidores públicos possuem faixa de remuneração bruta compreendida entre R\$ 18.057,94 e R\$ 29.604,70, a faixa remuneratória de um Oficial das Forças Armadas é compreendida entre R\$ 8.678,75 e R\$ 16.789,60.

²⁰ Foi considerada, para a análise, a carreira compreendida entre os postos de Aspirante-a-Oficial e Coronel, tendo em vista que essa é a trajetória realizada por aproximadamente 95% dos oficiais de carreira, já que o acesso ao generalato é oportunizado a apenas cerca de 5% dessa categoria.

Por meio do Gráfico 10, fica ainda mais fácil evidenciar o grau de defasagem remuneratória dos militares em relação às principais carreiras do Poder Executivo federal.

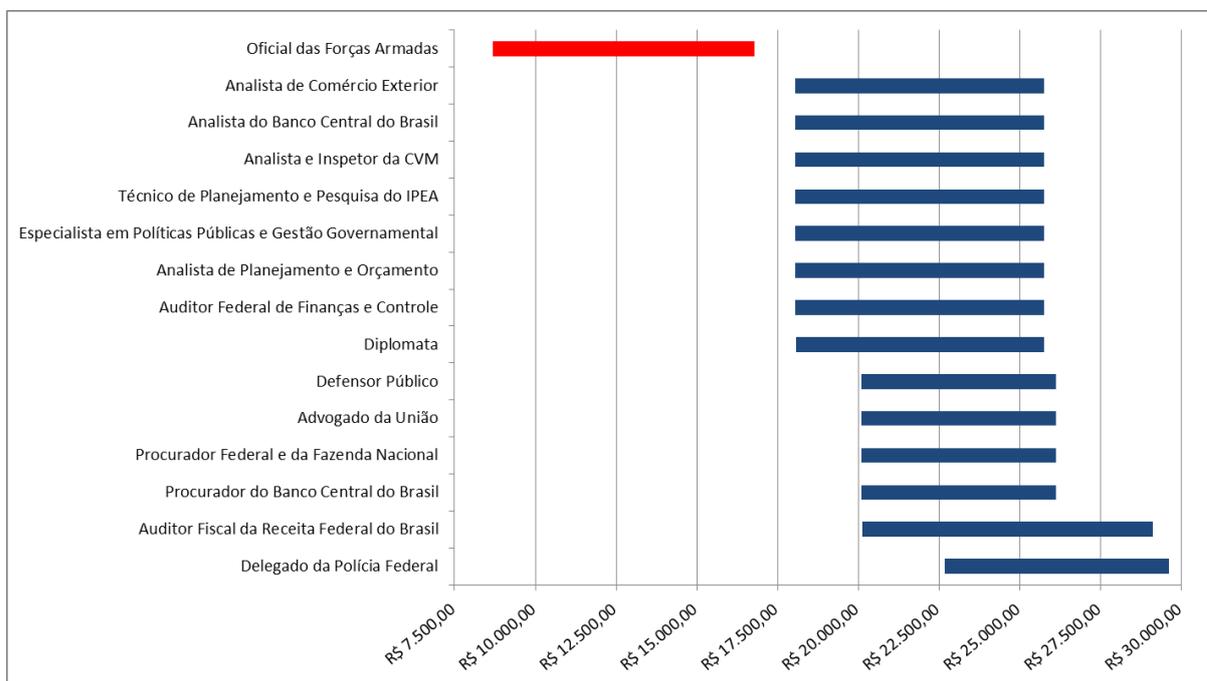


Gráfico 10: Faixa remuneratória bruta das principais carreiras de estado (nível superior).

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da Tabela de remuneração dos servidores públicos federais civis e dos ex-territórios (BRASIL, 2018b) e da Lei de Remuneração dos Militares – MP nº 2.215-10/01 (BRASIL, 2001).

Essa defasagem em relação à estrutura remuneratória das carreiras de estado que desempenham atribuições de semelhantes graus de responsabilidade e de complexidade afeta, por pelo menos duas vias, o grau da proteção social oferecida ao militar inativo.

O primeiro efeito é sobre o valor dos proventos de inatividade. Conforme já mencionado, ao ser transferido para a reserva remunerada, o militar recebe, pelo regramento atualmente em vigor, a integralidade da sua última remuneração. Apesar da aparente generosidade do critério, em termos absolutos, o valor correspondente aos proventos de inatividade de um coronel da reserva, posto no qual cerca de 95% dos oficiais de carreira são transferidos à reserva remunerada, é inferior à remuneração inicial das carreiras de servidores públicos federais que desempenham atividades de complexidade e de responsabilidade análogas.

O segundo aspecto é a capacidade de formação de patrimônio. Um dos objetivos de um sistema de proteção social de características bismarckianas, ou seja, cujo nível de renda na inatividade está ligado à remuneração a que o beneficiário fez jus durante sua vida ativa

(PIERSON e MYLES, 2001), é o de proporcionar meios para a manutenção, na inatividade, de padrão de vida análogo ao usufruído no período laboral.

Em sistemas que não proporcionam benefício que preserve o valor integral da remuneração auferida na vida ativa, necessária se faz, por parte do profissional, a formação de patrimônio capaz de compensar, no período de inatividade, a redução do nível de renda decorrente da aplicação de taxa de reposição ou de limite ao benefício. Esse processo é denominado como suavização do consumo ao longo da vida, que pode ser retratado pela formação de poupança no período de maior renda para utilização no período de menor renda, obtendo-se nível de consumo semelhante nos períodos de atividade e de inatividade e, conseqüentemente, proporcionando a manutenção do padrão de vida (RANGEL, 2013).

Nesse sentido, a adequação da estrutura remuneratória configura-se como condição necessária à suavização de consumo. Em outras palavras, caso haja a necessidade de suportar redução no nível salarial no período de inatividade, ou seja, nas situações em que a taxa de reposição da aposentadoria/proventos na inatividade não corresponda à integralidade de seus rendimentos, o profissional deve ser provido com remuneração que lhe permita exercer esforço de poupança ao longo de sua vida ativa.

Azevedo (2018) analisou os impactos da atual estrutura remuneratória na capacidade de formação de patrimônio das categorias sob análise, por meio da comparação entre um oficial das forças armadas e um servidor da carreira de EPPGG que adentrassem ao setor público com o atual regramento e tivessem trajetórias profissionais análogas, ao longo de 26 anos de carreira nas forças armadas e no serviço público, respectivamente. Considerou-se, ainda, o preenchimento dos critérios necessários à transferência à inatividade remunerada pelo militar e à aposentadoria com recebimento do teto do RPPS para o servidor.

Para identificar com precisão o potencial excedente de formação de patrimônio do servidor em relação ao militar, considerou que ambos apresentaram o mesmo nível de consumo, equivalente ao nível remuneratório do oficial das forças armadas. Ademais, analisou duas hipóteses: na primeira o servidor optou pela não adesão ao regime de previdência complementar (FUNPRESP-Exe); na segunda, optou por aderir com a contribuição de 8,5%.

Como resultado, na primeira hipótese, a diferença das estruturas remuneratórias permitiu ao servidor acumular patrimônio, ao fim do período de 26 anos, no valor de R\$ 4.259.568,16 (quatro milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e sessenta e oito

reais e dezesseis centavos). Esse patrimônio seria suficiente para, sem quaisquer aportes adicionais, gerar rendimentos no valor de R\$ 150.542,83 (cento e cinquenta mil, quinhentos e quarenta e dois reais e oitenta e três centavos) anuais, mantendo-se o montante acumulado inalterado. Tais rendimentos representam uma renda vitalícia mensal, considerando 13 remunerações anuais, de R\$ 11.580,22 (onze mil, quinhentos e oitenta reais e vinte e dois centavos).

Somando-se esse valor ao que seria pago pelo RPPS, R\$ 5.645,80 (cinco mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos), a renda do servidor aposentado seria de R\$ 17.226,02 (dezesete mil, duzentos e vinte e seis reais e dois centavos), superior, portanto, à integralidade da última remuneração do militar, cujo valor é de R\$ 16.789,60 (dezesseis mil, setecentos e oitenta e nove reais e sessenta centavos). Além disso, a parcela da renda calculada para o servidor correspondente aos rendimentos do fundo considera a manutenção do valor principal do fundo (R\$ 4.259.568,16), que, *ceteris paribus*, seria transmitido por herança aos sucessores do servidor (AZEVEDO, 2018).

Na segunda hipótese, além de constituição de fundo de investimento, há aportes durante a vida ativa do servidor para o Regime de Previdência Complementar (RPC), gerido pela FUNPRESP. Nessa situação, considerado o nível de consumo equivalente ao do militar e a contribuição, ao RPC, de 8,5% da parcela de remuneração que excedesse o teto do RPPS, ao fim dos 26 anos, o servidor constituiria fundo de investimento no valor de R\$ 3.670.454,71 (três milhões, seiscentos e setenta mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e setenta e um centavos), que lhe proporcionaria rendimentos anuais de R\$ 129.722,22 (cento e vinte e nove mil, setecentos e vinte e dois reais e vinte e dois centavos), mantendo-se o montante acumulado inalterado. Tais rendimentos representam uma renda vitalícia mensal, considerando 13 remunerações anuais, de R\$ 9.978,63 (nove mil, novecentos e setenta e oito reais e sessenta e três centavos).

Ademais, ao fim do período considerado, o servidor acumularia em sua conta individual da FUNPRESP o montante de R\$ 1.821.191,52 (um milhão, oitocentos e vinte um mil, cento e noventa e um reais e cinquenta e dois centavos), incluindo os aportes relativos às contribuições patronais de mesmo valor que as do segurado, que lhe proporcionaria, de acordo com o regramento vigente para a FUNPRESP-Exe, um Benefício de Aposentadoria Normal (BAN), de R\$ 7.142,41 (sete mil, cento e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos).

Desse modo, somando-se os rendimentos do fundo formado e do benefício do regime de previdência complementar ao que seria pago pelo RPPS, R\$ 5.645,80 (cinco mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos) a renda do servidor aposentado seria de R\$ 22.766,84 (vinte e dois mil setecentos e sessenta e seis reais e oitenta e quatro centavos). Reduzida a R\$ 21.338,36 (vinte e um mil, trezentos e trinta e oito reais e trinta e seis centavos), caso o servidor ultrapassasse a expectativa de sobrevida constante da tabela de mortalidade utilizada pela FUNPRESP no momento da sua aposentadoria, o que faria com que o aposentado passasse a receber o benefício de sobrevida, no valor de 80% do Benefício de Aposentadoria Normal que substituiria. Da mesma forma que na hipótese anterior, de acordo com a premissa considerada de não utilização do valor principal do fundo, sua integralidade seria transmitida por herança aos herdeiros do servidor (AZEVEDO, 2018).

Percebe-se, pois, que a inadequação remuneratória dos militares em relação às demais carreiras de estado, aspecto que dificilmente integra as discussões acerca da reforma previdenciária e de seus reflexos sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, afeta profundamente a concretude da proteção destinada à categoria.

Ao ser verificado que, mesmo quando comparada com os resultados obtidos por servidor submetido à regime previdenciário com regramento considerado adequado pelos especialistas no assunto (benefício de aposentadoria submetido ao teto do RGPS e possibilidade de adesão a regime complementar sob regime financeiro de capitalização), a situação do militar inativo está aquém da alcançada por servidor aposentado com trajetória profissional semelhante, fica clara a necessidade de ajustes nos parâmetros dessa categoria de análise.

Conclui-se, portanto, que a correção desse parâmetro, por meio de reestruturação da remuneração dos militares que promova a equiparação da compensação militar ao nível de vencimentos ora recebidos por servidores públicos que desempenham atividades de complexidade e de responsabilidade análogas, é condição *sine qua non* à modificação dos demais parâmetros da proteção social dos militares das Forças Armadas. Caso não haja a adequação prévia desse aspecto, ainda que se ajustem, nos moldes propostos, os demais parâmetros que integram a política pública de proteção social dos militares, a equidade buscada não será alcançada.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de identificar quais aspectos devem ser considerados em um provável redesenho da política pública de proteção social dos militares das Forças Armadas brasileiras, a presente pesquisa foi desenvolvida de modo a percorrer as seguintes etapas: 1. Evidenciar em que medida os elementos da trajetória de evolução do SPSMFA influenciam em aspectos insertos no debate atual acerca da reestruturação da proteção social oferecida pelo estado brasileiro; 2. Evidenciar, por meio de análise quantitativa, em que medida o RGPS, o RPPS e o SPSMFA contribuem para os problemas de sustentabilidade ora verificados no sistema de proteção social brasileiro; 3. Categorizar, de acordo com o referencial teórico adotado, os dados relativos aos parâmetros das variáveis constituintes dos regimes previdenciários que amparam os servidores públicos do governo central e o sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas, em cada um dos países analisados; e, por fim 4. Efetuar análise qualitativa comparativa dos dados coletados, de modo a identificar, de acordo com a prática internacional e considerando aspectos da conjuntura nacional, quais as principais diferenças que devem existir entre os parâmetros das variáveis que integram a proteção previdenciária oferecida aos servidores e a proteção social destinada aos militares das Forças Armadas, de modo a se alcançar equidade de tratamento entre as diferentes categorias profissionais.

Para melhor elucidar os principais aspectos da presente pesquisa, este capítulo será dividido em três seções.

A primeira delas buscará evidenciar, em apertada síntese, o caminho percorrido e os principais achados das etapas que integraram a pesquisa.

Em um segundo momento, a partir da experiência internacional e levando em conta aspectos conjunturais nacionais, serão tecidos comentários acerca de importante aspecto inserto nas discussões da quase totalidade das reformas previdenciárias ou de sistemas de proteção social dos militares, as regras de transição para aqueles que já fazem parte do regime ou do sistema no momento das modificações.

Por fim, serão elencados os principais aspectos a serem considerados em um provável redesenho da política de proteção social dos militares das Forças Armadas brasileiras, objetivo principal do presente estudo.

7.1 JORNADA DE PESQUISA

O percurso em direção aos objetivos dessa pesquisa teve início com um breve histórico acerca da proteção social militar. Aspectos relacionados à gênese dos sistemas de proteção social destinados aos militares, assim como às peculiaridades da carreira das armas, impuseram características que até hoje os diferem dos modelos previdenciários e, por esse motivo, dificilmente permitem comparações diretas entre seus elementos sem que haja distorção das informações produzidas nesses processos. No caso brasileiro, a ausência de alíquota de contribuição estatal para custeio do SPSMFA, assim como a lógica de contribuição dos militares apenas para as pensões por morte, ocasiona diferenças que necessitam ser equacionadas para permitir comparações com o RGPS e o RPPS.

Ao se efetuar tais adequações, percebeu-se, por meio da análise quantitativa de dados oficiais, que o RGPS apresentou, entre 2001 e 2017, expressiva alta na relação das despesas do regime com o PIB, passando de 5,747% em 2001 para 8,354% em 2017, ou seja, aumento relativo de 45,36%. Por outro lado, as despesas do RPPS passaram de 1,412% do PIB em 2003 (data da principal reforma do regime), para 1,254% em 2017, redução relativa de 11,19%. Já as despesas com militares inativos e com pensionistas, entre 2001 e 2017, passaram de 0,837% para 0,625% do PIB, ou seja, sofreram redução relativa de 25,33%. Ademais, verificou-se que as reformas realizadas para os militares em 2001 e para os servidores públicos em 2003 continuam a produzir efeitos positivos sobre o comportamento das despesas do SPSMFA e do RPPS, respectivamente.

Ao se analisar a evolução histórica e prospectiva da relação entre segurados ativos e beneficiários do RGPS, do RPPS e do SPSMFA, mais uma vez constatou-se a estabilidade do regime e do sistema relacionados ao setor público, mais afetados pela política estatal de pessoal do que propriamente por fatores demográficos, enquanto que o RGPS apresenta forte tendência ao desequilíbrio da relação entre trabalhadores ativos, por um lado, e aposentados e pensionistas, por outro, o que decorre principalmente em função da forte sensibilidade desse regime a variações no perfil demográfico nacional.

Apesar dessas constatações, seria inconcebível realizar ajustes nos parâmetros ou na estrutura do RGPS, que mitigassem direitos dos trabalhadores do setor privado, sem que houvesse alterações também nos parâmetros do RPPS e do SPSMFA. Essa constatação é

reforçada em razão de as despesas do RPPS e do SPSMFA serem, em grande parte, custeadas por recursos da União, com baixo nível de participação dos segurados. Nesse sentido, ainda que o propósito não seja o de reverter uma tendência à insustentabilidade de médio ou longo prazo, faz-se necessário que alterações sejam realizadas com o objetivo de se manter (ou de se promover) a equidade do sistema.

Por intermédio do levantamento e da categorização dos dados internacionais relativos aos regimes previdenciários dos servidores públicos e aos sistemas de proteção social dos militares das Forças Armadas, constatou-se que, em todos os países analisados, em maior ou menor grau, há diferenças nos parâmetros das variáveis que constituem tais modelos, os quais, de forma geral, mostram-se relativamente mais favoráveis aos militares. Observou-se, ainda, que a principal justificativa para essa diferenciação é a promoção de compensação pelos riscos e pelas condições de trabalho mais gravosas a que os militares estão expostos, com o fim último de promover adequado grau de atratividade e de estímulo à permanência de profissionais qualificados na carreira.

Na última etapa da pesquisa foi possível identificar, para cada categoria do referencial teórico, a parametrização predominante em âmbito internacional, as diferenças comumente existentes entre os parâmetros utilizados no regime previdenciário dos servidores e no sistema dos militares e, por fim, considerando ainda aspectos da conjuntura nacional, apresentar ideias de como os principais achados da análise poderiam ser incorporados ao Sistema de Proteção Social dos Militares da Forças Armadas brasileiras.

Com relação ao valor-base para a definição do benefício, a prática internacional sugere que o parâmetro empregado pelo regime dos servidores e pelo sistema dos militares seja o mesmo. Entretanto, verificou-se que a diferença na atual estrutura remuneratória de servidores e de militares brasileiros, em especial no que tange à baixa amplitude remuneratória, ao elevado patamar remuneratório inicial e à rápida ascensão ao teto remuneratório da atual estrutura dos servidores, faz com que a metodologia utilizada para o cálculo do valor-base do benefício dos servidores (80% da média das maiores remunerações) permita resultado análogo à utilização do critério da remuneração final para os militares.

No que tange ao regime financeiro e à relação entre contribuições e benefícios, predomina, internacionalmente, a igualdade de parâmetros entre o regime dos servidores e o sistema dos militares, tendo sido constatada clara predominância do emprego de regime

financeiro de repartição na modalidade de benefício definido, para ambas as categorias. Verificou-se, ainda, que o regime financeiro de capitalização na modalidade de contribuição definida é incompatível com algumas peculiaridades da carreira militar.

Com relação à contribuição dos servidores e dos militares, predominou, na análise internacional, tratamento mais favorável aos militares, inclusive sendo verificada ausência de contribuição dos militares para custeio do sistema em metade dos países analisados. O regime jurídico que mantém os militares inativos em condições de serem reconvocados para o desempenho de atividades, como se ativos fossem, é a principal razão para tal.

No que diz respeito à contribuição do ente público, em que pese ter sido observado que, predominantemente, não há a definição de alíquotas de contribuição estatal para os modelos organizados sob regime financeiro de repartição, concluiu-se que os sistemas aplicados aos militares, em decorrência das peculiaridades da carreira, como a maior exposição a risco de invalidez e de morte, assim como a necessidade de manutenção de efetivo em idade condizente ao desempenho das atribuições operacionais de uma força armada, naturalmente demandam do estado maior aporte de recursos para o financiamento dos benefícios, especialmente quando comparados com os regimes previdenciários de servidores públicos.

No que se refere ao fator de correção dos benefícios, constatou-se predominância no sentido de estabelecer os mesmos parâmetros para os regimes de servidores e os sistemas dos militares. Além disso, percebeu-se clara tendência no sentido de definir o reajuste dos benefícios por meio de índice relacionado à variação inflacionária.

No que tange aos critérios de elegibilidade, observou-se a existência de *trade-off* entre as variáveis tempo de serviço/contribuição e idade mínima. Nos países em que não há exigência de idade mínima para transferência dos militares à inatividade remunerada, aspecto observado na maioria dos países analisados, ou nos que a idade mínima dos militares é inferior à requerida do servidor, requer-se dos integrantes da categoria maior tempo de serviço, em relação ao requerido dos servidores públicos, como requisito de qualificação à percepção dos proventos de inatividade.

A principal razão para a não exigência de idade mínima para os militares, ou para o estabelecimento do parâmetro em patamar inferior ao exigido dos servidores, é a necessidade de manutenção, pelas forças armadas, de um efetivo em idade compatível e em condições físicas adequadas ao desempenho das atividades militares.

Para as taxas de reposição dos proventos de inatividade e do benefício de aposentadoria, observou-se tratamento mais favorável aos militares na maioria dos países, o que se refletiu em maiores taxas de acumulação (*accrual rates*) anuais. Ainda sobre essa variável, verificou-se que em todos os países estudados o atingimento da taxa de reposição máxima só é alcançado em momento posterior ao preenchimento do requisito relativo ao tempo de serviço ou de contribuição mínimo, tanto para os servidores quanto para os militares.

Já para as taxas de reposição das pensões por morte, predominou tratamento igualitário nos parâmetros dos regimes dos servidores e dos sistemas dos militares. Ainda assim, verificou-se que em alguns países nos quais os militares são submetidos a alto grau de mobilidade geográfica, característica também presente no caso brasileiro, a porção da pensão vitalícia destinada ao cônjuge sobrevivente possui percentual maior no sistema dos militares. Essa diferenciação atua como forma de compensação pelos prejuízos que essa especificidade da carreira militar traz à vida profissional do cônjuge.

Ademais, verificou-se que, diferentemente do que ocorre no Brasil, de forma geral, a pensão por morte é dividida em parcela vitalícia, destinada ao cônjuge sobrevivente, e parcela temporária, destinada aos filhos dependentes, paga até o atingimento da maioridade legal ou de idade levemente superior para aqueles que estão cursando ensino destinado à inserção futura no mercado de trabalho. Essas parcelas são independentes, não reversíveis e, em todos os casos, a soma delas não excede a totalidade dos proventos de inatividade ou do benefício de aposentadoria recebido pelo instituidor.

Por fim, com profundos reflexos no grau de proteção social oferecido pelo SPSMFA, verificou-se que, em dissonância com o que acontece em todos os países pesquisados, a estrutura remuneratória dos militares brasileiros encontra-se demasiadamente defasada das observadas para carreiras do poder executivo que desempenham atividades com semelhantes graus de complexidade e de responsabilidade.

Apresentados os principais marcos da trajetória de pesquisa, não se pode olvidar que o fluxo de carreira militar impõe especial atenção no que diz respeito à cadência e à forma como os parâmetros da proteção social militar devem ser modificados. Com o intuito de prover subsídios a esse processo, a seção seguinte tratará desse tema, buscando a conciliação entre as peculiaridades da carreira militar, as observações colhidas na análise internacional e a própria experiência brasileira.

7.2 REGRAS DE TRANSIÇÃO

Nas reformas ocorridas nos países analisados, as regras de transição, quando existentes, tiveram velocidade e amplitude diferenciadas, caso a caso. Entretanto, é possível estabelecer distinção clara entre o padrão das regras aplicáveis a modificações estruturais e as utilizadas em modificações paramétricas.

Nas modificações de cunho estrutural, prevalece a aplicação do novo regramento apenas para os novos entrantes. Aos militares e aos servidores vinculados ao sistema antigo, no máximo ocorre a possibilidade de mudança voluntária de um modelo para o outro.

Exemplo desse tipo de mudança foi a alteração do regime financeiro no sistema australiano, que passou de um regime de repartição para um de capitalização, mantendo-se os servidores e os militares que se encontravam em atividade no momento da modificação, 2005 para os primeiros e 2015 para os últimos, submetidos ao regramento que vigorava até então.

Da mesma forma, com a introdução do pilar de capitalização, e conseqüente redução da taxa de acumulação (*accrual rate*) do regime de repartição, foi garantida, aos militares que adentraram às Forças Armadas americanas até o dia anterior à entrada em vigor do novo sistema, a submissão às regras anteriores.

De maneira bem semelhante ocorreu a modificação estrutural do RPPS. Apenas os servidores que adentraram ao serviço público federal a partir do dia 04 de fevereiro de 2013, data de implantação do regime de previdência complementar operado pela FUNPRESP, foram submetidos aos parâmetros do novo regime. Aos servidores em exercício até então, foi oportunizada a mudança de regime, no entanto, garantida a permanência no regime anterior.

Já para as modificações paramétricas, há situações nas quais elas são aplicáveis apenas aos novos entrantes, como na mudança de parâmetros ocorrida no Reino Unido com a introdução do *Armed Forces Pension Scheme – 05*, e outras em que é estipulada regra de transição gradual para os militares e os servidores em exercício, situação na qual se enquadra a maioria das modificações dessa natureza.

Fator que deve ser levado em conta na formulação da regra de transição é a intensidade dos problemas de sustentabilidade enfrentados pelo regime ou sistema que se pretende modificar. Quanto maiores os problemas, mais forte a necessidade de uma regra de

transição que promova com velocidade a mudança dos parâmetros para posição próxima ao regramento permanente.

Por meio da análise realizada no Capítulo 4, verificou-se, sob óticas diferenciadas, que o SPSMFA não apresenta problemas de sustentabilidade. Com exceção do comportamento visualizado no período recente, com raízes nos fatores conjunturais ligados à crise econômica dos últimos anos, as despesas do sistema em relação ao PIB apresentam consistente tendência de redução, comportamento que deve continuar essa trajetória em função do processo, ainda em andamento, de absorção dos efeitos produzidos pela reforma que o sistema passou ao final do ano 2000.

Desse modo, eventuais modificações no SPSMFA decorrem muito mais da necessidade de estabelecimento de equidade no tratamento ofertado às diferentes categorias de trabalhadores do que propriamente da exigência de se reverter um quadro de despesas considerado insustentável. Por esse motivo, entende-se que as regras de transição devem ser desenhadas no sentido de, na medida do possível, evitar efeitos colaterais na estrutura da carreira militar.

Nesse sentido, para a definição da transição de eventuais modificações paramétricas em sistemas de proteção afeto aos militares, importante identificar quais parâmetros podem afetar o fluxo de carreira. Por exemplo, parâmetros que afetam o tempo de permanência do militar em atividade, como o tempo mínimo de serviço requerido para transferência à inatividade e a taxa de acumulação (*accrual rate*), devem prioritariamente ter regra de transição capaz de não alterar a proporção hierárquica estabelecida para o efetivo, o que é alcançado por meio da diluição da intensidade dos efeitos da mudança do parâmetro por todo o efetivo em atividade, de acordo com o tempo de serviço cumprido.

Já parâmetros que não afetam o fluxo de carreira, como modificações na alíquota de contribuição ou na taxa de reposição máxima dos proventos ou das pensões, podem ter regras de transição submetidas a maior velocidade de implementação do novo parâmetro.

Outro aspecto a ser considerado é a equidade em relação às regras de transição a que os servidores públicos brasileiros foram submetidos. Nesse sentido, as modificações que afetaram o RPPS em 2003 – reforma mais profunda das regras aplicáveis aos servidores – mantiveram, para os servidores que estavam em exercício no momento da aprovação da EC 41/03, a maioria dos parâmetros que foram alterados.

Permitiu-se, por exemplo, vinculação apenas ao regime de repartição na modalidade de benefício definido – situação que perdurou inclusive para os servidores que adentraram ao serviço público antes de 04 de fevereiro de 2013, momento de implantação efetiva da previdência complementar instituída pela Lei 12.618/12 – e, para os que cumprissem os novos requisitos relativos à idade mínima e ao tempo de contribuição, a integralidade dos benefícios em relação à última remuneração da atividade e a paridade de reajuste dos benefícios em relação às variações remuneratórias dos servidores ativos.

Em suma, foi exigido dos servidores o preenchimento de requisitos relacionados ao tempo de contribuição e de idade mínima para manutenção dos demais parâmetros relacionados ao benefício de aposentadoria.

Para as pensões por morte, houve a aplicação de redutor sobre a parcela do benefício de aposentadoria que excedesse o teto do RGPS, de maneira que o valor da pensão corresponderia a 100% da parcela da aposentadoria compreendida até o teto do RGPS, somada a 70% da parcela que excedesse esse valor.

Por fim, faz-se necessário considerar, no caso concreto sob análise, os efeitos da inadequação remuneratória evidenciada no item 6.7.11. A correção dos parâmetros dessa categoria de análise, por meio da equiparação da estrutura remuneratória dos militares às das demais carreiras de estado com atribuições de complexidade e de responsabilidade análogas, proporcionaria, aos que estão no começo da vida ativa, oportunidade para constituição de patrimônio consideravelmente superior àqueles que já estão prestes a preencherem as condições necessárias à transferência à inatividade remunerada. Por esse motivo, considerando a realização de prévia adequação da estrutura remuneratória dos militares, entende-se que as mudanças de parâmetros, sempre que possível, devem onerar os militares de maneira inversamente proporcional ao tempo de serviço prestado.

7.3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Como última etapa, necessário se faz rememorar as conclusões relacionadas à pergunta que norteou esta pesquisa, qual seja, quais os principais aspectos a serem levados em conta no provável redesenho da política pública de proteção social dos militares das Forças

Armadas, considerando ainda o contexto nacional de busca pela sustentabilidade e pela equidade do modelo a ser adotado.

Para tanto, serão elencadas as conclusões e as recomendações mais relevantes, relativas a cada um dos critérios componentes das categorias de análise delineadas pelo referencial teórico:

Critério para definição do Valor-Base: Apesar de a prática predominante em âmbito internacional ser no sentido de adotar parâmetros idênticos para a definição desse critério no sistema dos militares e no regime dos servidores, em virtude de a remuneração dos servidores públicos partir de patamar próximo ao teto e ascender de maneira bem mais rápida que a dos militares, a não ser que ocorra profunda modificação na estrutura remuneratória das demais carreiras de estado, assemelhando-as ao modelo de progressão que ocorre na carreira militar, conclui-se que, por questão de equidade, é aconselhável a manutenção do parâmetro da remuneração final para esse critério do *design* da proteção social militar, uma vez que, apesar de teoricamente mais vantajoso, a aplicação desse parâmetro produzirá efeitos práticos análogos aos decorrentes do critério hoje empregado pelo RPPS.

Regime Financeiro: em decorrência dos riscos inerentes à carreira militar, os quais não devem ser suportados pelos seus integrantes, mas pelo próprio estado, lógica essa que motivou a gênese dos sistemas de proteção social militar, conclui-se que o regime financeiro de repartição é o mais adequado à proteção social dos militares, posição corroborada pela clara predominância desse tipo de regime em âmbito internacional. Dessa forma, considera-se que o parâmetro atualmente empregado é adequado, não necessitando de quaisquer modificações.

Relação entre Contribuições e Benefícios (Modalidade): a modalidade atualmente adotada pelo Sistema de Proteção Social dos Militares brasileiros, Benefício Definido, além de adequada às peculiaridades da carreira militar, guarda consonância com o modelo predominante em âmbito internacional, não necessitando de ajustes. De todo modo, não se vislumbram óbices à adoção da modalidade de Contribuição Nocial, desde que sejam efetuadas as adequações necessárias ao desenho do modelo, com o fim de evitar que peculiaridades da carreira militar prejudiquem o resultado do cálculo dos proventos de inatividade.

Contribuição do Servidor / Militar: os parâmetros atualmente definidos, no Brasil, para essa variável, estão em conformidade com o *design* predominante observado na

prática internacional. Desse modo, para a manutenção da equidade, considera-se adequado que eventual alteração na alíquota aplicada ao regime dos servidores seja acompanhada por alteração em proporção análoga no parâmetro do sistema dos militares.

Contribuição Estatal: o *design* dos parâmetros adotados pelo SPSMFA guarda consonância com o que se constatou na análise internacional, havendo aporte de recursos em proporção levemente superior para o custeio do sistema dos militares em relação à destinada ao custeio do RPPS. Entretanto, salta aos olhos a elevada participação da União no custeio de ambos os modelos.

Para a correção dessa distorção, podem ser adotadas medidas com vistas a promover maior participação dos segurados no custeio dos benefícios. Ressalta-se, porém, que modificações paramétricas nesse sentido devem continuar a observar a diferença proporcional no aporte de recursos estatais para o custeio dos benefícios, a qual é fruto das peculiaridades da carreira militar, conforme discorrido no item 6.2.4.

Fator de Correção dos Benefícios: para adequação ao comportamento predominante observado em âmbito internacional, necessário que a correção dos proventos de inatividade e das pensões militares passe a ser efetuada por meio de índice de variação inflacionária. Entretanto, para que guarde correspondência com o tratamento dispensado aos servidores públicos brasileiros, modificação dessa natureza deve ser aplicada apenas aos militares que ingressem no serviço ativo após a alteração legislativa do parâmetro, tal qual aconteceu com os servidores públicos, por ocasião da promulgação da EC 41/03.

Tempo de Contribuição / Serviço: para a completa adequação aos parâmetros verificados em âmbito internacional, o tempo de serviço mínimo necessário para o militar ser transferido à inatividade remunerada poderia sofrer redução (mantendo-se, entretanto, superior ao tempo de contribuição mínimo exigido do servidor). No entanto, para não onerar o SPSMFA, assim como para se adequar à prática internacional, essa modificação paramétrica deve ser condicionada à percepção de proventos de inatividade proporcionais ao tempo de serviço cumprido, calculados em relação ao tempo exigido para a percepção do benefício integral.

Idade Mínima: os parâmetros hoje adotados no Brasil estão de acordo com a prática observada em âmbito internacional, cuja predominância é a inexistência do requisito da idade mínima para transferência de militares à inatividade remunerada. Entretanto, entende-se que eventuais acréscimos no parâmetro dos servidores, por questão de equidade, devem ser

acompanhados por medidas que incentivem a permanência dos militares por mais tempo no serviço ativo, o que pode ocorrer por meio de aumento no tempo mínimo de serviço, mas também por modificações de outros parâmetros, o que parece ser mais condizente com a situação, tendo em vista que o período de 30 anos de serviço é superior ao exigido por todos os países analisados.

Taxa de Reposição do Benefício em relação ao Valor-Base: para adequação aos parâmetros observados na análise internacional, o *design* do SPSMFA poderia contemplar medida que flexibilizasse a Taxa de Reposição dos proventos de inatividade dos militares, de maneira a privilegiar aqueles que permanecessem no serviço ativo mesmo após terem preenchidos os requisitos mínimos para transferência à inatividade remunerada. Entretanto, para que guarde correspondência com o tratamento dispensado aos servidores públicos brasileiros, modificação dessa natureza deve necessariamente ser acompanhada de regra de transição que permita aos atuais militares a transferência à inatividade pelas mesmas regras atuais, tal qual aconteceu com os servidores públicos, por ocasião da promulgação da EC 41/03.

Taxa de Reposição da Pensão por Morte em relação ao Benefício original: esta é uma das variáveis componentes da proteção social brasileira cujo parâmetro apresentou maiores distorções em relação à prática internacional, seja no que tange às pensões concedidas no âmbito do RPPS, seja com relação às derivadas do SPSMFA. Conforme padrão observado internacionalmente, tal alteração pode ser proposta no sentido de instituir parcela correspondente à pensão vitalícia para o cônjuge sobrevivente e parcela temporária para os dependentes, sem a possibilidade de reversão das cotas individuais.

Ressalta-se, entretanto, que é recomendável que a parcela vitalícia para os cônjuges dos militares seja definida em percentual superior ao atribuído para a parcela destinada aos cônjuges dos servidores. Essa distinção é medida de equidade, como forma de compensação pelos prejuízos profissionais a que são submetidos em função da mobilidade geográfica dos militares.

Ademais, para guardar correspondência com o tratamento dispensado aos servidores públicos brasileiros, modificação dessa natureza deve necessariamente ser acompanhada de regra de transição que permita aos atuais militares a instituição de pensões em situação intermediária entre o regramento atual e o que se propõe, tal qual aconteceu com os servidores públicos, por ocasião da promulgação da EC 41/03.

Adequação: esta foi a categoria em que se percebeu a maior distorção dos parâmetros adotados no Brasil em relação aos observados na análise internacional. Enquanto em todos os países pesquisados evidenciou-se clara busca pela equivalência na remuneração de militares e de servidores que desempenham atividades com semelhantes graus de responsabilidade e de complexidade, as estruturas remuneratórias dessas categorias, no Brasil, encontram-se bem diversas, com clara defasagem da remuneração dos militares, quando comparada com a das demais carreiras de estado.

A correção desse parâmetro, por meio de reestruturação da remuneração dos militares que promova a equiparação da compensação militar ao nível de vencimentos ora recebidos por servidores públicos que desempenham atividades de complexidade e de responsabilidade análogas, é condição *sine qua non* à modificação dos demais parâmetros da política de proteção social dos militares das Forças Armadas. Caso não haja a adequação prévia desse aspecto, ainda que se ajustem nos moldes propostos os demais parâmetros que integram a política pública de proteção social dos militares, a equidade buscada não será alcançada.

Por fim, durante a pesquisa ficou evidente que a política remuneratória das carreiras de estado brasileiras necessita de ajustes. Como recomendação para pesquisas futuras relacionadas à temática, sugere-se aprofundamento dessa questão, com o intuito de se propor medidas que possibilitem a adequação do modelo brasileiro às melhores práticas internacionais.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Bundesbesoldungsgesetz, de 23 de maio de 1975**. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BBesG.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2018.

_____. **Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz - SG), de 19 de março de 1956**. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/sg/SG.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2018.

_____. **Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG), de 24 de agosto de 1976**. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/beamtv/BeamtVG.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

_____. **Gesetz über die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen (Soldatenversorgungsgesetz - SVG), de 26 de julho de 1957**. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/svg/SVG.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2018.

_____. **Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz - DNeuG), de 05 de fevereiro de 2009**. Disponível em: <<https://www.buzer.de/gesetz/8627/index.htm>>. Acesso em: 25 set. 2018.

ANDERSON, David. **The challenge of military service: defence personnel conditions in a changing social context**. Canberra: Department of the Parliamentary Library, 1997.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DA RECEITA FEDERAL (ANFIP); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: ANFIP/DIEESE, 2017.

AUSTRÁLIA. **Australian Defence Forces Superannuation Act 2015**. Act No. 119, 2015. Inclui emendas até: Act No. 164, 2015. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00719>>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. Department of Defence. **ADF pay and conditions manual 2017**. Canberra: Department of Defence, 2017.

_____. **Superannuation Act 2005, de 29 de junho de 2005**. Act No. 80, 2005. Inclui emendas até: Act No. 68, 2017. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00379>>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. **Australia public service remuneration report 2017**. Canberra: Australian Public Service Commission, 2018.

AZEVEDO, Adriano Maia Ribeiro de. Adequação remuneratória: condição *sine qua non* à reestruturação do sistema de proteção social dos militares das forças armadas. **\$EIVA**: Revista da Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica. Brasília, ano 9, n. 11, out. 2018, pp. 26-39.

BANCO MUNDIAL. **Notional Accounts: Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy**. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

BANCO MUNDIAL. **The World Bank Pension Conceptual Framework**. Washington, D.C.: World Bank, 2008.

BARR, N.; DIAMOND, P. **Pension reform: a short guide**. New York: Oxford University Press, 2010.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Parecer n. 00016/2015/ASSE/CGU/AGU**. Regime jurídico dos inativos das Forças Armadas e aplicação da LRF, art. 4º, §2º, IV. Brasília, 11 jun. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Estudo Técnico 29/2017** - Mudanças na Previdência, Reforma Constitucional (PEC 287/2016), ajustes legais e melhoria na gestão e controle externo. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et29-2017-mudancas-na-previdencia-reforma-constitucional-pec-287-2016-ajustes-legais-e-melhoria-na-gestao-e-controle-externo>>. Acesso em 03 mar. 2018.

_____. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 1.763/GC1, de 23 de novembro de 2017b. Altera a Portaria nº 1.072/GC1, de 29 de agosto de 2016, que fixa interstícios para os Quadros do Corpo de Oficiais da Ativa e do Corpo Feminino da Reserva da Aeronáutica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004**. Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5176.htm>. Acesso em: 12 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 92.512, de 02 de abril de 1986**. Estabelece normas, condições de atendimento e indenizações para a assistência médico-hospitalar ao militar e seus dependentes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D92512.htm>. Acesso em: 07 mar. 2019.

_____. **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>. Acesso em: 02 set. 2018.

_____. **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>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. Imprensa Nacional. **Collecção das Leis do Brazil, 1816**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18332/collecao_leis_1818_parte1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09 jun. 2018.

_____. **Lei nº 3.765, de 04 de maio de 1960.** Dispõe sobre as Pensões Militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3765.htm>. Acesso em: 08 set. 2018.

_____. **Lei nº 6.680, de 09 de dezembro de 1980.** Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6880.htm>. Acesso em: 08 set. 2018.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1991.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 14 set. 2018.

_____. **Lei nº 8113, de 24 de julho de 1991b.** 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>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. **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/110.887.htm>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. **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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112618.htm>. Acesso em: 05 set. 2018.

_____. **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>. Acesso em: 06 set. 2018.

_____. Marinha do Brasil. Centro de Análises de Sistemas Navais. **Relatório da avaliação atuarial das pensões dos militares das forças armadas subsídio para PLDO 2019 – ano base 2017.** Brasil: Marinha do Brasil, 2018. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/orcamento-anual-de-2019#projeto-de-lei-de-diretrizes-or-ament-rias--pldo-2019->>. Acesso em: 07 dez. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nº 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880 de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2215-10.htm>. Acesso em: 06 set. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, vol. 21, n. 249, jan. 2017c**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2017/bep-dezembro-2017>. Acesso em: 03 nov. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. **Painel Estatístico de Pessoal**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/servidores/painel-estatistico-de-pessoal>>. Acesso em: 29 jun. 2018b.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. **Tabela de remuneração dos servidores públicos federais civis e dos ex-territórios, vol. 74, jan. 2018b**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_remuneracao/2018/tabela-de-remuneracao-74-janeiro2018.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil**. Brasília: STN, 2017d. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Relat%C3%B3rio+da+Previd%C3%A2ncia+editado/>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Meses: dez/2001; dez/2002; dez/2003; dez/2004, dez/2005; dez/2006; dez/2007; dez/2008; dez/2009; dez/2010; dez/2011; dez/2012; dez/2013; dez/2014; dez/2015; dez/2016; dez/2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RREO>> Acesso em 04 nov. 2018c.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.295/2017**. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 21 de junho de 2017e. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1295%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Previdência social no Brasil: situação financeira, estrutura e gestão dos regimes federais**. Brasília: TCU, 2017f. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/dados-da-previdencia-sumario-executivo.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

CANADÁ. **Canadian Forces Superannuation Act, de 1985**. Inclui emendas até 1º de janeiro de 2013. Disponível em: <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-17.pdf>>. Acesso em: 19 out.2018.

_____. **National Defence and the Canadian Armed Forces**. Pay overview. Disponível em: <<http://www.forces.gc.ca/en/caf-community-pay/pay-overview.page>> Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. **Public Service Superannuation Act, de 1985**. Inclui emendas até 1º de outubro de 2018. Disponível em: <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-36.pdf>>. Acesso em: 19 out.2018.

CHALK, Nigel; HEMMING, Richard. **Assessing fiscal sustainability in theory and practice**. IMF Working Paper WP/00/81. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2000.

CLARK, Robert L.; CRAIG, Lee A.; WILSON, Jack W. **A History of Public Sector Pensions in the United States**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2003.

CLEMENTS, B. J.; EICH, F.; GUPTA, S. **Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (CBO). **Analisis of Federal Civilian and Military Compensation**. Washington, D.C. : Congressional Budget Office, 2011.

COREIA DO SUL. **2016 Defense White Paper**. Seoul: Ministry of National Defense, 2016.

_____. **Act No. 1260 (Military Pension Act), de 28 de janeiro de 1963**. Inclui emendas até: Act No. 14476, de 27 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=42525&lang=ENG>. Acesso em: 25 out. 2018.

_____. **Act No. 3586 (Public Officials Pension Act), de 28 de dezembro de 1982**. Inclui emendas até: Act No. 11141, de 31 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=26458&type=part&key=5>. Acesso em: 25 out. 2018.

_____. **Presidential Decree No. 28594 (Public Officials Remuneration Regulations), de 18 de janeiro de 2018**. Disponível em: <https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=46952&lang=ENG>. Acesso em: 26 out. 2018.

COUR DES COMPTES. **La rémunération des militaires**. Communication a la commission des finances du Senat. Paris: Cour de Comptes, 2013.

DUBARRY, J. J.; PENY, J. J.; HERVIER, J. F. **Colbert, père de la Sécurité sociale de la Marine**. Publicação apresentada na reunião de 16 de dezembro de 1978 da Sociedade Francesa de História da Medicina. Disponível em: <<http://www.biusante.parisdescartes.fr/sfhm/hsm/HSMx1979x013x001/HSMx1979x013x001x0039.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ESTADOS UNIDOS. Department of Defense. **A Guide to the Uniformed Services Blended Retirement System**. Disponível em:

<<https://militarypay.defense.gov/Portals/3/Documents/BlendedRetirementDocuments/A%20Guide%20to%20the%20Uniformed%20Services%20BRS%20December%202017.pdf>>.

Acesso em: 04 nov. 2018.

_____. **Federal Employees' Retirement System Act, de 06 de junho de 1986**. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-100/pdf/STATUTE-100-Pg514.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

_____. Federal Retirement Thrift Investment Board. **Summary of the Thrift Savings Plan**. Disponível em: <<https://www.tsp.gov/PDF/formspubs/tspbk08.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

FAWCETT, Helen. Social policy: pensions. In: B. G. Peters & J. Pierre **Handbook of public policy**, pp. 187-200. London: Sage, 2006.

FERNÁNDEZ, Gustavo Leal. 2013. Condiciones para el retiro y el desafío de la longevidade ne México. In: **Estudios Políticos**. núm. 31 (enero-abril, 2014): 107-128. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). Sistema de Proteção Social dos Militares. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/protecaosocial/>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

FRANÇA. **Code des pensions civiles et militaires de retraite**. Inclui modificações até 01 de novembro de 2018. Disponível em:

<http://codes.droit.org/CodV3/pensions_civiles_militaires_retraite.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **As Forças Armadas e a PEC da Previdência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2016.

FUNPRESP. **Nota Técnica Atuarial do Plano Executivo Federal, administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-EXE)**. Brasília: FUNPRESP, 2014.

_____. **Política de investimentos 2018-2022**. Aprovado pelo Conselho Deliberativo na 58ª Reunião Ordinária, de 15 de dezembro de 2017. Brasília: FUNPRESP, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GLASSON, W. H. **History of military pension legislation in the United States**. Tese de Doutorado apresentada para obtenção do título de Doutor em Filosofia da Faculdade de Ciências Políticas da Columbia University. New York, 1900. Disponível em:

<<https://archive.org/details/historyofmilitar00glasrich>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

REFER, J. E.; GREGORY, D.; REBHAN, E. M. Military and civilian compensation: how do they compare? In: **Report of the eleventh quadrennial review of military compensation**. pp. 03-70. Washington, D.C.: Department of Defense, 2012.

GUARDIANCICH, Igor. **Germany current pension system**: first assessment of reform outcomes and output. Bruxelas: European Social Observatory, 2010.

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE (HCECM). **12^e Rapport**: la vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation. Rapport thématique. Paris: HCECM, 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Reforma da Previdência Social e combate aos privilégios – Parte II (Militares)**. 05 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Previdencialhas/120,MI275592,21048-Reforma+da+Previdencia+Social+e+combate+aos+privilegios+Parte+II>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060**. Brasília: IBGE, 2013. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm>. Acesso em: 22 ago. 2018.

ISAACS, Katelin P. **Survivor Benefits for Families of Civilian Federal Employees and Retirees**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012.

_____. **Federal Employees' Retirement System**: benefits and financing. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2015.

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (ISSFAM). **Memoria Anual ISSFAM 2008**. México, D.F.: ISSFAM, 2008.

KAMARCK, Kristy N. **Military Retirement**: background and recent developments. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2018.

KIDD, S. **Establishing Comprehensive National Old Age Pension Systems**. Materials on Development Financing N° 8. Frankfurt: KfW Development Bank, 2015.

KIM, J. K.; SONG, I. B.; OH, J. G. On the 2015 Pension Reform in Korean Government Employees Pension System. In: **2015 GEPS연금포럼**. vol. 5, pp 31-47. 2015. Disponível em: <https://www.geps.or.kr/g_subsite/english/pension/page02.jsp> Acesso em: 06 jan. 2019.

KNELL, M.; KÖHLER-TÖGLHOFER, W.; PRAMMER, D. The Austrian pension system: How recent reforms have changed fiscal sustainability and pension benefits. In: **Monetary Policy & the Economy**. Q2/06, 69-93. Viena: Oesterreichische Nationalbank, 2006.

LÉONARD, André. **An introduction to federal government pension plans**. Background paper. Ottawa: Library of Parliament, 2015.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. **Public administration review**. vol. 19, pp. 78-88. 1959.

MAURER, R.; MITCHELL, O. S.; ROGALLA, R. Reforming the German civil servant pension plan. In: **The future of public employee retirement systems**, 115-142. New York: Oxford University Press, 2009.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 05 de fevereiro de 1917**. Inclui alterações até: 27 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. **Lei del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, de 09 de julho de 2003**. Inclui alterações até: 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_240517.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. **Lei del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de 31 de março de 2017**. Inclui alterações até: 22 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_220618.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. **Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de 31 de maio de 2017b**. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n460.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. SEDENA. **Tabla de Haberes del Personal Militar a partir del 1º Ene. 2018. Última atualização de 11 de abril de 2018**. Disponível em: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/322652/TABLA_HABERES_PERSONA_L_MILITAR_ABR._18.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

MITCHELL, Olivia S.; HUSTEAD, Edwin C. **Pensions in the Public Sector**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001.

MOON, Hyungpyo. **The Korean Pension System: Current State and Tasks Ahead**. Artigo apresentado na Conferência sobre previdência privada na Ásia (OECD/INPRS/KOREA). Seoul: 2002.

MYLES, J. **Old age in the welfare state: the political economy of public pensions**. Kansas: University of Kansas Press, 1984.

O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of the State**. New York: St. Martin's Press, 1973.

OCDE. **OECD pensions outlook 2016**. Paris: OECD Publishing, 2016.

OCDE. Public sector pensions and the challenge of an ageing public service. **OECD working papers on public governance, 2007/2**. Paris: OECD Publishing, 2007.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Carta sobre a reforma da previdência (PEC 287/2016)**. 31 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://s.oab.org.br/arquivos/2017/03/carta-aberta-contr-a-pec-287-2016.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

PAL, Leslie A. **Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times**. 5. ed. Toronto: Nelson Higher Education, 2014.

PALACIOS, Robert; WHITEHOUSE, Edward. **Civil-service pension schemes around the world**. Social Protection Discussion Paper, 602. Washington, DC: World Bank, 2006.

PIERSON, Paul; MYLES, John. The comparative political economy of pension reform. In: PIERSON, Paul. **The new politics of the welfare State**. New York: Oxford University Press, 2001.

RANGEL, Leonardo Alves et al. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil: Vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. in: **Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**. “Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal”. Brasília: IPEA, 2009.

RANGEL, L. A. **Criação da previdência complementar dos servidores federais: motivações e implicações na taxa de reposição das futuras aposentadorias**. Brasília: Ipea, 2013.

REINO UNIDO. Armed Forces’ Pay Review Body. **Forty-Seventh Report 2018**. London, 2018.

_____. Civil Service Pensions. **Your alpha benefits explained**. London, 2015.

_____. Ministry of Defence. **Armed Forces Pension Scheme 05: your pension scheme explained**. London, 2007.

_____. Ministry of Defence. **The Armed Forces Pension Scheme 2015: your pension scheme explained**. London, 2015.

ROSANVALLON, Pierre. **The society of equals**. Cambridge: Havard University Press, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987.

SCHETTINI, B. P.; PIRES, G. M. V.; DOS SANTOS, C. H. M. **Previdência e reposição no serviço público federal do poder executivo: microssimulações**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

SILVA, Antonio Delgado da. **Colleção da legislação portuguesa desde a ultima compilação das ordenações: legislação de 1775 a 1790, volume 3**. Lisboa: Typografya Maignense: 1828. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/518674>>. Acesso em: 08 set. 2018.

SOCIETY OF ACTUARIES. **The RP-2000 mortality tables**. Revisada em abril de 2001. Disponível em: <https://www.soa.org/Files/Research/Exp-Study/rp00_mortalitytables.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Previdência Social – uma agenda de reformas, in Edmar Bacha e Simon Schwartzman (orgs.). **Brasil: a Nova Agenda Social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

THURLEY, Djhuna. **Armed forces pension reform - 1995 to 2005**. Briefing Paper Number SN05892. London: House of Commons Library, 2005.

THURLEY, Djhuna. **Armed forces pension – 2015**. Briefing Paper Number SN05891. London: House of Commons Library, 2015.

VILLAGÓMEZ, F. A.; RAMÍREZ, G. D. Chapter 10: Mexico. In: **Beyond contributory pensions**: fourteen experiences with coverage expansion in Latin America. Editado por Rafael Rofman et al. Washington D.C.: World Bank Publications, 2014.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. 3. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.