

Núcleo de Estudos e
Pesquisas do Senado



**COMENTÁRIOS SOBRE O
PROJETO DE LEI DA CÂMARA
Nº 2, DE 2012, QUE INSTITUI O
REGIME DE PREVIDÊNCIA
COMPLEMENTAR DOS
SERVIDORES DA UNIÃO**

Gilberto Guerzoni Filho

Textos para Discussão **109**

Março/2012

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

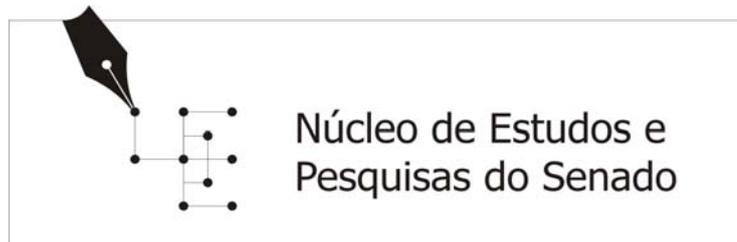
Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL:

<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/nepsf1.html>

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	A INTRODUÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO.....	6
3	CONTEÚDO DO PLC Nº 2, DE 2012.....	10
5	QUESTÕES POLÊMICAS NO PLC Nº 2, DE 2012	18
5.1	A CRIAÇÃO DE TRÊS ENTIDADES E A QUESTÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	18
5.2	NATUREZA PÚBLICA	19
5.3	AUXÍLIO-DOENÇA.....	20
5.4	FUNDO DE COBERTURA DE BENEFÍCIOS EXTRAORDINÁRIOS.....	21
5.5	ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO	22
6	CONCLUSÕES	27

COMENTÁRIOS SOBRE O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 2, DE 2012, QUE INSTITUI O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES DA UNIÃO

Gilberto Guerzoni filho¹

1 INTRODUÇÃO

Chega ao Senado Federal o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 2, de 2012 (nº 1.992, de 2007, na origem), de autoria do Poder Executivo, que *institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição 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.*

A Câmara dos Deputados aprovou, a matéria no dia 29 de fevereiro de 2012 e a proposição foi recebida pelo Senado Federal no dia 1º de março subsequente, onde tramita em regime de urgência constitucional, na forma do art. 64, § 1º, da Lei Maior.

Nesta Casa, na forma do art. 375 do seu Regimento Interno, o PLC nº 2, de 2012, foi despachado para apreciação simultânea das Comissões de Assuntos Sociais (CAS), em primeira autuação, de Assuntos Econômicos (CAE), em segunda autuação, e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em terceira autuação.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. Núcleo de Direito, da área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Partidário.

2 A INTRODUÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO

O objetivo da proposição é dar eficácia, no âmbito da União, aos dispositivos constitucionais que facultaram aos entes federados instituírem, para os seus servidores titulares de cargo efetivo, regime de aposentadoria complementar, limitando o valor das aposentadorias e pensões pagas pelos tesouros públicos ao teto do regime geral de previdência social (RGPS) – hoje em R\$ 3.916,20.

Trata-se de novidade introduzida na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998. A alteração que, à época, não mereceu atenção suficiente, foi prevista nos §§ 14 a 16 do art. 40 Carta Magna, *verbis*:

Art. 40.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

A matéria não chegou a ter eficácia por depender de regulamentação mediante lei complementar, cujo projeto foi enviado ao Congresso Nacional, mas não foi aprovado.

Trata-se do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 9, de 1999, de autoria do Poder Executivo, que *dispõe sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios*.

A proposição era um dos três projetos de lei complementar encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em cumprimento ao comando constante do

art. 7º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, com vistas a regulamentar a Reforma da Previdência, no tocante à previdência complementar.

Os dois primeiros desses projetos já foram convertidos em lei. São elas as Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, que, respectivamente, *dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências; e dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.*

O PLP nº 9 foi enviado, junto com os demais, ao Congresso Nacional em 16 de março de 1999, tendo sido remetido, no dia 8 de abril subsequente, ao exame de comissão especial. A discussão da matéria na comissão especial foi encerrada em 26 de janeiro de 2000, tendo o respectivo parecer sido lido, no Plenário daquela Casa, no dia 28 de janeiro de 2000.

No dia 23 de outubro de 2001 foi aprovada a proposição principal, na forma de emenda aglutinativa e, desde então, vinham sendo apreciados os respectivos destaques para votação em separado (DVS). A última movimentação da proposta ocorreu no dia 7 de novembro de 2001, quando foi adiada a continuação da votação do inciso I do art. 4º, objeto do DVS nº 5, da bancada do Bloco PSB/PCdoB, por falta de *quorum* em face de obstrução.

Esse destaque, juntamente com os de nºs 6 e 7, suprimia a obrigação de que os fundos de pensão aqui tratados fossem organizados, exclusivamente, na modalidade de contribuição definida. Nessa modalidade, são fixadas as contribuições dos segurados e o valor dos benefícios será aquele que resultar dessas contribuições e de sua rentabilidade. Contrapõe-se à modalidade de benefício definido, na qual o que é previamente estabelecido é o valor do benefício. Essa segunda modalidade é, via de regra, mais sujeita a desequilíbrio atuarial.

Essencialmente, a regulamentação do regime complementar de previdência para os servidores titulares de cargo efetivo, prevista na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, ficou paralisada na Câmara dos Deputados porque a bancada então oposicionista não aceitava que esse regime somente pudesse oferecer planos na modalidade de contribuição definida.

A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, mediante nova redação para o § 15 do art. 40 da Constituição, promove quatro alterações na matéria. Primeiro, prevê que o regime de previdência complementar somente poderá ser instituído por iniciativa do Poder Executivo; em seguida, retira a previsão expressa da necessidade de lei complementar para a regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos titulares de cargo efetivo; depois, constitucionaliza a determinação de que esse regime somente ofereça planos de previdência na modalidade de contribuição definida; e, finalmente, prevê que ele seja operado por entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública.

É o seguinte o vigente texto do dispositivo em questão, comparado com a redação anterior:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 1998	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 2003
Art. 40. § 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.	Art. 40. § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

Essas alterações estão intimamente vinculadas e envolvem a articulação política que levou à aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

O que se buscou foi tornar desnecessário o PLP nº 9, de 1999 – tendo em vista que seria politicamente difícil para os partidos que apoiavam o Governo e que tinham se oposto fortemente ao projeto passar a defender a sua aprovação – mediante a introdução diretamente no texto da Constituição o comando mais polêmico e importante da proposição.

Efetivamente, em 9 de outubro de 2007, o Poder Executivo solicitou a retirada do projeto, mediante requerimento que somente foi despachado em 24 de março de 2011.

Ao mesmo tempo, como forma de amenizar as resistências políticas, incluiu-se a exigência de que os fundos de pensão dos servidores públicos tivessem natureza pública.

Se, de uma parte, a ideia de que as entidades de previdência complementar destinadas aos servidores públicos ofereçam apenas planos de contribuição definida nos pareça correta – ainda que o tema, indubitavelmente, não mereça *status* constitucional – a noção de que essas entidades tenham natureza pública é, no mínimo, complicada.

De fato, tanto a experiência nacional quanto a internacional têm mostrado que a modalidade de benefício definido é extremamente suscetível a desequilíbrios atuariais que poderiam transformar a instituição da previdência complementar para os servidores públicos de uma solução em um problema.

Já a determinação de que essa previdência complementar seja operada por entidades fechadas de natureza pública contraria toda a doutrina e a legislação que regulamenta o tema – a tal ponto, mesmo, de tornar inócua a ideia de dispensar a edição de lei regulamentadora da matéria, uma vez que, parece-nos, se impõe a publicação de norma para, no mínimo, definir o que é uma entidade fechada de previdência complementar de natureza pública.

Isso porque a entidade fechada de previdência complementar é um ente cuja natureza é tipicamente privada, tanto no sentido de que a filiação não é aberta ao público – uma vez que ela é restrita aos servidores de sua patrocinadora –, quanto no de que o seu patrimônio é privado, pertencendo aos seus filiados e não ao Tesouro Público; ou, ainda, no de que ela deve se reger por normas de Direito Privado, visando à necessária flexibilização para não apenas buscar a maior rentabilidade para os seus investimentos ou para não haver dificuldade de, por exemplo, ser multipatrocinada, se isso for necessário para ter economia de escala.

Ou seja, quando se define que as entidades fechadas de previdência complementar dos servidores públicos terão natureza pública, está-se, efetivamente, dificultando a sua instituição e tornando-as mais suscetíveis a se tornarem instrumentos de política econômica dos Tesouros Públicos, o que é particularmente grave para os seus associados quando se estabelece que essas entidades somente oferecer-lhes-ão planos na modalidade de contribuição definida.

3 CONTEÚDO DO PLC Nº 2, DE 2012

Assim, o PLC nº 2, de 2012, institui o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, autorizando a criação das respectivas entidades gestora, com natureza de fundação de direito privado.

A proposição prevê a criação de três entidades:

I – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República;

II – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (FUNPRESP-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

III – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (FUNPRESP-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

A criação das entidades deverá ser feita no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação da lei que se originar da proposição, e a FUNPRESP-Exe, a FUNPRESP-Leg e a FUNPRESP-Jud deverão entrar em funcionamento em até 240 (duzentos e quarenta) dias após a publicação da autorização de funcionamento concedida pelo órgão fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar, considerando-se ato de improbidade administrativa o descumprimento injustificado desses prazos.

Prevê a proposição que a administração das entidades será compartilhada entre participantes do regime – os servidores –, e os seus patrocinadores – os Três Poderes, em cada caso. De acordo com o texto, os conselhos deliberativo e fiscal terão

composição paritária entre representantes dos patrocinadores e dos participantes e assistidos.

Estabelece-se que a natureza pública das entidades, exigida pelo § 15 do art. 40 da Constituição, conforme comentado acima, consistirá na submissão à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos; na realização de concurso público para a contratação de pessoal; e na publicação anual, na imprensa oficial ou em sítio oficial da administração pública, de seus demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefício.

O novo regime previdenciário será obrigatório para os servidores que ingressarem no serviço público a partir do início de funcionamento de cada uma das entidades.

Aqui é importante ressaltar que o que será obrigatório será o regime previdenciário e não a adesão às entidades, que é facultativa. Assim, o participante do regime poderá não participar da entidade de previdência complementar. Nesse caso, seu benefício previdenciário será limitado ao teto do RGPS – R\$ 3.916,20, hoje.

De outra parte, será permitido, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, àqueles que tenham assumido seus cargos efetivos até o dia anterior ao início do funcionamento da entidade aderir, mediante prévia e expressa opção, ao regime, o que implicará renúncia irrevogável e irretroatável aos direitos decorrentes das regras previdenciárias anteriores. Em compensação, esses servidores terão direito a receber, quando se aposentarem, uma parcela referente ao período em que contribuíram para o regime previdenciário anterior, denominada benefício especial.

O benefício especial será equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data da opção, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, atualizadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o teto do RGPS, multiplicada pelo fator de conversão.

O fator de conversão, de sua parte, corresponde à quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência da União dividida por 455, se homem, ou 390, se mulher. 455 e 390 representam o número de contribuições que um servidor faria em, respectivamente, 35 e 30 anos, incluindo aquela sobre a gratificação natalina.

Em resumo, o benefício especial equivale à diferença entre a remuneração média do servidor e o teto do RGPS, calculada proporcionalmente ao tempo de contribuição que ele tem no regime previdenciário da União, quando do ingresso na FUNPRESP-Exe, FUNPRESP-Leg ou FUNPRESP-Jud.

Conforme a exigência constitucional, os planos de benefícios das entidades serão estruturados na modalidade de contribuição definida, ou seja, o valor do benefício programado será calculado de acordo com o montante do saldo da conta acumulado pelo participante.

Assim, o saldo da conta do participante, para fins do pagamento do benefício programado, corresponderá à capitalização das contribuições feitas por ele e pelo patrocinador.

As contribuições incidirão sobre a parcela da remuneração do participante que superar o teto do RGPS. A alíquota da contribuição do participante será por ele definida, enquanto a alíquota da contribuição do patrocinador será igual à do participante, não podendo, no entanto, exceder o percentual de oito e meio por cento.

Além disso, o plano de custeio deverá prever parcela da contribuição do participante e do patrocinador com o objetivo de compor o Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE), do qual serão vertidos montantes, a título de contribuições extraordinárias, à conta mantida em favor do participante, nas hipóteses de morte e invalidez do participante, de sobrevivência do assistido e de aposentadoria especial e das mulheres.

No caso da aposentadoria especial e das mulheres, o montante do aporte extraordinário de que tratam será equivalente à diferença entre a reserva acumulada pelo participante e o produto desta mesma reserva multiplicado pela razão entre 35 (trinta e cinco) e o número de anos de contribuição exigido para a concessão do benefício pelo regime próprio de previdência social de que trata o art. 40 da Constituição Federal.

Ou seja, o valor do benefício programado corresponderá ao teto do RGPS complementado pelo valor decorrente do saldo acumulado na conta do participante, descontados os valores destinados às despesas administrativas e aqueles vertidos ao FCBE.

No caso daqueles que já eram servidores anteriormente à instituição da FUNPRESP-Exe, FUNPRESP-Leg ou FUNPRESP-Jud e optaram pelo novo regime previdenciário, esse benefício será, ainda, acrescido do benefício especial, acima descrito.

A administração das receitas arrecadadas pelas entidades poderá ser realizada por meio de carteira própria, carteira administrada ou fundos de investimento.

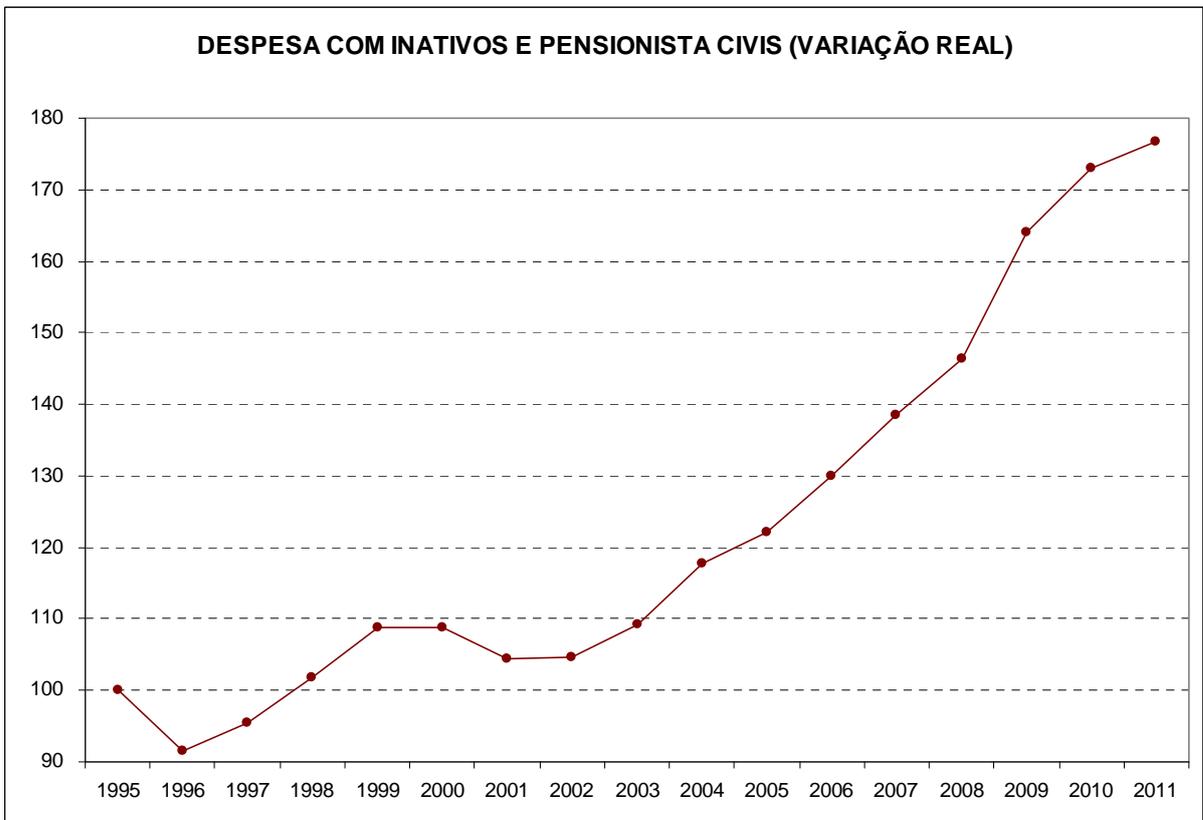
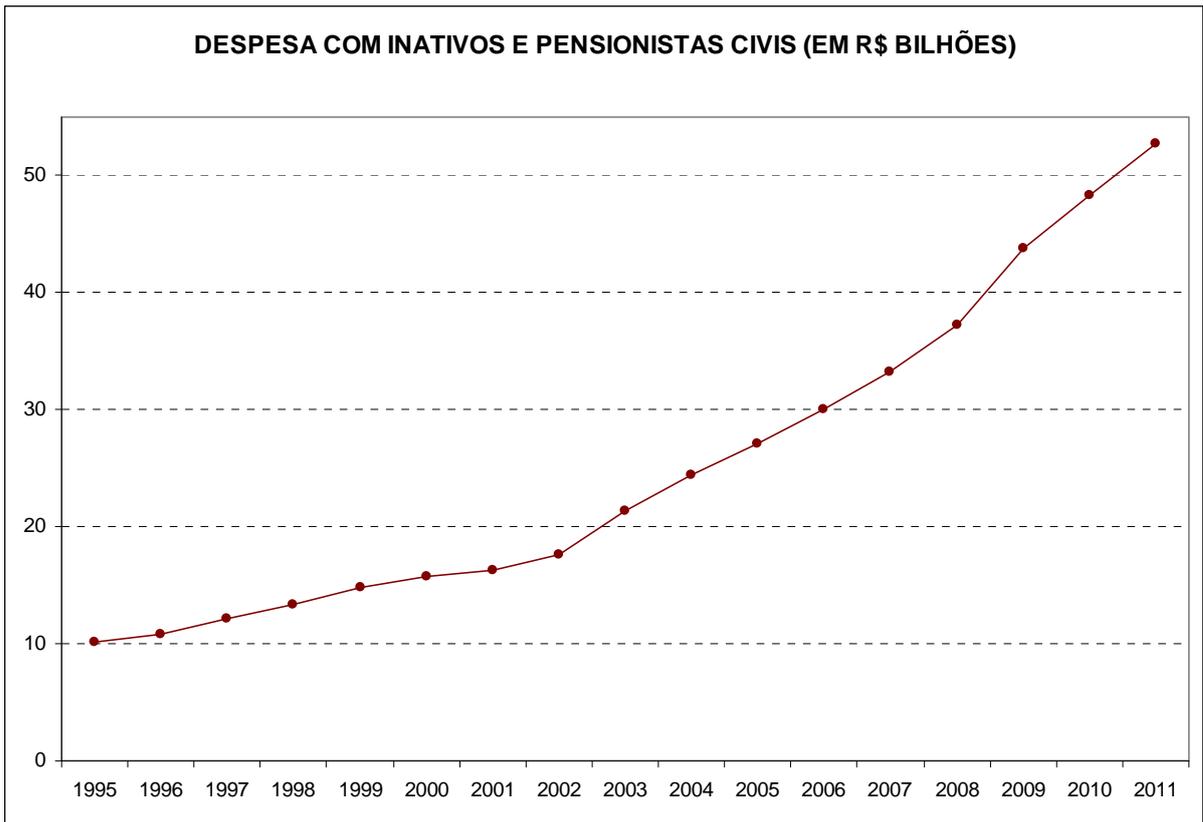
No caso da contratação das instituições financeiras, o procedimento envolverá apenas instituições autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para o exercício da administração de carteira de valores mobiliários. Essa contratação será feita mediante licitação, pelo prazo total máximo de execução de cinco anos e cada instituição contratada poderá administrar, no máximo, vinte por cento dos recursos.

Com o objetivo de assegurar o seu funcionamento inicial, a proposição autoriza a União, em caráter excepcional, no ato de criação das entidades, a promover aporte, a título de adiantamento de contribuições futuras, de até R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) para a FUNPRESP-Exe; e de até R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) para a FUNPRESP-Leg e para a FUNPRESP-Jud.

4 ALGUNS DADOS SOBRE O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO

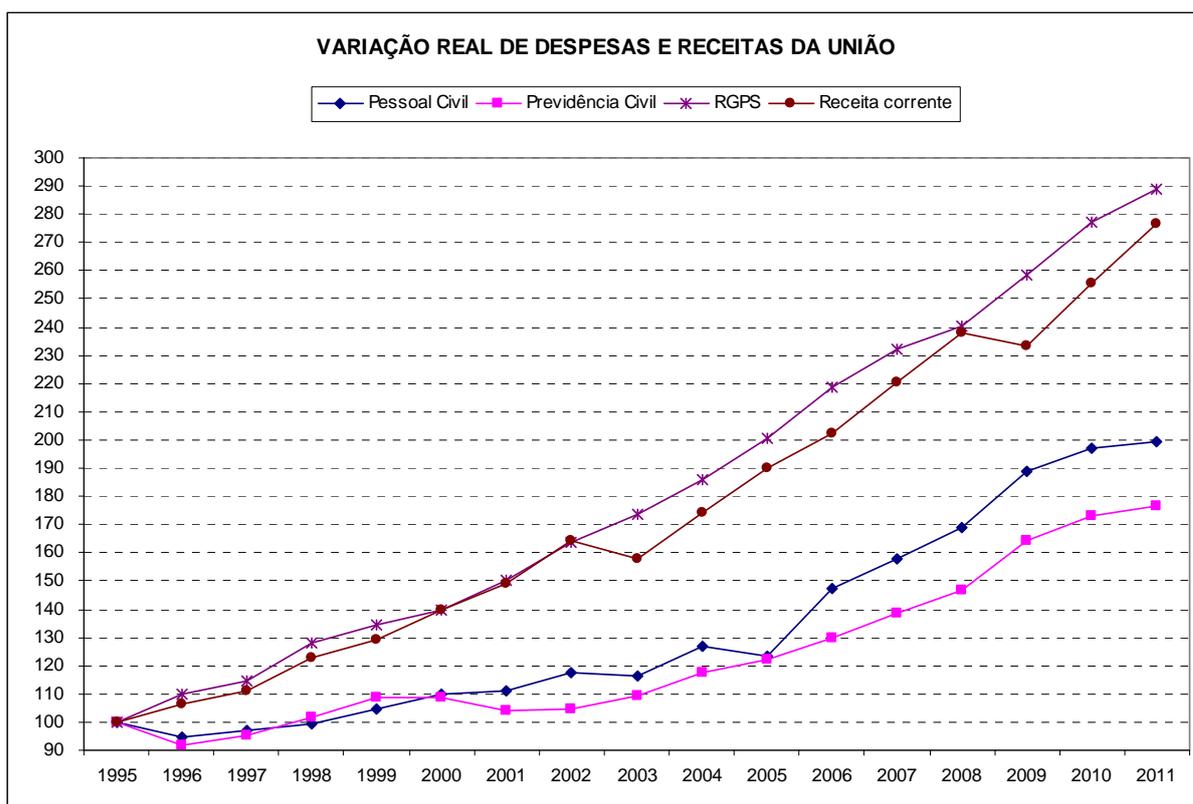
O principal argumento pela aprovação da matéria tem sido a necessidade de se reduzir a elevada despesa com o regime próprio de previdência dos servidores públicos, que tem sido crescente.

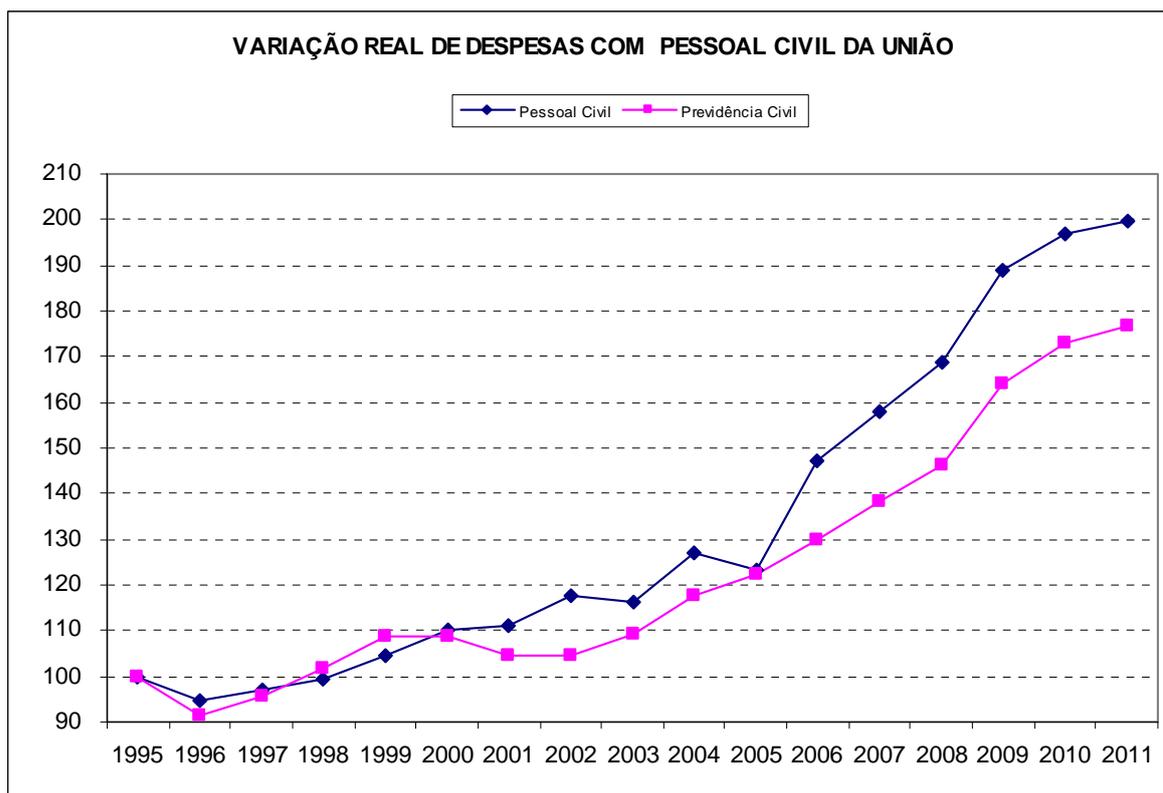
Efetivamente, trata-se de significativo gasto público que, no ano de 2011, superou a cifra de R\$ 52,7 bilhões. Além disso, é também indiscutível que essa despesa tem aumentado nos últimos anos. No ano de 1995, por exemplo, ela foi pouco superior a dez bilhões de reais. A evolução nominal desse gasto e real, com correção pelo IPCA-IBGE, são mostradas nos gráficos abaixo:



Entretanto, quando se compara a variação dessa despesa com os gastos totais com pessoal civil da União, observa-se que, efetivamente, não estamos assistindo a uma explosão das despesas previdenciárias. Na verdade, o que tem ocorrido nos últimos anos é o aumento daqueles primeiros gastos, que, em razão de a quase totalidade das aposentadorias e pensões dos servidores públicos ainda acompanhar a remuneração dos correspondentes servidores da ativa, é refletido nas despesas previdenciárias.

Isso pode ser observado nos gráficos abaixo:

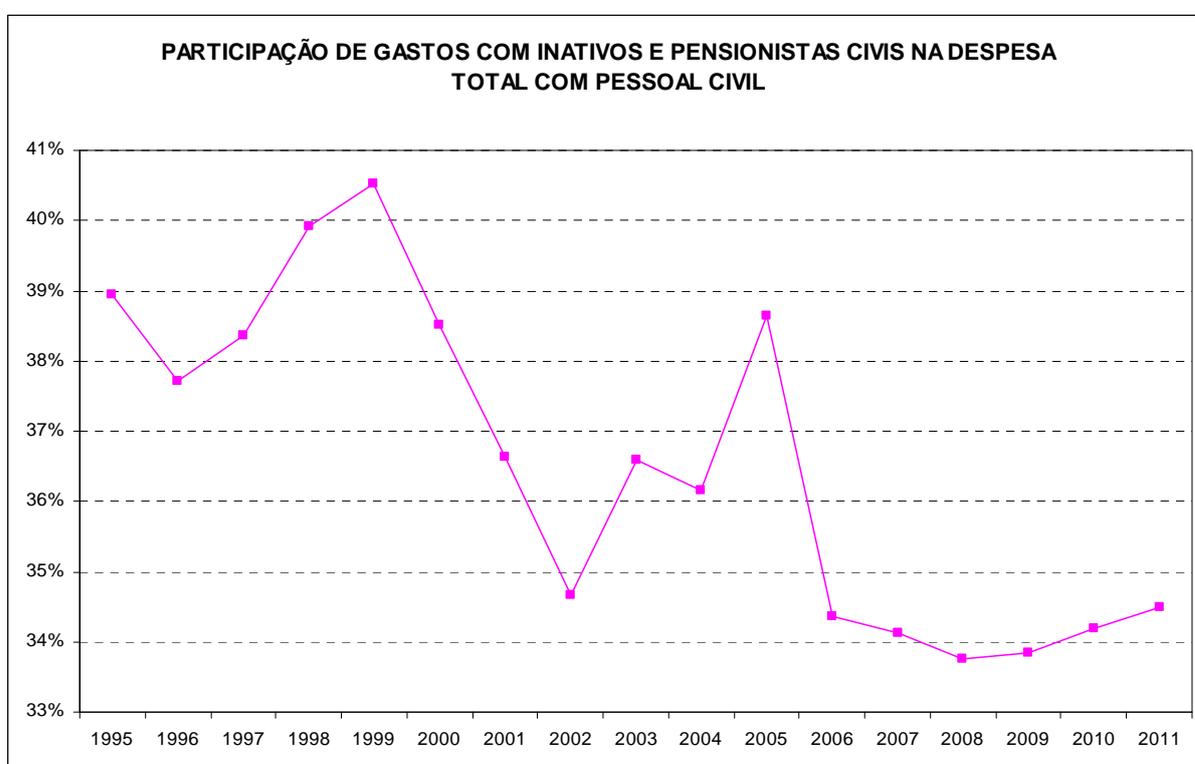
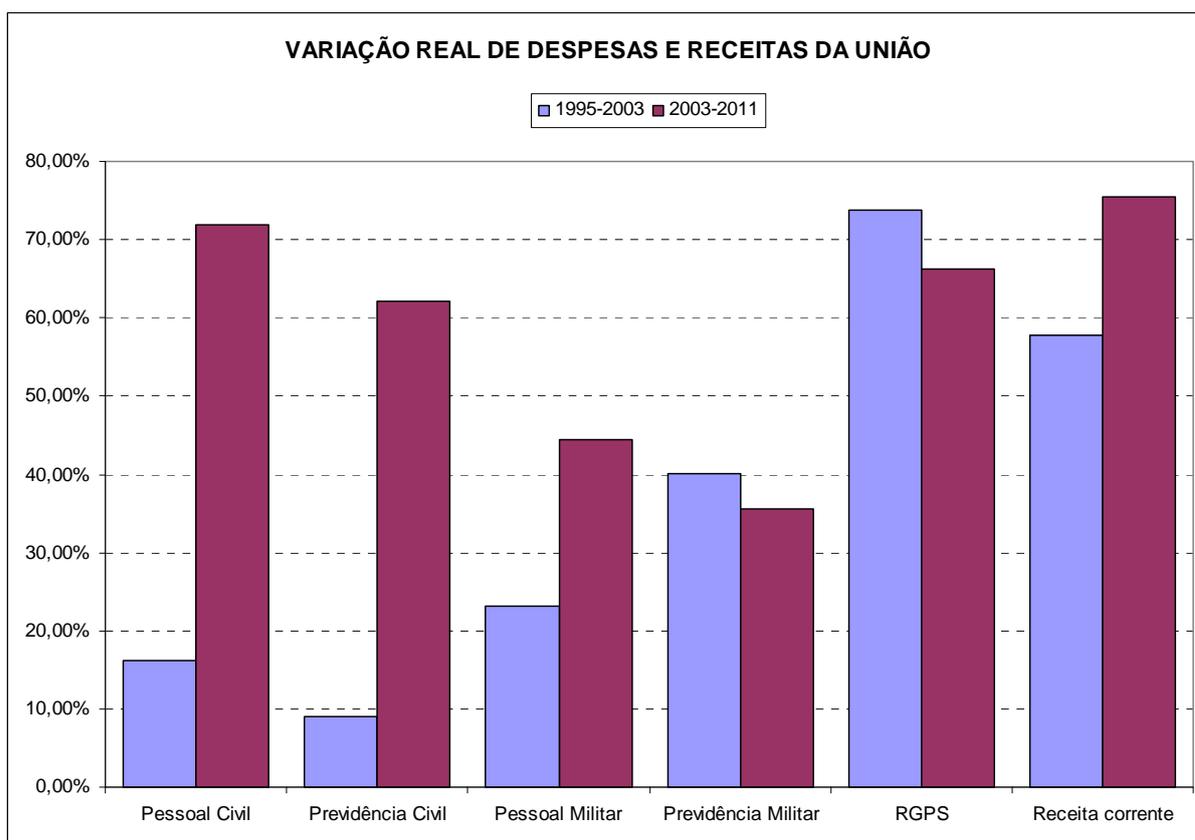


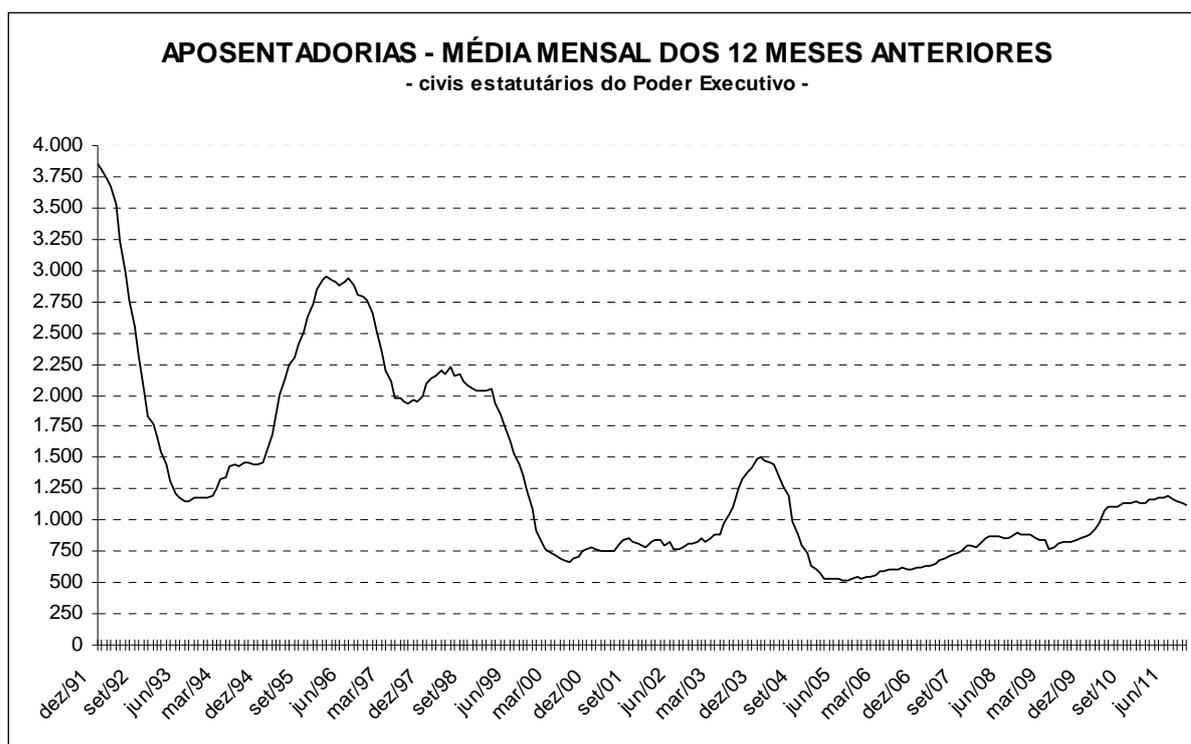


Ou seja, o aumento dos gastos com inativos e pensionistas observado recentemente não se deve a algum desequilíbrio do regime previdenciário, mas, essencialmente, à política remuneratória para os servidores públicos adotada no Governo do Presidente LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA. Cabe frisar que não se está, aqui, emitindo qualquer tipo de juízo de valor sobre essa política, mas tão somente constatando-se o fato.

Para corroborar essa afirmação, observa-se que não está ocorrendo um aumento proporcional significativo da participação das despesas com inativos e pensionistas na despesa total de pessoal ou do número de aposentadorias no serviço público, que permanece, inclusive, abaixo do que se poderia esperar em relação ao tamanho da força de trabalho. No tocante a esse último ponto, verifica-se que apesar de ser razoável imaginar-se a aposentadoria de mais de 15.000 servidores anualmente no âmbito do Poder Executivo, considerando-se o total de cerca de 550.000 funcionários em sua Administração direta, autárquica e fundacional. Esse número, entretanto, não é atingido desde 2003, quando houve um aumento desproporcional de aposentadorias em razão do temor com a tramitação da proposta de emenda à Constituição que resultou na Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Os dados podem ser observados nos gráficos abaixo:





Assim, o recente aumento dos gastos do regime próprio de previdência dos servidores da União tem um forte componente conjuntural.

Ademais, é necessário ressaltar que, em razão das regras de transição, os efeitos das Emendas Constitucionais n^{os} 20, de 1998, e 41, de 2003, que estabeleceram uma maior rigidez a esse regime, ainda não foram sentidas.

Ou seja, sem negar, absolutamente, que o gasto com inativos e pensionistas do serviço público é relevante e merece preocupação, não se pode afirmar que se trata de despesa fora de controle e que tenham prognóstico negativo.

5 QUESTÕES POLÊMICAS NO PLC Nº 2, DE 2012

5.1 A CRIAÇÃO DE TRÊS ENTIDADES E A QUESTÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A polêmica em torno da questão de uma única ou de múltiplas entidades de previdência complementar para a Administração Federal existe desde a introdução do tema na Constituição pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Os Poderes Judiciário e Legislativo e o Ministério Público sempre apresentarem reservas à ideia da entidade única, por temer pela sua autonomia administrativa e pela

possibilidade de perda de vantagens próprias, considerando que, pela sua dimensão, o Poder Executivo acabaria controlando a entidade.

O tema voltou à ordem do dia com a apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 1.992, de 2007, que, no seu texto original, previa a existência de apenas uma entidade.

Nos debates em torno da proposição, a questão foi particularmente sensível no seio do Poder Judiciário e do Ministério Público, uma vez que o novo regime previdenciário abrangerá, em tese, não apenas os servidores desses órgãos, mas seus próprios membros, ou seja, magistrados, procuradores e promotores de Justiça.

Na negociação que levou à aprovação do texto na Câmara dos Deputados, chegou-se ao desenho atual, com três entidades separadas.

Entretanto, não se conseguiu chegar a um consenso sobre a posição do Ministério Público. Assim, o texto que chega ao Senado Federal apresenta uma séria inconsistência.

Vejamos: o art. 1º da proposição estabelece o seu escopo de forma ampla:

Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União.

.....

Apesar disso, não há a criação de entidade de previdência complementar que abarque os servidores e membros do *Parquet*.

A manutenção dessa situação gera grave distorção, na medida em que levará à existência de um órgão da União no qual o regime previdenciários dos seus servidores e membros será totalmente diverso dos demais.

5.2 NATUREZA PÚBLICA

Como se comentou acima, a caracterização da entidade de previdência complementar dos servidores públicos como de “natureza pública” teve grande

importância na aprovação do tema quando da votação da proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

O grande argumento por essa especificação, à época, foi o de impedir a “privatização” do regime de previdência dos servidores públicos, a sua entrega ao “sistema financeiro”, que seria possível com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Ora, não há dúvida de que, dentro dessa lógica, restringir a “natureza pública” da FUNPRESP-Exe, da FUNPRESP-Leg e da FUNPRESP-Jud apenas à obrigação de aplicar as regras de licitação, de fazer concurso público para admissão de pessoal e de divulgar as suas contas não é suficiente e, na prática, mantém praticamente intocado o modelo de previdência complementar para os servidores públicos introduzido pela Reforma da Previdência do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo PLP nº 9, de 1999.

5.3 AUXÍLIO-DOENÇA

Segundo o art. 201 da Constituição, inclui-se na previdência social a cobertura dos eventos de doença.

Trata-se de previsão coerente com os objetivos que levaram à criação da previdência social, de permitir a manutenção da renda quando, de forma temporária ou permanente, o trabalhador perde a sua capacidade laboral.

No caso dos servidores públicos, entretanto, temos historicamente, uma distinção clara entre o regime de aposentadoria e pensão e o regime de afastamento por razões de saúde, ambos, na sua origem, de natureza administrativa e não previdenciária.

Esse fato é claro, por exemplo, na redação original do art. 40 da Constituição.

A previsão constitucional da existência de um *regime previdenciário* para os servidores públicos somente vai surgir com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Essa mesma emenda, no entanto, quando permitiu a instituição do regime de previdência complementar dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, na redação dada ao § 14 do art. 40 da Constituição, acima transcrito, somente autorizou, nesse hipótese, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fixassem limite

para o valor das aposentadorias e pensões e não dos eventuais demais benefícios previdenciários.

Assim, parece-nos que se pode afirmar que a FUNPRESP-Exe, a FUNPRESP-Leg e a FUNPRESP-Jud não têm como objeto o pagamento do benefício equivalente ao auxílio-doença, que continua como obrigação dos tesouros públicos.

Efetivamente, não há, na proposição, qualquer previsão sobre o caso do pagamento do servidor afastado por motivo de doença.

5.4 FUNDO DE COBERTURA DE BENEFÍCIOS EXTRAORDINÁRIOS

O PL nº 1.992, de 2007, previa, originalmente que a contribuição da União para as entidades de previdência complementar seria igual àquela feita pelo servidor, até o limite de 7,5% da respectiva remuneração. Na negociação para a aprovação da proposição, esse percentual foi ampliado para 8,5%, com a contrapartida da criação do FCBE.

Ocorre que esse Fundo, de acordo com a proposição, é responsável não apenas pela cobertura dos eventos não programáveis como das aposentadorias especiais e das mulheres.

Ora, enquanto no primeiro caso, trata-se de despesa cuja responsabilidade deve caber, indiscutivelmente aos participantes do fundo de previdência complementar, uma vez que se trata de riscos por todos compartilhado, no segundo caso, não nos parece razoável onerar esses participantes com o financiamento de custos que devem caber à sociedade como um todo.

Efetivamente, quando se decide que certas pessoas ou categorias devem ter normas especiais para a sua aposentadoria, isso é feito para assegurar a justiça social ou a saúde dessas pessoas. Trata-se de norma geral, que deve ser financiada por todos e não apenas por uma parte da sociedade.

Afinal, por exemplo, a polícia não existe para garantir a segurança dos participantes dos fundos de pensão instituídos pela proposição sob exame.

De toda forma, cabe observar que, se mantida essa previsão, ela consumirá valor significativo das reservas das entidades de previdência complementar. Usando os parâmetros postos na proposição e considerando apenas as pessoas e categorias para as

quais existe, hoje, norma positiva para a aposentadoria especial, estimamos que seriam gastos quase dois pontos percentuais com essas despesas, conforme a tabela abaixo:

Tipo de aposentadoria especial	Aposentadoria especial em anos	Tempo normal	Diferença	Quantitativo	Participação sobre o universo	Contribuição para cobrir
Mulheres	30	35	16,7%	225.841	43,2%	1,40%
Professores	30	35	16,7%	16.171	3,1%	0,10%
Professoras	25	35	40,0%	11.606	2,2%	0,17%
Policiais	30	35	16,7%	18.987	3,6%	0,12%
Total						1,80%

Esse valor deve ser aumentado com a regulamentação dos demais casos de aposentadoria especial no serviço público, que ainda não teve lugar.

Finalmente, cabe observar que a determinação da obrigatoriedade da constituição do FCBE, é contraditória com o que estabelece o § 4º do art. 12 da proposição que prevê que as entidades poderão contratar externamente ou administrar em seus próprios planos de benefícios o pagamento dos eventos não programados.

5.5 ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO

De toda forma, a alíquota estabelecida para a União representa significativa redução do valor da participação do Tesouro Nacional no financiamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos.

Hoje, de conformidade com o que estabelece o art. 8º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que *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*, essa contribuição é de 22% (o dobro da contribuição do servidor, atualmente em 11%). Ainda assim, de acordo com a mesma norma, a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras no pagamento dos benefícios. É o seguinte o dispositivo:

Art. 8º A contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.

Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Efetivamente, a contribuição de 7,5% ou de 8,5% pode ser insuficiente para custear benefícios similares aos que hoje têm direito os servidores públicos.

Para fazer os cálculos pertinentes impõe-se definir alguns parâmetros. Essencialmente, é necessário estabelecer a taxa de desconto (a rentabilidade real esperada para a capitalização das contas individuais), o valor líquido da contribuição que será destinada para a aposentadoria e o prazo de pagamento do benefício programável.

Com relação aos dois primeiros parâmetros, utilizaremos como referência monografia de FRANCISCO EDUARDO BARRETO DE OLIVEIRA, KAIZÔ IWAKAMI BELTRÃO e LEANDRO VICENTE FERNANDES MANIERO², do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Sobre a taxa de desconto, comentam os autores, nas páginas 4 e 5 do trabalho citado:

Em todo trabalho envolvendo comparações intertemporais de valores monetários, a definição da taxa de desconto (ou seu inverso, a taxa de capitalização) é extremamente crítica. Particularmente em simulações que envolvem todo o ciclo de vida do segurado e parcela do ciclo de vida dos dependentes, os resultados são extremamente sensíveis à magnitude desta taxa.

No Brasil, existe uma ideia de que é possível se ter taxas de capitalização elevadas. Aliás, o próprio governo tem dado margem a esta crença, pois, em teoria, garante remuneração de 6% a.a. acima da inflação para aplicações em caderneta de poupança.

Na prática, a realidade tem-se mostrado muito diferente. Estudos realizados pelos autores indicam que, na maioria das vezes os depositantes de cadernetas de poupança e detentores de contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), não só deixaram de receber os juros reais prometidos, mas sofreram consideráveis perdas patrimoniais (em alguns casos, dependendo da data de começo de créditos e do saque, estas perdas atingiram até 50% do patrimônio, se considerada apenas a correção dos créditos através do Índice Geral de Preços-IGP/FGV). Em outras palavras, uma análise *ex-post* demonstra taxas de juros negativas.

.....
A taxa de desconto adequada para o tipo de exercício que se realiza deve contemplar o “custo de oportunidade” de aplicação do capital no

² “Alíquotas equânimes para um sistema de seguridade social”, Textos para Discussão nº 524, publicado em outubro de 1997.

longo prazo, considerando-se risco nulo e um sistema de escala nacional. Para um esquema como este, as taxas de capitalização devem ser bastante mais conservadoras, pressupondo-se que, no longo prazo, as taxas de remuneração do capital não deverão ser muito diversas das próprias taxas de crescimento do PIB. Talvez, uma aproximação razoável fossem as taxas de remuneração dos títulos de 30 anos do Tesouro dos Estados Unidos ou a *Libor*, tipicamente na faixa de 2 e 3% a.a. acima da inflação.

Os fundos de pensão americanos utilizam, tipicamente, entre 2 e 4% a.a. de taxa de desconto em seus cálculos atuariais; em alguns outros países, começa a existir a prática de realizar os cálculos com taxas bastante baixas (1 e 2% a.a.), revendo-os periodicamente.

No tocante ao valor líquido da contribuição que será destinada para a aposentadoria, é necessário retirar do total da contribuição os montantes destinados à taxa de administração e ao pagamento dos eventos não programáveis, basicamente a aposentadoria por invalidez. Sobre o tema, afirma-se nas páginas 3, 4 e 21 do texto acima citado:

A taxa de administração foi definida como o percentual sobre os depósitos destinado a remunerar os custos operacionais com administração do sistema. Esta taxa de administração foi arbitrada em 10%, da ordem de grandeza dos gastos atuais do INSS, porém inferior ao utilizado em países com sistemas de capitalização individual como o Chile.

.....
O valor da alíquota correspondente à aposentadoria por invalidez, que depende da taxa de desconto utilizada, foi calculado em 5,43, 4,82 e 4,33%, respectivamente, para as taxas de desconto utilizadas de 2, 3 e 4%.

Quanto ao período para pagamento do benefício programável, consideraremos a expectativa de sobrevivência de um indivíduo do sexo masculino com 60 anos de idade (idade para aposentadoria no serviço público), calculada para o ano de 2009 pelo IBGE em 19,5 anos, acrescida de um período de 8 anos para o pagamento de pensão por morte (média do RGPS, conforme o Texto para Discussão do IPEA acima citado).

Conforme comentado no item anterior, estamos, também, retirando dois pontos percentuais para o pagamento das aposentadorias especiais.

Postos esses parâmetros, passemos a calcular um exemplo. Utilizaremos a situação de um servidor do sexo masculino, de nível superior, ocupante de um cargo do chamado “Ciclo de Gestão” do quadro de pessoal do Poder Executivo. Trata-se de um grupo de servidores com remuneração adequada à filiação à FUNPRESP-Exe (no caso,

como se trata de servidor do Poder Executivo), que varia de R\$ 12.960,77, no padrão inicial, a R\$ 18.478,45, no final.

Comparemos, aqui, três situações, sempre considerando a contribuição do servidor equivalente a 11% de sua remuneração total:

I – aposentadoria de acordo com as regras de transição do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003³, ou do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005⁴;

II – aposentadoria de acordo com a regra permanente da Constituição⁵;

III – aposentadoria complementada pela FUNPRESP-Exe.

No primeiro caso, o servidor terá proventos integrais, equivalentes à sua última remuneração, ou seja, R\$ 18.478,45.

No segundo caso, de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição, regulamentado pela Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, o servidor terá os seus proventos calculados pela *média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994. As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral da previdência social*. Esse valor equivale, em nosso exemplo, a R\$ 17.493,59.

³ Para o servidor que tiver ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003 e que tenha:

I – sessenta anos de idade, se homem, ou cinquenta e cinco, se mulher;

II – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, ou trinta, se mulher;

III – vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV – dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

⁴ Para o servidor tiver ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 e que tenha:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, ou trinta, se mulher;

II – vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III – idade mínima resultante da redução, relativamente ao limite de sessenta anos, se homem, ou cinquenta e cinco, se mulher, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder trinta e cinco anos, se homem, ou trinta, se mulher.

⁵ De acordo com o disposto no art. 40, § 1º, III, *a*, da Constituição, o servidor público pode se aposentar voluntariamente, desde que tenha dez anos de serviço público, sendo cinco no cargo em que se der a aposentadoria, após sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, ou cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher.

Finalmente, no caso de filiação à a FUNPRESP-Exe, o saldo capitalizado permitirá pagar complementação de aposentadoria de R\$ 3.169,33, para taxa de desconto de 2%; R\$ 4.564,82, para taxa de 3%; e 6.482,05, para taxa de 4%. Adicionado ao valor de R\$ 3.916,20, correspondente ao teto do RGPS, o valor total do benefício será de R\$ 7.085,53, para taxa de desconto de 2%; R\$ 8.481,02, para taxa de 3%; e 10.398,25, para taxa de 4%. Para se chegar aos proventos integrais, a taxa de desconto teria que ser de 6,392%, enquanto para atingir o valor calculado conforme a regra permanente constitucional vigente, a taxa seria de 6,162%.

Todos esses dados estão na tabela abaixo:

VALOR DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA DE UM SERVIDOR DO SEXO MASCULINO, DE NÍVEL SUPERIOR, OCUPANTE DE UM CARGO DO CHAMADO “CICLO DE GESTÃO” DO QUADRO DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

REGIME PREVIDENCIÁRIO	TESOURO	FUNPRESP	TOTAL
Regras de transição das EC nºs 41/03 e 47/05	18.478,45		18.478,45
Regra permanente da Constituição	17.493,59		17.493,59
Regime complementar (Taxa de desconto: 2%)	3.916,20	3.169,33	7.085,53
Regime complementar (Taxa de desconto: 3%)	3.916,20	4.564,82	8.481,02
Regime complementar (Taxa de desconto: 4%)	3.916,20	6.482,05	10.398,25
Regime complementar (Taxa de desconto: 6,162%)	3.916,20	13.577,39	17.493,59
Regime complementar (Taxa de desconto: 6,392%)	3.916,20	14.562,25	18.478,45

Observa-se que, como regra, o novo regime previdenciário tende a pagar benefícios inferiores aos existentes. Somente se a entidade alcançar rentabilidade absolutamente incomum para padrões internacionais o contrário poderá ocorrer.

Assim, adicionando o que já foi comentado sobre a forma de cálculo do benefício especial, pode-se afirmar que, em princípio, não é vantajosa a opção dos atuais servidores pelo regime que se pretende instituir.

Aqui, a única vantagem que poderia existir seria para o servidor que pretenda sair do serviço público antes de se aposentar, uma vez que, nessa hipótese, tendo em vista as regras gerais existentes para a previdência complementar, que permitem a portabilidade dos respectivos recursos, ele teria condições de levar as suas contribuições para outra entidade.

6 CONCLUSÕES

Do exposto, concluímos:

1. o PLC nº 2, de 2012 (PL nº 1.992, de 2007, na origem), institui o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, autorizando a criação das respectivas entidades gestora;
2. a proposição prevê a criação de três entidades: I – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República; II – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (FUNPRESP-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e III – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (FUNPRESP-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal;
3. sem negar, absolutamente, que o gasto com inativos e pensionistas do serviço público é relevante e merece preocupação, não se pode afirmar que se trata de despesa fora de controle e que tenha prognóstico negativo;
4. no tocante ao mérito, parecem polêmicos na proposição a inexistência de previsão de entidade de previdência complementar que abarque os servidores e membros do Ministério Público, a forma como se tratou a natureza pública das entidades de previdência complementar em tela, a questão do pagamento dos afastamentos em razão de doença, a criação do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários e o valor da contribuição a ser feita pela União;
5. como regra, o novo regime previdenciário tende a pagar benefícios inferiores aos existentes, salvo se as entidades alcançarem rentabilidade absolutamente incomum para padrões internacionais;
6. assim, em princípio, não é vantajosa a opção dos atuais servidores pelo regime que se pretende instituir, salvo para aquele que pretenda sair do serviço público antes de se aposentar, uma vez que, nessa hipótese, tendo em vista as regras gerais existentes para a previdência complementar, que permitem a portabilidade dos respectivos recursos, ele teria condições de levar as suas contribuições para outra entidade.