



GERALDO VICENTE DA SILVA

A CRIAÇÃO DA FUNPESP NO CONTEXTO DAS REFORMAS
PREVIDENCIÁRIAS: Será a solução para os problemas da
Previdência dos Servidores Públicos? Qual será o custo-benefício?

Monografia apresentada como
requisito à obtenção do título de
especialista em Direito Tributário e
Finanças Públicas da Escola de Direito
de Brasília – EDB/IDP.

Brasília – DF, outubro de 2013

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP

**A CRIAÇÃO DA FUNPRESP NO CONTEXTO DAS REFORMAS
PREVIDENCIÁRIAS: Será a solução para os problemas da
Previdência dos Servidores Públicos? Qual será o custo-benefício?**

Monografia apresentada como
requisito à obtenção do título de
especialista em Direito Tributário e
Finanças Públicas da Escola de Direito
de Brasília – EDB/IDP.

Aprovado em ____/____/____

1. Avaliador: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

2. Avaliador: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

3. Avaliador: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Dedico o presente trabalho à minha esposa, Maria L. Gonçalves, que, mesmo indiretamente, muito contribuiu para esta realização, aos meus filhos, Weslei Gonçalves e Jefferson Gonçalves da Silva, e à minha cunhada, Irismar.

Agradeço aos Professores do IDP, por serem os responsáveis pela construção de mais um degrau na escalada de meus conhecimentos, e à Raimunda G. Oliveira, pela importante colaboração na leitura crítica e revisão deste trabalho.

RESUMO

A consolidação das reformas na previdência dos servidores públicos federais, iniciadas com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e consolidada com a criação da FUNPRESP, fundo de previdência dos servidores públicos, não foi uma medida bem recepcionada pelo servidor, porém, do ponto de vista governamental, necessária ao País, na medida em que o déficit anual desse sistema já ultrapassava os números daquele gerado pelo regime geral. Com a criação da FUNPRESP, espera-se que grande parte desse problema seja eliminado, embora os efeitos positivos dessa medida só possam ser comprovados daqui a pelo menos 30 anos.

Palavras-chave: Previdência do Servidor Público. FUNPRESP. déficit do regime de previdência do servidor público. Previdência complementar fechada do servidor público. Déficit da previdência.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pirâmide etária – ano 1980.....	39
Gráfico 2 – Pirâmide etária – ano 2000.....	40
Gráfico 3 - Pirâmide etária – ano 2010.....	41

LISTA DE TABELAS

Tabela I - Número de aposentadorias concedidas no período (1991-2012).....	23
Tabela II - Comparativo déficit do RPPS (União) x RGPS - 2001/2011 em bilhões R\$ correntes	25
Tabela III – Total de Servidores da União (ativos e inativos/pensionistas) no período - 1991 a 2012.....	30
Tabela IV – Esperança de vida ao nascer (1950-2010).....	38
Tabela V – População residente e taxa bruta de natalidade (1980-2020).....	38
Tabela VI – Comparativo déficit do RPPS (União) x Militar - 2006/2011 em bilhões R\$ correntes.....	74
Tabela VII – Massa salarial dos servidores públicos da União por faixa de salários mensais (dez/2007).....	79

Sumário

Introdução.....	9
1 Sistema de Previdência Social – pilares do sistema	12
2. Déficit da seguridade do servidor público federal.....	18
3. Necessidades de reformas do sistema.....	35
4. Principais reformas.....	43
5. Criação da FUNPRESP	50
5.1. Previdência Complementar.....	50
5.2. A FUNPRESP.....	55
5.3. Da estruturação da FUNPRESP.....	61
6. Esse novo sistema de aposentadorias do servidor público federal será a solução para os problemas estruturais da previdência do setor público?.....	68
6.1. A FUNPRESP sob a perspectiva do participante.....	83
Conclusão.....	88
Referências Bibliográficas.....	92

Introdução

A Previdência Brasileira está estruturada sob três pilares: Regime Geral de Previdência Social - RGPS, sob a gestão do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; regimes próprios de previdência dos servidores públicos, federais, estaduais e municipais, e o regime de previdência privada, subdividido em previdência complementar fechada, e previdência complementar aberta.

Diante do crescente desequilíbrio nas contas da Previdência, há duas décadas, o governo vem tentando implementar uma estruturada reforma no sistema, com várias tentativas fracassadas. Por conta das dificuldades políticas em implementar grandes reformas nesse segmento, dado o grande custo político dessas impopulares medidas, a partir dos anos 90, conseguiu-se aprovar reformas pontuais, não muito impactantes em relação aos segurados e também de pouca eficácia em relação ao tamanho do problema da previdência.

No tocante ao regime geral de previdência social, as reformas mais importantes foram introduzidas pela EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, complementadas pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que criou, dentre outros, o fator previdenciário, a fim de inibir as aposentadorias precoces no regime geral.

Essa lei passa a determinar que o segurado, para ter direito à aposentadoria, contribua no mínimo durante 35 anos, se homem, ou 30, se mulher. No caso da aposentadoria por idade, o homem necessita ter 65 anos e a mulher, 60.

Deixamos de abordar outras tantas reformas no regime geral de previdência social, uma vez que o foco de nosso estudo é o regime próprio de previdência do servidor público, e, nesse aspecto, as alterações introduzidas pela EC nº 20/98 não refletiram somente sobre aquele regime de previdência, mas trouxeram também importantes mudanças no regime de previdência do servidor público, criando a possibilidade de a União, Estados e Municípios fixarem o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas por esse

regime no limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, desde que instituído regime de previdência complementar para os respectivos servidores.

Essas mudanças só vieram ganhar efetividade recentemente, com a aprovação e autorização de funcionamento da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, no início de fevereiro de 2013. A partir de agora, quem ingressar no serviço público federal em cargo de carreira efetiva terá garantia de aposentadoria limitada ao teto fixado para o RGPS, podendo aderir ao plano de benefícios complementares da FUNPRESP, a fim de garantir uma renda adicional àquela paga pelo RPPS

Essa reforma, além de pretender a eliminação do déficit crescente, segundo a ótica oficial, visa corrigir distorções observadas entre os dois regimes, dentre os quais, o suposto tratamento discriminatório entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada, vinculados ao RGPS, visto que estes têm sua aposentadoria limitada a um teto, hoje equivalente a R\$ 4.159,00, enquanto aqueles têm aposentadorias integrais, equivalentes ao último vencimento, ou próximo a esse valor, para os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 1998.

Esse fator tem como consequência o surgimento de outra distorção que precisava ser corrigida: em regra, o servidor inicia sua vida laboral na iniciativa privada, ou mesmo no serviço público, mas em carreira inferior. Ao longo da vida, naturalmente cresce dentro da carreira ou ascende a outra superior, e quando se aposenta leva a última remuneração para a aposentadoria, mesmo não tendo contribuído para a seguridade social nessa proporção.

Com a consolidação dessa reforma, iniciada a operação da FUNPRESP, o primeiro desses problemas é eliminado, pelo menos daqui para frente, uma vez que qualquer servidor de carreira que ingressar no serviço público a partir de agora terá garantia de aposentadoria limitada ao teto do RGPS; já o segundo problema terá solução postergada a pelo menos 30 anos, quando a atual geração de servidores começará a se aposentar.

Ao falarmos da isonomia de tratamento entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, não poderíamos deixar de enfatizar o posicionamento da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar sobre o tema:

A criação da Funpresp é uma iniciativa que, com fundamento na Constituição Federal, pretende dar tratamento isonômico aos trabalhadores da iniciativa privada e do serviço público, com justiça social e igualdade de oportunidades de acesso aos benefícios oferecidos pelos regimes públicos de previdência, permitindo ao servidor público as mesmas possibilidades de contratação de uma renda adicional pelo regime de previdência complementar. Além disso, a proposta vem ao encontro da necessidade de expansão da poupança interna e dos mecanismos de financiamento de investimento no país, pois os fundos de pensão funcionam como investidores institucionais, ou seja, alocam recursos significativos em projetos de longo prazo.¹

Falar desse tema não é tarefa fácil, dada a ausência de bibliografia como fonte de pesquisa, exceto alguns poucos periódicos, artigos e matérias veiculadas na internet, por se tratar de um tema novo e pouquíssimo explorado. No entanto, isso não retira nem desqualifica a importância da matéria e o tamanho do desafio que devemos enfrentar ao longo dessa custosa tarefa.

Sua importância vai da curiosidade daqueles que buscam ampliar seus conhecimentos sobre a matéria à necessidade de fonte de pesquisa, assim como trará contribuição aos novos servidores, que ingressarão nesse novo sistema. Tem, portanto, relevância política, social e acadêmica.

Nossa pretensão, obviamente, não é esgotar o assunto relativo à FUNPRESP, mas trazer alguma colaboração, no sentido de reafirmar o posicionamento dos vários defensores da ideia de sua criação, como eficiente instrumento para o futuro equilíbrio nas contas da seguridade do servidor público federal, em oposição a algumas categorias de servidores, que negam a eficácia dessa nova reforma.

¹ Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120229-095948-775.pdf. Acesso em 07/03/2013.

1. Sistema de Previdência Social – pilares do sistema

O Sistema de Previdência Brasileiro, ancorado nos artigos 201 e 202 da Constituição Federal de 1988, constitui-se de três pilares, quais sejam, o Regime Geral de Previdência Social, sob a gestão do INSS, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, que abriga todo trabalhador, exceto aquele amparado por regime próprio de previdência, ou seja, os regimes próprios de previdência dos servidores públicos, federais, estaduais e municipais, abrangendo uma pequena proporção dos trabalhadores, isto é, os servidores públicos, federais, estaduais e municipais daqueles estados e municípios que já instituíram seus regimes próprios de previdência, e, por derradeiro, o regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado.

Este regime de previdência é subdividido em duas modalidades: previdência complementar fechada, abrangente a um grupo específico de pessoas, ou seja, empregados de empresas privadas ou estatais que aderem ao regime, patrocinando uma entidade fechada de previdência complementar a seus empregados, e previdência complementar aberta, gerida por instituições financeiras, geralmente bancos e seguradoras, em que qualquer pessoa pode ter acesso, mediante a aquisição de um plano de previdência.

Entre os dois regimes públicos de previdência, o geral e o do servidor público, há semelhanças e diferenças. Quanto às semelhanças, ambos são de natureza contributiva, tendo este último assumido essa condição somente a partir da Lei nº 8.112/90, e visam garantir ao segurado o amparo financeiro quando este não mais puder manter sua própria subsistência e de sua família, por meio do trabalho, ou quando implementar as condições para o gozo do benefício. Ambos têm a finalidade de assegurar direito a benefícios programados e de risco. Outra semelhança entre os regimes é que ambos são historicamente deficitários, e uma das razões desse déficit, com relação ao RPPS, é que, apesar de ser de natureza contributiva, não havia, até há pouco tempo, a contrapartida da União Federal, na condição de empregadora, como

acontece no RGPS, em que os empregadores contribuem, em média, duas vezes o valor da contribuição do empregado.

Já em relação às diferenças, os principais aspectos que diferenciam esses dois sistemas de previdência são as formas de contribuição e de aquisição dos benefícios. No RGPS as alíquotas são variáveis, de acordo com o nível salarial, cujas alíquotas são de 8%, 9% e 11%, sobre a remuneração, limitada a um teto, que hoje é de R\$ 4. 159,00, enquanto que no RPPS a alíquota é fixa em 11% sobre a integralidade da remuneração.

Quanto aos requisitos para aquisição do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, que é o principal benefício previdenciário, no RGPS não há limite de idade, bastando apenas o segurado completar trinta e cinco anos de contribuição, se homem, ou trinta anos, se mulher, como regra geral, enquanto que no RPPS, além desse requisito, há um segundo, que é o limite mínimo de idade, fixado em sessenta anos para os homens e cinquenta e cinco anos para mulheres.

Evidentemente, essa é a regra geral, trazida pelas últimas reformas, Emenda Constitucional nº 20, Emenda Constitucional nº 41 e Emenda Constitucional nº 47, contudo, como geralmente as regras de corte trazem em seu bojo um período de transição, não poderia ser diferente com relação a esta, ou seja, há outras regras para aquisição do direito à aposentadoria, dentro desse período, para aqueles servidores que já se encontravam no sistema, mas que ainda não preenchem os requisitos de elegibilidade.

Antes da Constituição de 1988, já existia o regime de previdência do servidor público federal, limitado a servidores do Poder Judiciário e algumas poucas carreiras do Poder Executivo, entretanto o regime era não-contributivo, prevendo apenas uma alíquota fixa de 6% sobre a remuneração, para custeio de pensão.

A Constituição Federal de 1988 previu a criação do regime estatutário para todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais

da administração direta, autárquica e fundacional, o qual, no âmbito federal, foi instituído pela Lei nº 8.112/90, que revogou a Lei nº 1.711/52.

Já o regime de previdência complementar fechado, como o próprio nome sugere, visa à complementação da aposentadoria do RGPS, e, agora, com a nova reforma, para os servidores que ingressarem no serviço público federal também, para manutenção do padrão de renda daqueles segurados que, quando na ativa, percebam salários acima do teto do RGPS, justamente porque a aposentadoria concedida pelo INSS se limita a esse teto, o que acontecerá também no RPPS, a partir da vigência dessas novas mudanças implementadas.

Por conta disso, algumas grandes empresas do setor privado e a maioria das empresas governamentais, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, comumente denominadas de estatais, visando atrair mão-de-obra qualificada, adotam arrojadas políticas de recursos humanos, oferecendo dentre outros benefícios, a complementação de aposentadorias, por meio da criação de planos de benefícios previdenciários. Para isso, aderem a uma entidade fechada de previdência complementar ou cria uma própria, para administrar esses planos de benefícios previdenciários.

Ao contrário da previdência complementar fechada, que é restrita a um pequeno grupo de trabalhadores, a previdência complementar aberta, com a mesma finalidade, pelo menos em tese, de complementar a aposentadoria do RGPS, é oferecida a qualquer pessoa que tenha disponibilidade financeira para investir nessa modalidade.

Esse segmento de previdência complementar, pelo fato de ser administrado por instituições financeiras e oferecido no mercado a qualquer investidor, perde um pouco o caráter puramente previdenciário, visto que qualquer pessoa pode entrar e sair do sistema a qualquer momento, resgatando sua reserva de poupança. Com isso, passa a ter natureza muito mais financeira do que previdenciária propriamente, já que a previdência está associada à idéia de formação de reservas de poupança para garantir o futuro, na fase de inatividade do cidadão.

Segundo dados da Federação Nacional de Previdência Privada e Vida – FenaPrevi -, no consolidado de 2012, a previdência complementar aberta fechou o ano com 11,8 milhões de participantes ativos e cerca de 95 mil já usufruindo os benefícios (aposentadoria, pecúlio, pensão, renda por invalidez e renda a menores), cuja carteira de investimentos do sistema fechou dezembro com R\$ 338,5 bilhões, volume 25,81% maior que o registrado em 2011. Entretanto, esses dados são muito voláteis, dadas as razões já explicadas, ou seja, a todo momento existem pessoas entrando no sistema e outras saindo.

Já a previdência complementar fechada conta com um número menor de participantes, cerca de 3 milhões e 126 mil assistidos, porém a poupança acumulada nesse segmento é consideravelmente maior, hoje superando os R\$ 600 bilhões. Isso se explica pelo fato de a previdência complementar fechada estar mais associada à idéia de complementaridade da renda do cidadão, para manutenção do mesmo nível de renda do trabalho, enquanto que a previdência aberta, apesar de trazer consigo o nome de previdência complementar, está muito mais associada à idéia de investimento financeiro, e por essa razão, as pessoas investem o valor disponível, muitas vezes aquém do nível investido na previdência fechada, sem falar no fato de a previdência fechada contar com a participação do empregador, em regra, em percentuais iguais ou superiores ao investido pelo participante.

A previdência do servidor público em todas as esferas de governo, de acordo com dados do último relatório disponível, encerrou 2011 com 9,79 milhões de segurados, sendo 4,96 milhões nos Governos Estaduais, representando 51% do total, 0,82 milhão nos Governos Municipais das capitais, representando 8% do total, 1,92 milhão nos demais municípios, representando 20% do total, além de 2,09 milhões vinculados ao Governo Federal, representando 21% do total, sendo que desse total, 35% são aposentados ou pensionistas.

Já em relação aos segurados vinculados ao RPPS da União, do total de 2,09 milhões de segurados, 52% são servidores ativos e 48% são aposentados e pensionistas, demonstrando uma proporção quase paritária

entre os servidores contribuintes e os beneficiários, relação bem diferente encontrada quando da análise do total dos indivíduos vinculados aos RPPS em geral, onde dois terços são servidores ativos e um terço são os que se encontram na fase de percepção de benefícios.

Outro dado importante é que, no final de 2011, os segurados vinculados a um RPPS estavam distribuídos entre a União Federal, as 27 unidades da federação e mais 1.959 municípios, ou seja, apenas estes entes federados possuíam regime próprio de previdência social para seus servidores, restando 3.291 municípios cujos servidores eram vinculados ao RGPS.

O RGPS, por ser o regime de previdência abrangente e oficial do governo, é de filiação obrigatória a todo trabalhador, exceto servidor público vinculado a um RPPS, seja formal – aquele que trabalha regularmente com carteira assinada – ou informal (trabalhadores autônomos). Não por outra razão que no ano de 2011, último dado estatístico encontrado, da Previdência Social, foram registrados 64,3 milhões de filiados que tiveram pelo menos uma contribuição no ano, em uma população economicamente ativa de cerca de 79 milhões de pessoas.²

Entretanto, esse número registrado não reflete nem de longe a realidade do número efetivo de contribuintes, visto que, quando se olha para o número médio mensal de contribuintes naquele ano, percebe-se que ele é reduzido para 47,5 milhões de contribuintes.

Por outro lado, segundo, ainda, dados da Previdência Social, nesse mesmo ano, o número de beneficiários de aposentadorias e pensões do RGPS atingiu a soma de 23,2 milhões de segurados, ou seja, quase a metade do número de contribuintes.³

Essa é uma forte característica do RGPS e do RPPS, especialmente da União Federal, de se aproximar cada vez mais, ao longo do

² Informe de Previdência Social. Volume 24, nº 11. Novembro de 2012. p 5/6. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=343>>. Acesso em: 20 mai 2013.

³ Informe de Previdência Social. Volume 25, nº 1. Janeiro de 2013. p 26. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=343>>. Acesso em: 20 mai 2013.

tempo, da relação de um contribuinte para um beneficiário de aposentadoria ou pensão. No caso do RPPS da União, isso já está prestes a acontecer, pois, conforme visto nos parágrafos anteriores, a relação hoje é de cerca de 1,1 contribuinte para cada beneficiário.

Em um regime de repartição simples, em que os atuais contribuintes financiam os benefícios dos atuais aposentados e pensionistas, como é o caso do RGPS e do RPPS, seriam necessários, em média, três contribuintes para cada benefício concedido. Esse é um dos principais fatores responsáveis pelo crescente déficit da previdência, aliado ao crescimento da expectativa de vida, do envelhecimento populacional e da redução na taxa de natalidade, ambos presentes em nosso Brasil de hoje.

Sobre o regime de repartição simples, Fábio Zambitte esclarece o seguinte:

Os segurados contribuem para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os benefícios do sistema. Dentro deste regime, há o conhecido pacto intergeracional, isto é, os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais [...]”⁴

⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Resumo de Direito Previdenciário**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 83.

2. Déficit da seguridade do servidor público federal

Antes de falarmos do déficit da previdência do servidor público propriamente, necessário se faz uma primeira abordagem a respeito de sua origem, e a partir de quando se iniciou a escalada de descolamento entre as receitas e as despesas previdenciárias nesse segmento.

O déficit do RPPS dos servidores federais remonta a pelo menos 25 anos, quando da promulgação da nova Carta Política, em 1988, a qual trouxe grandes mudanças em relação a esse tema. Não se quer dizer com isso que antes não existia déficit, mas ele era visto como gasto do Estado com a folha de pagamento de seus funcionários. Não havia uma preocupação com o equilíbrio financeiro-atuarial do sistema.

Desnecessários muitos argumentos para demonstrar que ao longo das duas últimas décadas o déficit da previdência do servidor público iniciou uma trajetória de crescimento vertiginoso, pois os números falam por si só. Vejam, apenas a título de exemplo, que em 2001 o montante desse déficit foi de R\$ 24,80 bilhões, com crescimento em ritmo não muito acelerado mas constante, atingindo a cifra de R\$ 52,04 bilhões em 2011, apesar de todos os arranjos intentados pelo Governo, no sentido de reverter esse quadro.

Sabe-se que vários fatores contribuíram para o crescimento do déficit, mas acredita-se que o maior responsável pelo agravamento desse desequilíbrio orçamentário da seguridade do servidor público foi a transformação de todo funcionalismo público federal em servidor estatutário, vinculado ao regime próprio de previdência, pela edição da Lei nº 8.112/90, e com o agravante de que não houve indenização pelo INSS do tempo de contribuição daqueles até então empregados públicos a ele vinculados.

Nesse sentido, pondera Luís Roberto Barroso que:

De fato, boa parte dos beneficiários do sistema migraram de empregos públicos, submetidos à legislação trabalhista e ao regime geral, para cargos públicos e para o regime próprio, em razão da instituição do regime jurídico único pela Constituição

de 1988 (art. 39, caput, na redação original) e por força do art. 243 da Lei nº 8.112, de 11/12/90.⁵

Para a ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, existem outros fatores agravantes:

Sabe-se que a situação vivida pelos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, de um modo geral, é de diagnóstico muito mais complexo do que o que se costuma divulgar. Atentar apenas para o simples paradigma Receita x Despesa é, seguramente, insuficiente. É preciso incorporar outros elementos à análise; afinal de contas, são múltiplas as questões que envolvem a sustentabilidade dos RPPS. Não se pode perder de vista, por exemplo, que não houve uma capitalização dos recursos arrecadados no passado, posto que a lógica que regia a previdência do servidor público era outra, totalmente distinta de um regime por capitalização [...]⁶

Para Danyelle Andrade de Moraes Oyakawa, além do fato de a União haver transformado os empregados públicos (celetistas) em servidores estatutários, vinculados ao RPPS, existem outros fatores que pesaram no desequilíbrio orçamentário da seguridade do servidor público federal:

De acordo com a opinião geral, o quadro de excessivo comprometimento do Tesouro com o pagamento de inativos, teria sido gerado por algumas mudanças institucionais, de impacto expressivo, principalmente a incorporação dos servidores celetistas ao regime estatutário, após a Constituição de 1988. Além disso, as próprias características do regime de contribuições e benefícios no serviço público – pequena extensão do período de contribuição em relação à expectativa de vida dos beneficiários, reduzida alíquota de contribuição, elevado valor dos benefícios – provocariam inconsistência atuarial e pressão crescente sobre os orçamentos. Finalmente, o perfil das carreiras que joga os vencimentos para cima na parte final da vida ativa, e a inexistência de uma caixa de compensações na transição dos trabalhadores celetistas para

⁵ BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência: Ascensão e queda de um regime de erros e privilégios, in: TAVARES, Marcelo Leonardo, Coordenador. **A Reforma da previdência Social: Temas polêmicos e Aspectos Controvertidos**. Lunens Juris, 2004. p. 59-107

⁶ SOBRINHO, Benedito Leite e MARTINS, Floriano José, Orgs. **Previdência Complementar do Servidor Público: Críticas e questionamentos ao Projeto de Lei 1992/2007**. Brasília. F.ANFIP, 2011. p 13

o serviço público, são fatores que contribuem para agravar o desequilíbrio do Tesouro.⁷

Com isso, muitos servidores que já se encontravam em final de carreira, ou seja, próximos da aposentadoria, puderam se aposentar com proventos integrais, muitas vezes acima do teto do INSS, sem haver contribuído para o novo sistema.

Nesse sentido, também discorreu Grijalbo Fernandes Coutinho, ao comentar que:

O decantado déficit público tem origem em distorções bastante conhecidas e de responsabilidade do Estado, como a inclusão de cerca de 500 mil servidores no Regime Público de Previdência, a partir da Constituição de 1988, sem a correspondente contribuição anterior.⁸

Esse problema identificado era ainda agravado por diversas benesses daquela lei, que permitia a concessão de várias vantagens aos servidores, como anuênios, licença-prêmio remunerada, incorporação de gratificações aos vencimentos, dentre outras vantagens, e não exigia nenhum limite de tempo de regime para se aposentar com proventos integrais. Em função disso, era comum um servidor, próximo de implementar as condições para requerer sua aposentadoria, conseguir uma robusta gratificação de função, e esse valor era incorporado para fins de cálculo de seus proventos de aposentadoria.

Nesse contexto, pondera Vinícius Carvalho Pinheiro, citado por Narlon Gutierre Nogueira:

A ausência de vínculo contributivo engendra uma lógica política de ação coletiva na qual os grupos organizados atuam com vistas a adquirir benefícios concentrados, sendo que os custos são transferidos para o conjunto da sociedade e para as

⁷ OYAKAWA, Danyelle Andrade de Moraes. **Servidor Público: contribuição e benefícios numa Previdência Social em crise.** Campinas, 2001, p.29.

⁸ COUTINHO, Grijalbo Fernandes. **Viabilidade do Regime**, in Reforma da Previdência e Magistratura: Inconstitucionalidades, in: FARIA, Marcos Neves, COUTINHO, Grijalbo Fernandes e SCHMIDTG, Paulo Luis. São Paulo. Ltr, 2005. p. 50-55

gerações futuras. As novas gerações de servidores são as que sofrem a carga mais onerosa, já que não terão acesso aos mesmos benefícios que são pagos à geração atual, dado que o modelo é insustentável a longo prazo. Os futuros empregados públicos sofrerão uma elevada sobrecarga contributiva, além de limitações impostas à possibilidade de aumentos salariais.

As distorções do sistema de seguridade social são mascaradas pela falta de transparência das contas públicas. A tradição orçamentária considera que o gasto relativo à seguridade social é apenas um item dos gastos de pessoal. A forma de agregação das contas não explicita os efeitos distributivos e o nível de subsídios implícitos e as transferências intra e intergeracionais do sistema de seguridade social dos funcionários públicos, dificultando o processo de decisão relativo à atribuição de recursos e ao controle social de sua utilização.

Do ponto de vista federativo, o fato de que até agora a seguridade social havia sido tratada como parte da política de pessoal provocou uma enorme heterogeneidade e fragmentação organizacional do sistema, sem limites claros oferecidos por um marco normativo nacional. Desenvolveu-se uma miríade de diversos sistemas de seguridade social, não apenas a nível subnacional, senão também entre os diversos poderes e categorias de funcionários, propiciando a existência de condições extremamente generosas, facilitando fraudes e diminuindo a transparência e o controle do sistema.⁹

Na concepção de Naron Gutierre Nogueira, o desequilíbrio orçamentário dos regimes de previdência dos servidores públicos foi decorrência de dois fatores: ausência de normas disciplinadoras e concessão de benefícios sem as devidas fontes de custeio:

O desequilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos foi originado pela inexistência de normas gerais de organização e funcionamento e pela concessão de benefícios sem o estabelecimento de adequadas fontes de custeio.¹⁰

Permitimo-nos, neste aspecto, discordar, em parte, desse ponto de vista, pois, na realidade, muitos outros fatores tiveram grande influência no surgimento e crescimento do déficit da seguridade do servidor público, e

⁹ PINHEIRO, Vinícius Carvalho. **Reforma de la Seguridad Social y Federalismo: El Caso Brasileño**. In: Seminário Regional de Política Fiscal. *op. cit.*, p. 423, NOGUEIRA, Naron Gutierre. O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional à Política Pública de Estado, p. 109.

¹⁰ NOGUEIRA, Naron Gutierre. O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional à Política Pública de Estado, p. 22.

alguns deles até mais relevantes que os citados pelo autor, como é o caso do ingresso de cerca de 500 mil servidores no RPPS, oriundos do RGPS, quando da aprovação da Lei nº 8.112/90, que transformou os funcionários públicos federais regidos pela CLT e vinculados ao RGPS em servidores públicos estatutários, vinculados ao RPPS da União Federal, sem a correspondente compensação entre os regimes.

Waldeck Ornelas também discorreu sobre esse tema, alertando para o fato de que a desorganização das contas do Governo teve forte contribuição para que o déficit da seguridade do servidor público chegasse nesse patamar, na medida em que não havia uma preocupação em separar o que era gasto com pessoal daquilo que era propriamente seguridade, contribuindo para o retardamento das reformas:

A questão das aposentadorias no serviço público sempre foi vista, entre nós, como uma extensão da conta de pessoal. Isto trazia consigo dois graves defeitos: os aposentados continuavam alocados ao setor onde trabalhavam, distorcendo a análise do gasto público e envolvendo equívocos comprometedores. Assim, professores aposentados eram computados como gasto governamental em educação, como se ainda estivessem em sala de aula; o mesmo para médicos, em relação à saúde; delegados, em relação à segurança pública, e assim por diante. Computavam-se gastos que não se refletiam em serviços à população.

De outro lado, a sociedade pagava, sem conhecimento, uma conta crescente, onde o gasto com inativos começou a ultrapassar o de ativos. Só então foi possível o despertar para uma situação tão crítica quanto difícil de equacionar: era necessário dar tratamento adequado à questão das aposentadorias no serviço público. O que hoje existe e, ainda, apenas o começo da solução.¹¹

Além da não compensação entre os regimes, naquela ocasião, outro problema mais grave foi recorrente. Muitos daqueles servidores transferidos para o RPPS já estavam prestes a se aposentar, e, em fim de carreira, naturalmente teriam remuneração de valor expressivo. Imaginemos então as conseqüências de um considerável número de servidores entrando em um sistema de previdência de natureza contributiva, em fim de carreira,

¹¹ ORNELAS, Waldeck. **Desatando o nó da Previdência**. Senado Federal. Brasília, 2002, p. 171.

prestes a implementar as condições para se aposentar. Naquela época, era também muito comum as aposentadorias precoces, por volta dos 45 anos de idade, em média, com expectativa de sobrevivência de pelo menos 25 anos. A conclusão não poderia ser outra, senão um enorme impacto negativo nas contas da seguridade do RPPS, pois o sistema teria que arcar com o benefício de aposentadoria ou pensão a um grande número de servidores por, no mínimo, cerca de 25 anos, com proventos equivalentes aos vencimentos da ativa, sem que tais servidores tenham contribuído para aquele sistema.

A pretexto de deixar mais evidente essa constatação, vejamos na tabela abaixo a quantidade de aposentadorias concedidas no Governo Federal nos anos de 1991 a 2012:

Tabela I

Número de aposentadorias concedidas no período (1991-2012):

Ano	Nº de aposentadorias
1991	46.196
1992	21.213
1993	14.152
1994	17.622
1995	33.88?
1996	26.807
1997	2.631?
1998	19.75?
1999	8.783
2000	5.951
2001	6.222
2002	7.465
2003	17.946
2004	7.580
2005	6.483
2006	7.464
2007	9.464
2008	10.654
2009	10.384
2010	13.722
2011	13.584
2012	16.279

Fonte: Boletins estatísticos do MPOG, nº 92, jan/2003 e 201, jan/2013

Como se observa da tabela acima, em 1991, ano de transição, com a transferência de regime previdenciário de todos empregados públicos da União Federal, exceto das empresas públicas e das sociedades de economia mista, do RGPS para o RPPS, houve uma debandada de servidores requerendo aposentadorias, quantidade mais que o dobro da média de todo o período verificado, exatamente por conta do fato de que muitos dos transferidos já se encontravam em condições de se aposentar.

Fica bem evidenciada também a corrida às aposentadorias nos períodos de proposições de reformas da previdência, ou quando elas são implementadas, como se observa dos períodos de 1995 e 1996, início do Governo Fernando Henrique Cardoso e as tentativas de reformas da previdência, que só se concretizou em 1998, quando se verifica outro período de elevação do número de aposentadorias concedidas. Em 2003 foi aprovada outra reforma, consolidando aquelas de 1998, momento de mais um salto no número de aposentadorias dos servidores públicos, tema este que será objeto do próximo capítulo.

Esse fenômeno se explica pelo fato de que muitos servidores, já tendo implementado as condições para requerer sua aposentadoria, por razões diversas, em situações normais não entram em gozo da aposentadoria no momento que adquire esse direito, mas, havendo qualquer movimentação no sentido de se promover mudanças nas regras de concessão, mesmo que haja garantia do Governo, no sentido de preservar os direitos adquiridos, ainda assim, as pessoas tendem a não acreditar nas promessas, e, temendo supressão de seus direitos, correm atrás da aposentadoria.

Esses fatores parecem ter uma relação direta com o crescimento do déficit da previdência do servidor público, impactando sua escalada de crescimento nos ciclos de grande número de aposentadorias requeridas. Conforme pode ser observado no quadro abaixo, embora não traga dados estatísticos de todos aqueles períodos mostrados no quadro anterior, pelo menos um daqueles períodos de destaque no aumento do número de concessão de aposentadorias pode ser verificado: no ano de 2003, por

exemplo, em função do grande número de aposentadorias concedidas, o saldo do déficit que era de R\$ 16,60 bilhões no ano anterior, saltou para R\$ 18,48 bilhões, representando aumento de 11,2%.

Tabela II

Comparativo déficit do RPPS (União) x RGPS - 2001/2011 em bilhões R\$ correntes

PERÍODO	RPPS				RGPS
	CIVIL	MILITAR	Total	% Var. pessoal civil	
2001	14,43	10,37	24,80	-	12,84
2002	16,60	11,15	27,75	15,28	17,00
2003	18,48	11,31	29,78	11,20	26,99
2004	18,89	11,95	30,84	2,83	32,70
2005	17,44	13,24	30,68	-8,21	38,23
2006	17,91	15,04	32,95	2,60	42,73
2007	18,84	16,35	35,19	5,17	46,00
2008	20,60	18,54	39,14	6,25	37,19
2009	23,49	20,67	44,16	13,83	43,61
2010	25,69	22,93	48,62	10,34	47,00
2011	27,80	24,23	52,03	8,29	36,54
2012	24,82	23,36	48,18	-10,87	42,30

Fonte: Extraído da obra de Maria Emilia Miranda Pureza, com adaptações.¹²

Obs. da autora: “Até 2003, os registros não faziam distinção entre a contribuição do servidor e a patronal, porém, como as alíquotas de contribuição patronal e do servidor eram iguais, optou-se por desdobrar o valor total em partes iguais.”

É importante ressaltar que esses números podem divergir de outras fontes, em decorrência de uma contabilização inadequada dos gastos com a previdência do servidor público no passado. É comum encontrar fontes de informações que consideram o déficit, especialmente antes de 2004, simplesmente pela diferença entre os gastos e a arrecadação das contribuições dos servidores.

Waldeck Ornelas, quando ainda Ministro da Previdência Social, escreveu sobre o tema, mostrando essa questão:

¹² PUREZA, Maria Emilia Miranda. **Previdência complementar e déficit do regime previdenciário do servidor público** – Uma abordagem orçamentária e financeira. Cadernos ASLEGIS, nº 43, p.59-84, maio/ago 2011. p.84. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11594/previdencia_complementar_pureza.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jun 2013.

No âmbito federal, entre 1987 e 1999 o gasto com o funcionalismo em atividade cresceu 2 vezes; mas com os inativos e pensionistas o gasto cresceu 4,5 vezes. Essa discrepância ocorreu a partir de 1992, quando se fazem sentir os efeitos da regulamentação do regime jurídico único, instituído pela Constituição de 88. Com efeito, entre 1987 e 1991 os gastos previdenciários da União variaram em nível de 23-24% da despesa com pessoal; daí a 1994, elevou-se abruptamente para o patamar de 41%, estando hoje em 44%. É que, de 1992 a 1994, o Governo Federal aposentou por conta do Tesouro, com o valor da última remuneração, 250.000 funcionários que iriam se aposentar pelo INSS, por cujo teto contribuía e se aposentariam. Também as pensões, que representavam 50% da aposentadoria, foram equiparadas. Esta é a gênese do brutal déficit previdenciário da União. E a história se repete, estado por estado da Federação.¹³

Frisamos também outro fator significativo para a elevação do déficit: o servidor, em regra, inicia sua vida laboral na iniciativa privada, ou mesmo no serviço público, mas em carreira inferior. Ao longo da vida, naturalmente cresce dentro da carreira ou ascende a outra superior, e quando se aposenta carrega a última remuneração para a aposentadoria, mesmo não tendo contribuído para a seguridade social nessa proporção, o que leva obviamente a um descompasso entre o que foi arrecadado e o que se desembolsa para custear aquela aposentadoria. Isso tem como consequência o agravamento do desequilíbrio nas contas da previdência.

Nesse aspecto, faz muito sentido quando Danyelle Andrade de Moraes Oyakawa diz que a contribuição paga pelo servidor público é bem menor, proporcionalmente, do que o benefício que recebe na inatividade. Obviamente que ela quis fazer referência à base de cálculo, pois não seria razoável contribuir em valor equivalente ao benefício:

Atualmente, a previdência dos trabalhadores do setor público constitui o principal foco de desequilíbrio das contas públicas, e como se sabe, uma parte substancial dos funcionários da União, dos Estados e dos municípios encontra-se fora do regime previdenciário geral e suas aposentadorias são pagas diretamente pelo Tesouro. Ocorre que a Previdência Social encontra-se deficitária, com peso crescente dos encargos das aposentadorias e pensões nas folhas de pagamento da

¹³ ORNELAS, Waldeck. **Desatando o nó da Previdência**. Senado Federal. Brasília, 2002, p.164.

administração pública. A contribuição do servidor público é bem menor do que o seu posterior benefício. Assim, esse desequilíbrio de arrecadação é uma razão para o déficit da Previdência Social.¹⁴

Luís Roberto Barroso sintetiza muito bem esse histórico da previdência do servidor público federal, ao comentar que:

No sistema previdenciário vigente no Brasil, um número reduzido de servidores públicos absorve a maior porção dos recursos com o custeio de suas aposentadorias. E isso, em grande parte dos casos, sem haverem contribuído ou havendo contribuído de maneira insuficiente.¹⁵

Além desses fatores, há que se considerar outros tantos, como a criação de generosos benefícios, tais como licença-prêmio remunerada integralmente, anuênios e quinquênios, incorporação de gratificações ao longo da carreira, tudo isso com reflexo na aposentadoria.

Também, não menos importante, o envelhecimento populacional, com reflexo em todos os segmentos de previdência, teve grande influência no endividamento do sistema público, de modo geral, visto que todo trabalhador, seja servidor público, seja empregado do setor privado, passa a viver mais e, conseqüentemente, leva mais tempo recebendo benefícios de aposentadoria ou pensão.

Paulo Modesto traz outros fatores, além de alguns destes já citados, como responsáveis pelo déficit da previdência do servidor público federal, negando que tenha decorrido da adoção do modelo de repartição simples:

As considerações anteriores evidenciam que a atual crise do sistema previdenciário dos agentes públicos não decorreu da

¹⁴ OYAKAWA, Danyelle Andrade de Moraes. **Servidor Público: contribuição e benefícios numa Previdência Social em crise.** Campinas, 2001, p. 26.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência: Ascensão e queda de um regime de erros e privilégios, in: TAVARES, Marcelo Leonardo, Coordenador. **A Reforma da previdência Social: Temas polêmicos e Aspectos Controvertidos.** Lumen Juris, 2004. p. 59-107

adoção do regime de repartição simples, mas de fatores variados, entre os quais merecem destaque os seguintes:

a) forte migração de servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social para os regimes próprios de previdência dos servidores efetivos (RPPS), especialmente após a aprovação das leis instituidoras do regime jurídico único na União e em diversos Estados da Federação;

b) liberação do limite de idade nos concursos públicos após a Constituição de 1988, medida meritória, mas que permitiu o ingresso no Regime Próprio de Previdência de servidores maduros e com prolongado tempo de filiação ao RGPS, que adquiriram o direito à aposentadoria integral e proventos vinculados aos vencimentos da atividade com pouco tempo de permanência no regime próprio (em regra, dois anos);

c) ausência de prazos mínimos de permanência no sistema próprio, de prazos mínimos de contribuição e de idade mínima (até a Emenda Constitucional nº 20/98), facilitando a concessão de aposentadorias precoces ou sem cobertura atuarial);

d) concessão de aposentadorias integrais por tempo de serviço (antes da Ementa Constitucional nº 20/98) com contagem de “tempo fictício”, decorrente de férias contadas em dobro, licenças-prêmio contadas em dobro, períodos de estudo em escolas técnicas, com antecipação do gozo de aposentadorias e dispensa dos seus benefícios de qualquer contribuição pela contagem desses períodos;

e) forte redução do número de servidores civis ativos (em torno de 20% na União, desde 1990) e bloqueio à realização de concursos públicos pelo próprio Poder Público, reduzindo o número de contribuintes do sistema próprio ao mesmo tempo em que crescia o número de benefícios concedidos;

f) ausência de contribuição dos servidores civis para a aposentadoria, como regra, antes da Emenda Constitucional nº 3/1993, embora contribuíssem ao financiamento das pensões, bem como ausência de contribuição dos militares para aposentadoria até hoje, sendo prevista contribuição militar a partir de dezembro de 2000, com alíquota de 7,5% para a pensão e de 3,5% para a assistência médica, acrescida de 1,5% para os militares que desejassem manter o direito de deixar pensão para filhas solteiras maiores de 21 anos;

g) sobrecargas decorrentes de fatores políticos e gerenciais: falta de compensação efetiva entre os regimes de previdência, desvio de recursos, concessão de benefícios sem cobertura orçamentária, ausência de constituição adequada de ativos de reserva para cobertura dos desajustes atuais do sistema; e

h) sobrecarga decorrente de fator demográfico: elevação da expectativa de vida média dos brasileiros (52,6 anos, em 1980; 60,1 anos, em 1991; 68,4 anos, em 1999).¹⁶

¹⁶ MODESTO, Paulo. Reforma da Previdência e Regime Jurídico da Aposentadoria dos Titulares de Cargo Público, p. 22-104, in: MODESTO, Paulo (Org.). **Reforma da previdência:**

Todos esses fatores foram, sem sombra de dúvida, determinantes para o agravamento do déficit da previdência do servidor público. Contudo, contrariamente ao pensamento do autor citado, parece-nos que o modelo de repartição simples, adotado para o sistema de previdência no Brasil não pode estar desassociado dessa problemática, pois, se desde o nascedouro da previdência se tivesse sido adotado o sistema de capitalização, com a acumulação de reservas para pagamento de benefícios, como o é na previdência complementar, esses problemas todos, antes citados, não teriam ocorrido.

Associado a esse problema, conforme já salientado no capítulo anterior, no regime de repartição simples, em que os atuais contribuintes financiam os benefícios dos atuais aposentados e pensionistas, como é o caso dos dois regimes públicos (RGPS e RPPS), seriam necessários, em média, três contribuintes para cada benefício concedido. No entanto, principalmente no RPPS, a realidade que encontramos é bastante diferente. Conforme mostra a tabela abaixo, hoje essa relação está em 1,17 trabalhador na ativa para cada aposentado ou pensionista.

Total de Servidores da União (ativos e inativos/pensionistas) no período - 1991 a 2012:

Tabela III

Ano	Ativos (A)	Inativos/pensionistas(I)	Relação A/I	Total
1991	991.996	479.380	2,07	1.471.376
1992	998.021	561.656	1,78	1.559.677
1993	969.096	655.430	1,48	1.624.526
1994	964.032	717.377	1,34	1.681.409
1995	1.033.548	802.703	1,29	1.836.251
1996	1.016.644	859.583	1,18	1.876.227
1997	993.787	875.905	1,13	1.869.692
1998	936.845	912.679	1,03	1.849.524
1999	967.819	926.288	1,04	1.894.107
2000	964.798	931.908	1,04	1.896.706
2001	931.511	937.389	0,99	1.868.900
2002	883.192	943.774	0,94	1.826.966
2003	961.199	961.566	1,00	1.922.765
2004	990.577	978.597	1,01	1.969.174
2005	987.403	971.957	1,02	1.959.360
2006	1.005.842	974.898	1,03	1.980.740
2007	1.014.195	977.939	1,04	1.992.134
2008	1.031.632	983.342	1,05	2.014.974
2009	1.067.861	939.423	1,14	2.007.284
2010	1.111.633	949.848	1,17	2.061.481
2011	1.131.178	957.548	1,18	2.088.726
2012	1.130.460	966.969	1,17	2.097.429

Fonte: Boletins estatísticos do MPOG, nº 92, jan/2003 e 201, jan/2013.¹⁷

Obs.: Importante observar que, se eventualmente ocorrer alguma inconsistência de dados, não decorre de erro do autor, e sim de desencontro de informações da própria fonte, pois observamos que de um boletim estatístico para outro, que repete os mesmos períodos, os valores apresentam alguma discrepância.

Examinando a tabela acima, verificamos que, em 1991, momento inicial pós-mudanças no sistema de seguridade do servidor público federal, observa-se que a relação de servidores ativos para cada aposentado ou pensionista era ligeiramente maior que dois, mas ainda inferior ao necessário para financiamento do sistema. Essa média veio declinando até 2002,

¹⁷ Boletins estatísticos do MPOG, nº 92, jan/2003 e 201, jan/2013. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm> Acesso: 12 de maio de 2013.

momento de inflexão da curva, assumindo sentido contrário, passando a crescer até 2010, quando se estabilizou em torno de 1,17.

Esse declínio até 2002 se explica não pelo fato da elevação do número de aposentados tão-somente, mas principalmente pela política do Governo de Fernando Henrique Cardoso, que promoveu acentuada redução do quadro de servidores públicos, privilegiando a terceirização de serviços na administração pública.

Um dos problemas do modelo de repartição simples em um sistema de previdência é o fato de que a contratação massiva de servidores ameniza o problema de hoje e cria um problema monstruoso amanhã, ou seja, muitos servidores, hoje, vão contribuir para o aumento da arrecadação da seguridade, aumentando a relação ativos/inativos e pensionistas e, conseqüentemente, melhora as contas da seguridade, mas no futuro, quando estes servidores entrarem em gozo de benefício vem a conta do passado para ser paga.

Quando se associa tudo isso à crescente longevidade da população, o que está devidamente comprovado hoje no Brasil, aí estão todos os ingredientes de uma bomba chamada “caos da previdência”.

Essas são as verdadeiras causas do problema deficitário da previdência do servidor público, e não as justificativas, muitas vezes inventadas tanto por setores do próprio Governo quanto por segmentos empresariais, apoiados pela mídia, que atribuem a culpa desse problema exclusivamente ao servidor público.

Há também muitos estudiosos do tema que criticam o sistema de aposentadoria do servidor público estatutário, pelo fato de conceder aposentadoria integral, inclusive acima do teto de aposentadorias concedidas pelo regime geral de previdência social.

A despeito disso, é comum nos depararmos com divulgações do tipo da que noticiou o Jornal “O Estado de São Paulo”, de 11 de agosto de 2010, com o título chamativo “Rombo da previdência: Setor público e INSS”, a fim de causar comoção pública:

Embora tenha muito menos beneficiários, a Previdência dos funcionários públicos vai provocar este ano um rombo do mesmo tamanho do déficit do INSS, a previdência dos trabalhadores da iniciativa privada. O Ministério da Fazenda previu ontem que o déficit da previdência do setor público deve ficar em 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB), entre R\$ 45 bilhões e R\$ 46 bilhões. Esse déficit é fruto dos benefícios pagos a menos de 1 milhão de pessoas e, nas contas da Fazenda, deve ser do mesmo tamanho que o déficit do regime geral de previdência, que beneficia cerca de 27 milhões de pessoas.

Para 2011, a fotografia fica ainda mais curiosa. O déficit esperado pela Fazenda para a previdência dos servidores públicos segue em 1,3% do PIB, cerca de R\$ 50 bilhões a R\$ 51 bilhões. Enquanto isso, o governo espera um déficit menor para o INSS, de 1,1% do PIB, o que representará cerca de R\$ 43 bilhões. As projeções da Fazenda mostram o nível de concentração de renda que a atual estrutura previdenciária no Brasil promove. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, atribuiu à falta de regulamentação da reforma da Previdência do setor público feita em 2004 o fato de que o déficit da previdência pública caminha para ser maior em 2011 do que o da previdência privada. "A reforma em 2004 não foi regulamentada. O dia que for regulamentada esses gastos vão diminuir", disse, sem deixar claro se seria uma autocrítica do governo ou apenas uma constatação dos seis anos de atraso na iniciativa.¹⁸

Para outros, como Delfin Netto, a previdência do setor público deveria ser unificada ao RGPS, conforme declarou ao Jornal Folha de São Paulo: "Tem que colocar todo mundo no mesmo regime de previdência."¹⁹

Importante frisar que esses críticos se esquecem do fato de que nesse sistema o servidor se submete a regras mais rigorosas que no regime geral, como é o caso do limite de idade para se aposentar, a contribuição pelo valor integral dos vencimentos e a contribuição de inativos, exigências essas não abrangentes ao regime geral. Analisando a questão por essa ótica, percebe-se que existem diferenças entre esses regimes, as quais não são

¹⁸ FERNANDES, Adriana; GRANER, Fabio. Rombo da previdência do setor público vai ser igual ao do INSS. Jornal Estadão.com.br, São Paulo, 11 agosto 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100811/not_imp593263,0.php> Acesso em: 23 mai. 2013.

¹⁹ NETTO, Delfim. Para Delfim Netto, setor público e privado deveriam ter previdência única. Jornal **Folha.com**, São Paulo, 28 agosto 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u323676.shtml>> Acesso em :23 dez. 2012.

necessariamente vantajosas para o servidor público. Para ilustrar esse argumento, tomemos, por exemplo, duas pessoas, uma da iniciativa privada e outra servidor público, ambas com salário bruto de R\$ 10.000,00, a primeira contribuirá para o INSS com o valor de R\$ 457,49, ao passo que a segunda contribuirá para a seguridade social com o valor de R\$ 1.100,00, ou seja, R\$ 642,51 a mais, valor este que, se aplicado mensalmente em um fundo aberto de previdência por 35 anos, garantirá uma complementação de aposentadoria maior que a diferença entre os R\$ 10.000,00 e o teto do INSS, hoje limitado a R\$ 4.159,00.

Corroborando com esse pensamento, discorreu a ANFIP nos seguintes termos:

Vale lembrar que regras de contribuição, requisitos e exigências para a aposentadoria dos servidores, já são maiores do que as aplicáveis aos segurados do RGPS. Além da idade mínima exigida para os servidores que ingressaram no setor público, posteriormente a 1998, há determinação de tempos mínimos de efetivo exercício no serviço público (25 anos), na carreira (15 anos) e no cargo (05 anos). Como resultado desse conjunto de mudanças, em 2009, a idade média dos servidores, ao se aposentarem, foi de 61,5 anos, e das servidoras, de 58 anos, idades essas superiores às idades mínimas exigidas pelo texto constitucional, o que deveria ser suficiente para afastar as críticas que advogam privilégios a esse regime.

E, mesmo assim, qualquer servidor contratado posteriormente a 2004 não terá direito nem à integralidade nem à paridade. O seu benefício será calculado pela média contributiva e corrigido pelos índices aplicáveis ao RGPS.²⁰

Do lado de quem defende o sistema de previdência do servidor público federal está Paulo Modesto, que não vê algo tão preocupante como alardeado:

Como se referiu acima, as despesas da União com o pagamento de seus inativos e pensionistas são relevantes, mas estão longe de representar um problema de alta gravidade e não estão fora de controle.

²⁰ SOBRINHO, Benedito Leite e MARTINS, Floriano José, Orgs. *Previdência Complementar do Servidor Público: Críticas e questionamentos ao Projeto de Lei 1992/2007*. Brasília. F.ANFIP, 2011. p 26

De um lado, temos assistido, desde 1995 – no período que coincide com a fase de estabilidade econômica -, uma preocupação crescente com relação às despesas de pessoal, inclusive no pagamento de benefícios previdenciários aos servidores públicos.

De outra parte, a edição da Emenda Constitucional nº 20/98 permitiu que os dispêndios com servidores aposentados e seus pensionistas, especialmente, os civis, apresentassem crescimento abaixo da inflação, conforme demonstrado na tabela seguinte.²¹

Há ainda outro problema que não foi levantado, segundo lembra Fábio Zambitte, que, por conta da falta de contribuição da União Federal, comete-se um erro grosseiro dizer que o sistema é deficitário, ao menos na proporção divulgada por setores interessados na restrição de direitos dos servidores, “Ignora a população, apoiada pela omissão do Poder Público, a realidade plena dos fatos. Nunca se menciona a ausência da cotização governamental, que gera um descontrole maior do sistema [...]”²²

Para alguns técnicos do Governo, como declarou ao Jornal Globo.com o ex-ministro da Previdência Social, José Cechin, o aumento do déficit da seguridade do servidor público federal nos últimos anos é atribuído ao processo de reestruturação de carreiras do funcionalismo público federal e pela política de reajustes salariais concedida pelo governo, fazendo com que ultrapassasse o déficit do RGPS a partir de 2009, embora este contemple mais de 22 milhões de aposentados e pensionistas, “O aumento do déficit do RPPS em 2009 se deve às MPs que foram editadas pelo governo, que converteram gratificação em remuneração e fizeram com que isso fosse incorporado ao benefício dos servidores aposentados”.²³

²¹ FILHO, Gilberto Guerzoni. Consistência Atuarial e Ajuste Fiscal: Comentários sobre a Emenda Constitucional nº 41/03, p.147-182, in: MODESTO, Paulo (Org.). **Reforma da previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional nº 41/2003** (doutrina, pareceres e normas selecionadas). Paulo Modesto (Org.). Belo Horizonte: Fórum, 2004. p 151.

²² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 755.

²³ CECHIN, José. **Déficit da previdência pública volta a ultrapassar INSS em 2009, diz governo**. Globo.com. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL757548-9356,00.html> Acesso em: 20 mai 2013.

3. Necessidades de reformas do sistema

Diante do crescente desequilíbrio nas contas da Previdência, há duas décadas que o governo vem tentando implementar uma estruturada reforma no sistema, com várias tentativas fracassadas. Por conta das dificuldades políticas em implementar grandes reformas nesse segmento, dado o alto custo político dessas antipáticas medidas, a partir dos anos 90, o governo veio conseguindo aprovar reformas pontuais, não muito impactantes em relação aos segurados, e também de pouca eficácia em relação ao tamanho do problema da previdência. Estas foram as denominadas reformas paramétricas, também classificadas por Tarsis Nametala Sarlo Jorge como incrementais.²⁴

Conforme mostrado no capítulo anterior, o déficit da previdência do servidor público vem crescendo de forma incontrolável, mais acentuadamente nesta última década, de forma que da metade desse período para cá ultrapassou o déficit do RGPS, sem mostrar qualquer tendência a recuar, apesar das reformas já implementadas, algumas de pouco efeito, como a extinção da licença-prêmio em 1996, e outras de maior impacto, como as decorrentes da Emenda Constitucional nº 20/98 e de outras que sucederam a esta.

Waldeck Ornelas, ex-ministro da Previdência Social, um dos defensores das reformas de 1998, já dizia que:

Os problemas acumularam-se ao longo do tempo: benefícios foram concedidos sem prévia contribuição, reduzindo porém a exclusão social; privilégios descabidos foram assegurados por uns poucos, criando desnível em relação à grande maioria dos trabalhadores; a fraude e a sonegação grassaram impunemente por largo tempo, entre outras mazelas. Ademais, existe uma clara mudança no perfil demográfico da população brasileira. Nas duas últimas décadas é notável a

²⁴ JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. **Direito Previdenciário e Questões Controvertidas do Regime Geral (INSS), do Regime dos Servidores Públicos e dos Crimes Previdenciários.** Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p.49

redução da taxa de crescimento populacional, a que se agrega uma forte presença do trabalho informal no nosso mercado. Com isto, diminui o número de contribuintes em relação ao de beneficiários: já foi de dez para um, aproxima-se perigosamente da instável relação de um para um. Do mesmo modo, há maior longevidade da população, decorrente da melhoria das condições de vida. Em 1997, exclusive pensionistas, nada menos que 4.787.000 benefícios foram pagos a pessoas com mais de 70 anos de idade, com uma participação de 36,8%, que se eleva continuamente. Como conseqüência, a Previdência Social apresenta um déficit estrutural que se agravará ano a ano, caso não sejam mudadas as suas bases.²⁵

A necessidade de reformas na Previdência, não apenas a do servidor público, mas também a do RGPS, vem sendo questão de amplos debates em todos os segmentos, encontrando, naturalmente, aqueles que defendem a idéia de que a Previdência não é deficitária, mas o Governo a faz assim parecer, por meio de maquiagem em sua contabilização, entretanto, aqueles que defendem o contrário parecem ter argumentos mais consistentes e harmonizados com a real situação da Previdência.

A despeito disso, vejamos o pensamento de Danyelle Andrade de Moraes Oyakawa, defendido em sua monografia apresentada na Universidade Estadual de Campinas:

É sabido, também, que o principal foco de desequilíbrio das contas públicas, financiada pelo Tesouro, constitui a previdência dos trabalhadores do setor público, sendo altamente subsidiada por toda a sociedade. Em 1998, para cada R\$ 1,00 de contribuição dos servidores públicos federais para o financiamento dos seus benefícios, o Tesouro teve que aportar R\$ 7,00. O mesmo se verifica nos Estados, onde essa relação foi, em média, de R\$ 3,50 do Tesouro para cada R\$ 1,00 dos servidores. Para os trabalhadores da iniciativa privada, a contribuição das empresas é cerca de duas vezes o da contribuição dos trabalhadores.

Diante da meta de estabilidade fiscal, indispensável para que o País possa retornar o crescimento e a geração de empregos, o acerto das contas previdenciárias do setor público tornou-se uma tarefa inadiável.

Assim, a sociedade brasileira é apenada duplamente por este déficit: de um lado, porque os segurados não têm a segurança de que receberão no futuro a retribuição pelas contribuições que fazem no presente; de outro, à medida que o Tesouro tem

²⁵ ORNELAS, Waldeck. **Desatando o nó da Previdência**. Senado Federal. Brasília, 2002, p. 37.

que socorrer financeiramente a Previdência, o governo deixa de fazer investimentos em educação, saúde, assistência social, infra-estrutura e outros setores que beneficiam toda a população. Tornou-se, assim, indispensável promover o ajustamento da Previdência Social.²⁶

Reformas na direção de mitigar essas diferenças entre os dois regimes já foram iniciadas com a EC 20/1998, que previu a criação de um fundo de previdência complementar, e, a partir daí, os novos servidores que ingressarem no serviço público terão direito à aposentadoria paga pelo ente público nos mesmos limites do RGPS, com a possibilidade de complementar o nível da aposentadoria mediante adesão ao plano de previdência complementar facultativa. No entanto, essas regras ainda não haviam sido implementadas até o início deste ano (2013), em razão da falta de aprovação do plano de benefícios e autorização de funcionamento da FUNPRESP.

As necessidades de reformas do sistema estão evidenciadas em vários fatores, uns externos, de caráter atuarial, dentre eles o aumento da longevidade, a redução da taxa de natalidade e o aumento do número de idosos, decorrente desses dois primeiros, outros internos, que decorrem da própria legislação, ao proporcionar vantagens aos servidores sem o respectivo custeio, isso antes das reformas de 1998 e 2003, dentre elas se destacando a aposentadoria integral, concessão de aposentadorias precoces, por falta de limite de idade, e se admitia a contagem de tempo fictício, tempo de trabalho rural, incorporação de gratificações aos vencimentos, para efeito de aposentadorias e pensões, e falta de correlação entre valor da aposentadoria e valores contribuídos para o sistema.

Devido à melhoria na qualidade de vida, de modo geral, do brasileiro, e por conta dos avanços na medicina, as pessoas passaram a viver mais. Se em 1950 a expectativa média de vida do brasileiro, ao nascer, era de 43,3 anos, em 2000, atingia 70,4 anos, e em 2012, já vivemos em média próximo de 75 anos. A tabela abaixo evidencia a evolução desse crescimento, cuja média geométrica por decênio foi de 8,4%.

²⁶ OYAKAWA, Danyelle Andrade de Moraes. **Servidor Público: contribuição e benefícios numa Previdência Social em crise.** Campinas, 2001, p. 3.

Tabela IV

Esperança de vida ao nascer (1950-2010)

Ano	Ex (anos)	Var. %
1950	43,3	-
1960	48,0	10,85
1970	52,7	9,79
1980	62,5	18,60
1990	66,9	7,04
2000	70,4	5,23
2010	73,8	4,83

Fonte: anuários estatísticos do IBGE

Por outro lado, a taxa de natalidade nos últimos 30 anos veio se reduzindo significativamente. Se, em 1980, o número médio de nascimentos era de 32 para cada 1000 habitantes, em 1990, essa relação já era de 24 por 1000, caindo para 21 no ano de 2000, chegando a 18 em 2010. Essa constatação pode ser melhor observada na tabela abaixo:

Tabela V

População residente e taxa bruta de natalidade (1980-2020)

Ano	População residente	Taxas brutas de natalidade (‰)
1980	121 150 573	31,87
1985	135 564 396	27,83
1991	146 987 649	23,39
1995	156 106 433	21,97
2000	167 723 983	21,06
2005	179 576 925	20,02
2010	191 007 625	18,64
2015(*)	201 387 136	17,37
2020(*)	210 764 732	16,62

Fonte: IBGE, censos 1980 a 2010

(*) Valores projetados

Com a decrescente taxa de natalidade, somada ao aumento da longevidade, o resultado não poderia ser outro, senão a expansão do número

de idosos, com uma nítida inversão da pirâmide etária, conforme veremos abaixo.

Gráfico I

1980

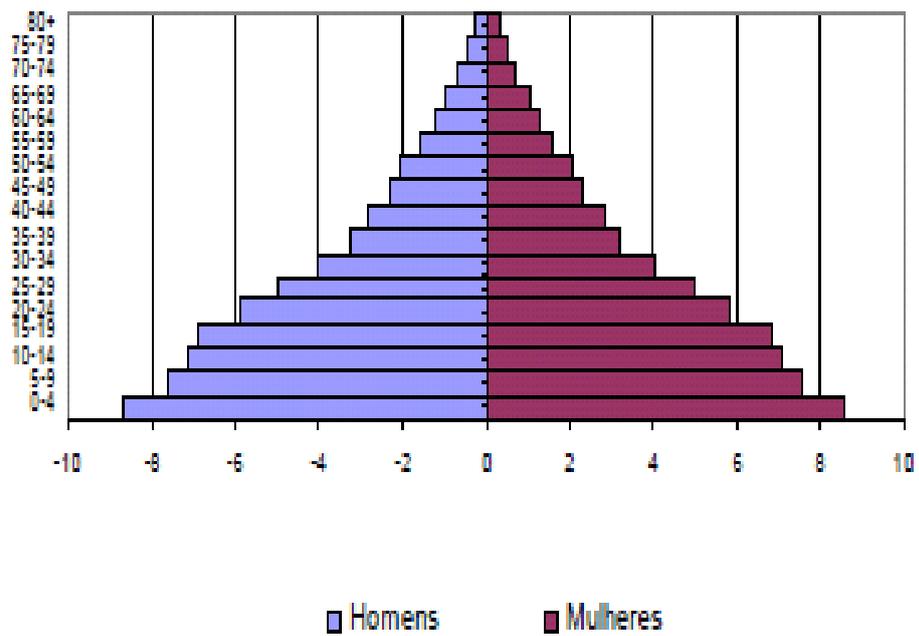


Gráfico II

Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade

BRASIL - 2000

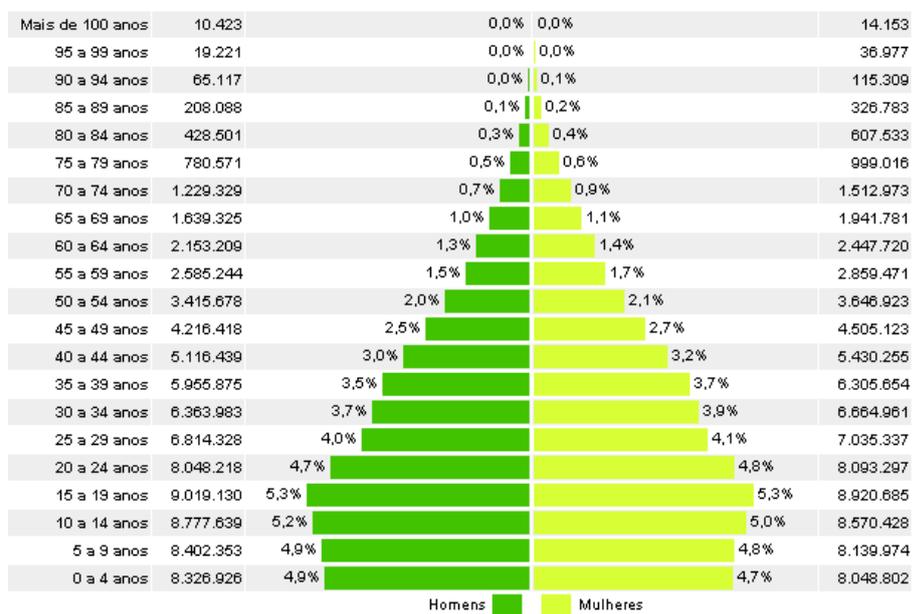
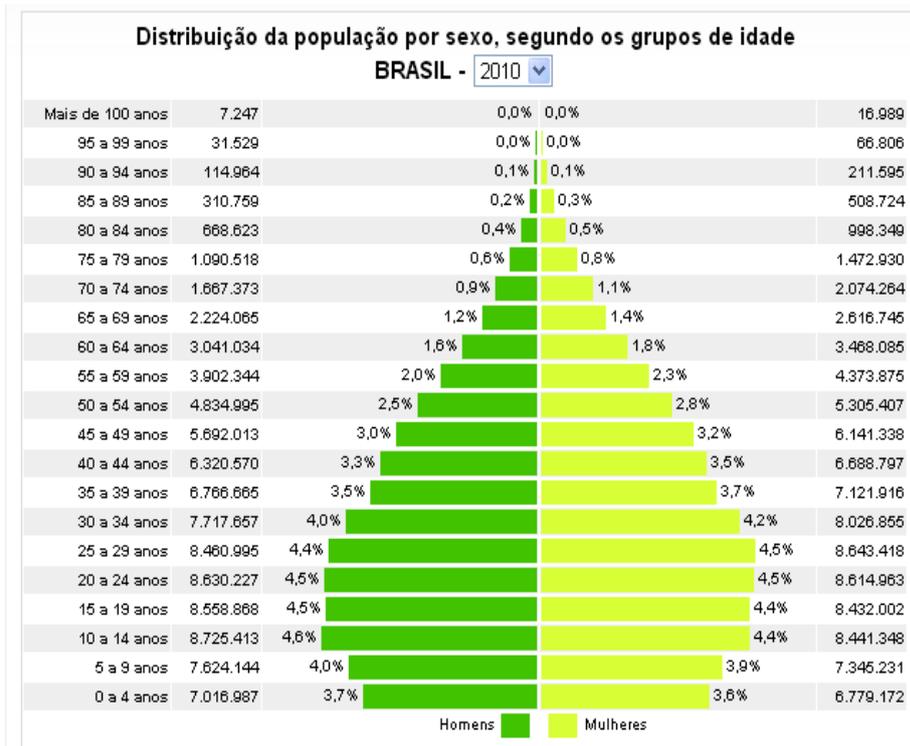


Gráfico III



Conforme se observa dos gráficos acima, apenas o primeiro apresenta ainda uma forma de pirâmide, quase regular, porém o segundo já mostra uma certa deformidade, e o terceiro, aparenta a forma de uma pêra.

Embora o primeiro gráfico não apresente em números as faixas etárias, pela sua visualização dá para notar que a população jovem era significativamente maior que as demais faixas, e que a população de idosos era pouco representativa. Não encontramos dados sobre o número de centenários existentes em 1980, mas, se existiam era um reduzido número.

Já no ano de 2000 a população de centenários ultrapassava os 24,5 mil. Nota-se que na década seguinte não houve crescimento dessa população. Aliás, o que, de fato, ocorreu foi um ligeiro decréscimo, por razões não explicadas em nossas pesquisas, mas se formos comparar o crescimento de toda a população de idosos, de 2000 para 2010 houve um incremento de 41,73%, saltando de 9,9 milhões para 14,08 milhões de pessoas com 65 anos ou mais e, segundo projeções do IBGE, essa população será superior aos 50 milhões em 2050.

Danyelle Andrade de Moraes Oyakawa aborda a questão da longevidade crescente em nosso País, agregando a este outros fatores que contribuem para o problema da previdência:

É sabido também, que o déficit público não é só consequência do desequilíbrio na arrecadação e posterior benefício dos servidores públicos, civis e militares. Há também, uma série de outros tantos problemas que resultam na falida previdência Social Brasileira, tais como o mau gerenciamento das grandes somas arrecadadas, o aumento do tempo de vida das pessoas, o estreitamento da base contributiva devido ao aumento da proporção de não contribuintes, que por sua vez, está ligada ao aumento do trabalho autônomo e aumento da população de baixa renda, sem condições se quer de viver. Deve-se concluir que a Reforma da Previdência é de extrema necessidade. Porém, para que esta seja efetiva, deve levar-se em consideração todos os pontos de estrangulamento da receita previdenciária, inclusive atuando contra os interesses dos servidores públicos, assim como também os dos militares, que muitos benefícios e vantagens possuem nas suas respectivas aposentadorias, dada uma ínfima contribuição na ativa e farta ordem de benefícios, quando na inatividade. A Reforma da Previdência não será objetiva quanto à redução dos seus custos caso não coloque em prática uma regulamentação quanto à contribuição do servidor público.²⁷

²⁷ OYAKAWA, Danyelle Andrade de Moraes. **Servidor Público: contribuição e benefícios numa Previdência Social em crise.** Campinas, 2001, p. 60.

4. Principais reformas

Dando ênfase ao que já foi anteriormente dito, a partir dos anos 90, o governo veio conseguindo aprovar reformas pontuais, não muito impactantes em relação aos segurados, e que também se mostraram pouco eficazes para o controle do crescente déficit, principalmente da previdência do servidor público.

Nestas duas últimas décadas, a primeira reforma nesse sentido veio com a Emenda Constitucional nº 9/93, que alterou a redação do art. 40, § 6º, da Constituição Federal, para atribuir responsabilidade à União e aos servidores civis pelo custeio de suas aposentadorias e pensões, algo até então inexistente. Antes desse período o servidor contribuía apenas para o custeio das pensões.

Falar de reformas na Previdência Social, não dá para tratar de forma totalmente isolada cada segmento da Previdência, visto que muitas delas foram abrangentes ao RGPS e aos RPPS.

No tocante ao regime geral de previdência social, as reformas mais importantes foram introduzidas pela EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, complementadas pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que criou, dentre outros, o fator previdenciário, a fim de inibir as aposentadorias precoces no RGPS.

Essa lei passa a determinar que o segurado, para ter direito à aposentadoria, contribua no mínimo durante 35 anos, se homem, ou 30, se mulher. No caso da aposentadoria por idade, o homem necessita ter 65 anos e a mulher, 60 anos de idade. Essencialmente, alterou o conceito até então empregado, de tempo de serviço para o tempo de contribuição efetiva.

Deixamos de abordar outras tantas reformas nesse segmento de previdência, uma vez que o foco de nosso estudo é o regime próprio de previdência do servidor público; e nesse aspecto, as alterações introduzidas

pela EC nº 20/98 não refletiram somente sobre o regime geral de previdência social, mas trouxeram também importantes mudanças no regime de previdência do servidor público, criando a possibilidade de a União, Estados e Municípios fixarem o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas por esse regime no limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, desde que instituído regime de previdência complementar para os respectivos servidores.

Essas mudanças, no entanto, só vieram ganhar efetividade recentemente (2012/2013), pela aprovação e autorização de funcionamento da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, no início de fevereiro do corrente ano. A partir de agora, quem ingressar no serviço público federal em cargo de carreira efetiva terá garantia de aposentadoria limitada ao teto fixado para o RGPS, podendo aderir ao plano de benefícios complementares da FUNPRESP, a fim de possibilitar um valor de aposentadoria próximo aos ganhos na atividade.

Regras de efeito imediato também foram implementadas pela Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, com relação aos servidores públicos, dentre elas, estabeleceu limites para as aposentadorias integrais, tais como idade mínima de 60 anos para homens e de 55 anos para mulheres, além da exigência de 10 anos de serviço público e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria. Na regra anterior, era exigido apenas o tempo de cinco anos no cargo.

Promoveu a consolidação do novo modelo previdenciário, com ênfase no caráter contributivo e na necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial, dando suporte à edição da Lei nº 9.717/98, que estabeleceu normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência no setor público.

Também extinguiu a aposentadoria proporcional para os servidores que ingressaram no serviço público após sua promulgação, e transformou tempo de serviço em tempo de contribuição, impossibilitando qualquer forma de contagem de tempo fictício.

Estabeleceu uma regra de transição para os servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998, instituiu o pedágio de 20% para as aposentadorias integrais e de 40% para proporcionais, em relação ao tempo faltante para implemento das condições de aposentadoria.

Antes dessa nova regra se aposentava com vencimentos integrais aos 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres), ou a partir dos 30 anos (homens) e 25 (mulheres), com vencimentos proporcionais. Foi imposto o limite de idade de 60 anos (homens) e 55 (mulheres), com regra de transição para quem já estava no sistema, reduzindo esse limite para 53 e 48 anos, respectivamente, somados ao pedágio antes citado.

Também restringiu a possibilidade de percepção de mais de uma aposentadoria pelo servidor público e a acumulação de proventos com remuneração de cargo, excetuando-se os casos acumuláveis. Foram extintas as aposentadorias especiais, ressalvando aquelas que prejudiquem a saúde ou a integridade física, bem como a do professor no exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Impôs a aplicação do conceito de caráter contributivo da previdência do servidor público, criando a exigência de equilíbrio financeiro e atuarial e exclusividade do regime para ocupantes de cargo efetivo.

Alterou a regra de aposentadoria dos professores: os do ensino fundamental e médio aposentam com 30 ou 25 anos de serviço com proventos integrais, mas desde que tenham completado 55 ou 50 anos de idade, se homem ou mulher, respectivamente, e extinguiu a aposentadoria especial para professores universitários, incluindo-os na regra geral.

Criou a possibilidade de organização de fundos financeiros compostos por ativos do poder público para o financiamento da previdência, e extinguiu a possibilidade de aposentadorias com valor superior ao salário da atividade.

Com o objetivo de perseguir o novo modelo previdenciário, com ênfase no caráter contributivo e na necessidade de equilíbrio financeiro e

atuarial, contemplado na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, no ano seguinte o Governo editou a Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, alterando a alíquota da contribuição para a seguridade do servidor público vigente, de 11% para até 25%, além de instituir a contribuição dos inativos e pensionistas.

Entretanto, não obteve êxito em sua pretensão, em virtude do questionamento no Supremo Tribunal Federal sobre sua constitucionalidade, por ferir o princípio constitucional do não-confisco, além de, na forma, também ofender outros princípios e dispositivos constitucionais. Com isso, após ser julgada inconstitucional aquela lei, teve declarada a suspensão de sua eficácia.

Deu-se, a partir daí, início a uma batalha política, no sentido de aprovar uma emenda constitucional contemplando a tributação dos inativos e pensionistas, por meio da cobrança de contribuição para a seguridade destes, até que, em 19 de dezembro de 2003, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 41, instituindo não apenas a cobrança dos inativos e pensionistas, mas também fixou a contribuição da União, nos mesmos moldes das contribuições das empresas para o RGPS, em relação a seus empregados, além de trazer outras significativas alterações.

Uma das alterações trazidas por essa emenda constitucional foi a extinção da paridade entre os servidores ativos e aposentados no reajuste dos benefícios, e a integralidade, instituindo uma nova regra de cálculo dos proventos, definida pela Lei 10.887, de 2004, levando em consideração as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor no Regime Próprio de Previdência Social e no Regime Geral de Previdência Social.

A aposentadoria proporcional definida pela regra de transição da Emenda Constitucional nº 20 foi substituída por novas regras: uma prevista no art. 2º, para os que ingressaram até a publicação da EC 20/98 (cálculo pela média e sem paridade, com limite de idade reduzida); e outra regra prevista no art. 6º, para os que ingressaram até a publicação da EC 41/03 (cálculo pela última remuneração e paridade).

Instituiu o abono de permanência para os servidores que tenham implementado as condições para aposentadoria voluntária e que optem por permanecer em atividade, fazendo jus ao valor equivalente a sua contribuição previdenciária.

Reduziu o valor das pensões, alterando sua fórmula de cálculo, na forma regulamentada pelo art. 2º da Lei 10.887, de maneira a limitar a integralidade até o teto do RGPS mais 70% sobre o excesso entre esse valor e o total dos vencimentos ou dos proventos, conforme o caso.

Tendo em vista que o projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 41, de 2003, não previa nenhuma regra de transição para os servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e para não atravancar seu trâmite regular no Congresso Nacional, foi idealizado o envio de outro projeto de emenda com a previsão dessas regras de transição, que nada mais seria que a emenda da emenda. Tal projeto foi, na época, intitulado de PEC paralela.

Somente em 2005 foi aprovado aquele projeto, resultando na Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005, criando uma regra de transição para servidores que tenham ingressado no serviço público até 16/12/1998, resguardando a paridade e o cálculo dos proventos integrais, mediante preenchimento de alguns requisitos.

Esses requisitos, além dos já exigidos pela EC nº 41/2003, foram acrescentados de mais dois. Uma das condições impostas anteriormente para aquisição do direito à aposentadoria integral era o servidor contar com 5 anos no cargo, 10 anos na carreira e 20 anos no serviço público. Agora, com a Emenda 47/2005, a exigência passou a ser 15 anos na carreira e 25 anos no serviço público, permanecendo inalterados os demais.

E, por fim, com a edição da Lei nº 12. 618, de 30 de abril de 2012, foi instituída a previdência complementar do servidor público federal, consolidando a reforma iniciada em 1998. Mas essa reforma ainda não havia sido concluída, de fato, pois restava ainda a criação das fundações de previdência complementar, já que essa lei apenas autorizou sua criação, e

condicionou a aplicação das novas regras de aposentadorias à edição de seus estatutos, regulamentos e autorização da PREVIC para sua operação.

Na seqüência, foi editado o Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012, criando a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo, e, por último, em 4 de fevereiro do corrente ano foi publicada pela PREVIC a portaria que aprovou o regulamento do plano de benefícios e autorizou sua operação.

Embora não tenham sido ainda criadas as Fundações de Previdência Complementar dos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, a lei instituidora dessas fundações deixou consignado que o novo regime de previdência dos servidores públicos federais teria início com a criação e funcionamento da primeira delas.

Com isso, mesmo que o Judiciário e o Legislativo não tenham criado ainda as respectivas fundações de previdência complementar de seus servidores, se vieram a contratar servidores de cargo efetivo, estes se submeterão às novas regras, podendo, se desejarem, aderir ao plano de benefícios da FUNPRESP-Exe, até a criação de seus respectivos planos.

O governo conseguiu sustentar essas reformas com base em dois argumentos: a) tratamento discriminatório entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada, vinculados ao RGPS, e b) falta de correlação entre a contribuição do servidor e o valor de sua aposentadoria.

No primeiro caso, os trabalhadores da iniciativa privada têm sua aposentadoria limitada a um teto, hoje equivalente a R\$ 4.159,00, enquanto que os servidores públicos têm aposentadorias integrais, equivalentes ao último vencimento (hoje apenas aqueles que ingressaram no serviço público até 16/12/98), e os demais pela média dos 80% dos maiores vencimentos, desde 1994, semelhante à regra aplicada atualmente no RGPS, mas que garante aposentadorias próximas ao valor integral.

O segundo é uma decorrência do primeiro, pois, em regra, o servidor inicia sua vida laboral na iniciativa privada, ou mesmo no serviço público, mas em carreira inferior. Ao longo da vida, naturalmente cresce dentro

da carreira ou ascende a outra superior, e quando se aposenta carrega a última remuneração para a aposentadoria, mesmo não tendo contribuído para a seguridade social nessa proporção, o que leva obviamente a um descompasso entre o que se arrecada e o que se desembolsa para custear aquela aposentadoria. Isso tem como consequência o agravamento do desequilíbrio nas contas da previdência.

5. Criação da FUNPRESP

5.1. Previdência Complementar

Antes de falarmos sobre a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, consideramos imprescindível fazermos algumas ponderações sobre conceitos relacionados à previdência complementar, tais como sua natureza, definição, objetivos, sobre entidades de previdência complementar e sobre planos de benefícios.

O regime de previdência complementar, ou privada, definido no art. 202, *caput*, da Constituição Federal e regulado pelas Leis Complementares nºs. 108 e 109, de 29 de maio de 2001, e pelo Decreto nº 4.206, de 23 de abril de 2002, revogado pelo Decreto nº 4.942, de 30 de dezembro de 2003, é operado por entidades de previdência complementar que têm por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário.

Importante enfatizar que esse regime de previdência, nos termos definidos pelo art. 202 da Constituição Federal, tem caráter complementar e facultativo, devendo ser organizado de forma autônoma em relação ao Regime Geral de Previdência Social, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado.

A previdência complementar, regida pelas Leis Complementares nºs. 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, se divide em dois segmentos distintos: previdência complementar aberta e fechada.

Como o nome sugere, a previdência complementar aberta se destina ao público em geral, sendo facultado a qualquer pessoa física contratar um plano de benefícios, e não há restrição quanto a sua saída a qualquer tempo, diferentemente da previdência fechada, e as entidades que administram esses planos são exclusivamente sociedades anônimas, geralmente bancos ou seguradoras, que objetivam lucro.

A previdência aberta é regulada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e fiscalizada pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, ambos vinculados ao Ministério da Fazenda.

Esse segmento de previdência complementar, pelo fato de ser administrado por instituições financeiras e oferecido no mercado a qualquer investidor, perde essencialmente o caráter puramente previdenciário, visto que qualquer pessoa pode entrar e sair do sistema a qualquer momento, resgatando sua reserva de poupança. Com isso, passa a ter natureza muito mais financeira do que previdenciária propriamente, já que a previdência está associada à idéia de formação de reservas de poupança para garantir o futuro, na fase de inatividade do segurado.

Como nosso foco é a previdência complementar fechada, nos deteremos a tecer maiores considerações sobre este segmento de previdência complementar.

A previdência complementar fechada visa à complementação da aposentadoria do RGPS, para manutenção do padrão de renda para aqueles segurados que, quando na ativa, percebiam salários acima do teto do INSS, justamente porque a aposentadoria concedida no RGPS limita-se a esse teto. Esse segmento de previdência complementar, como já enfatizado antes, se destina a um público restrito, ou seja, determinados grupos de trabalhadores, daí a justificar a denominação de previdência complementar fechada.

Para sua instituição, algumas grandes empresas do setor privado e a maioria das empresas governamentais, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, comumente denominadas de estatais, visando atrair mão-de-obra qualificada, optam por adotar primorosas políticas de recursos humanos, oferecendo dentre outros benefícios, a complementação de aposentadorias, por meio da criação de planos de benefícios previdenciários. Para isso, aderem a uma entidade fechada de previdência complementar ou criam uma própria, para administrar esses planos de benefícios previdenciários.

Esse segmento de previdência conta hoje com cerca de 3 milhões de participantes, dentre os quais se incluem cerca de 126 mil assistidos, e possui uma poupança acumulada que ultrapassa R\$ 600 bilhões, valor este significativamente superior aos R\$ 338,5 bilhões da previdência aberta, apesar desta contar com 11,8 milhões de participantes. Isso se explica pelo fato de a previdência complementar fechada estar mais associada à idéia de complementaridade da renda do participante, para manutenção do mesmo nível de renda do trabalho, enquanto que a previdência aberta, apesar de trazer consigo o nome de previdência complementar, está muito mais associada à idéia de investimento financeiro, e por essa razão, as pessoas investem o valor disponível, muitas vezes aquém do nível investido na previdência fechada, sem falar no fato de a previdência fechada contar com a participação do empregador, em regra, em percentuais iguais ou superiores ao investido pelo participante.

A previdência complementar adota alguns conceitos muito singulares que merecem ser aqui destacados:

- a) **patrocinador:** a empresa ou o grupo de empresas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas que instituem para seus empregados ou servidores plano de benefício de caráter previdenciário, por intermédio de entidade fechada;
- b) **instituidor:** a pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial que institua para seus associados ou membros plano de benefício de caráter previdenciário;
- c) **entidade fechada de previdência complementar:** a sociedade civil ou a fundação, estruturada na forma do art. 35 da Lei Complementar nº 109, de 2001, sem fins lucrativos, que tenha por objeto operar plano de benefício de caráter previdenciário;

- d) **participante:** aquela pessoa física que adere a um plano de benefícios;
- e) **assistido:** o participante ou seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada;
- f) **benefício de prestação continuada:** é o benefício pago de forma contínua, mês a mês, como a aposentadoria ou pensão;
- g) **estatuto:** é o instrumento de constituição da entidade de previdência complementar, que regerá sua funcionalidade;
- h) **regulamento:** é o instrumento que rege o plano de benefícios, nele devendo constar todo regramento do plano, em forma de um contrato entre o participante e a entidade gestora do respectivo plano;
- i) **convênio de adesão:** é o instrumento pelo qual o patrocinador ou instituidor adere ao plano de benefícios, nele devendo constar todos os compromissos do aderente perante o plano;
- j) **plano de benefícios:** o conjunto de regras definidoras de benefícios de caráter previdenciário, comum à totalidade dos participantes a ele vinculados, com independência patrimonial, contábil e financeira em relação a quaisquer outros planos;
- k) **plano de benefício definido – BD:** é aquele em que o benefício programado é previamente definido, quando da adesão do participante ao respectivo plano. É determinado, em regra, de acordo com o salário do participante, e o montante dos recursos é acumulado em conta coletiva, segundo as regras do mutualismo;
- l) **plano de contribuição definida – CD:** neste, quem é previamente definido é o valor da contribuição. O valor e o prazo da contribuição são definidos à ocasião da contratação do plano, e os valores dos benefícios são calculados à época

da ocorrência do evento gerador, em função do montante de recursos acumulados, em contas individuais. Não existe mutualismo;

- m) **plano de contribuição variável – CV:** é aquele que resulta da combinação das características dos dois modelos anteriores. O participante tem seu benefício dependente de suas contribuições. Comumente essa modalidade de plano adota a forma de contribuição definida na fase de acumulação e a forma de benefício definido na fase de gozo do benefício;
- n) **PREVIC:** Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Autarquia de natureza especial, responsável pela supervisão e fiscalização das entidades fechadas de previdência complementar e seus planos de benefícios.

As entidades fechadas de previdência complementar são criadas unicamente sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 31 da Lei Complementar nº 109 de 2001, e poderão ser patrocinadas por uma empresa ou várias, situação em que são denominadas de multipatrocinaadas, ou poderão ser instituídas por uma ou várias associações profissionais, classistas ou setoriais, denominadas instituidoras.

Esse segmento de previdência é regulado pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC e fiscalizado pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, autarquia de natureza especial, ambos vinculados ao Ministério da Previdência Social.

Dependem de prévia e expressa autorização da PREVIC a constituição e o funcionamento das entidades fechadas de previdência complementar, bem como a aplicação dos respectivos estatutos, dos regulamentos dos planos de benefícios e suas alterações, as operações de fusão, cisão, incorporação ou qualquer outra forma de reorganização societária, relativas às entidades fechadas, as retiradas de patrocinadores, bem como as transferências de patrocínio, de grupo de participantes, de planos

e de reservas entre entidades fechadas, conforme preceitua o art. 33 da Lei Complementar nº 109/2001.

Diferentemente da forma adotada pelo RGPS, quanto ao regime financeiro, na previdência complementar é obrigatória a adoção do regime de capitalização, que consiste na acumulação de recursos captados pelas contribuições, na fase laborativa do participante, e aplicados no mercado financeiro, formando-se uma reserva atuarialmente calculada, suficiente para garantir o pagamento dos benefícios futuros, levando-se em conta a expectativa de sobrevida do participante.

5.2. A FUNPRESP

Conforme já salientado em capítulos anteriores, a idéia embrionária, nascida em 1995 e aprovada pela Emenda Constitucional nº 20/98, de uma nova modelagem de previdência dos servidores públicos, foi materializada recentemente com a aprovação da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, e tornou-se efetiva com a adoção da mais recente medida: estruturação e autorização para funcionamento da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP.

Há décadas que já se ouve falar da necessidade de reformas radicais no sistema de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, por todos os fatores já demonstrados, visto que, na visão dos reformistas, esse sistema não seria capaz de se sustentar por muitos anos, mormente porque vem representando grande peso no orçamento público, indicando que uma situação incontrolável, como já vem acontecendo com alguns países europeus, não demoraria muito a se tornar realidade em nosso País.

Com isso, em 2007, o Poder Executivo enviou projeto de lei ao Congresso Nacional, propondo a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, com base na autorização constitucional advinda da EC nº 20/98.

Esse projeto ficou parado no Congresso por mais de quatro anos, por aparente interesse do próprio Governo, que percebia nele um enorme problema imediato, qual seja, o elevado custo de implantação dessa reforma, que, se por um lado iria coibir futuras aposentadorias elevadas, por outro, deixaria, já de imediato, de arrecadar grande parcela de contribuição para a seguridade social do servidor, e ainda teria que, efetivamente, aportar recursos ao Fundo, dada a natureza de um plano fechado de previdência complementar, de contribuição definida, cujo regime de capitalização não admite a convivência com desequilíbrios atuariais. Em outras palavras, o Governo teria que fazer um sacrifício a curto prazo em prol de um retorno a longo prazo.

Corroborando com esse pensamento, assim expressou a Professora Damares Medina:

A EMI explicita que a implantação do regime de previdência complementar no serviço público terá um duplice caráter. A curto prazo e isoladamente, provocará um impacto negativo nas contas públicas, na medida em que o governo deixará de receber a contribuição sobre a parcela da remuneração do servidor que exceder o limite do teto do RGPS; some-se a isso o gasto adicional com as contribuições para o regime complementar na capitalização de reservas individuais para cada servidor participante. No longo prazo, entretanto, a mudança promoverá a redução das despesas públicas, uma vez que o Poder Público ficará responsável apenas pelo pagamento do valor dos benefícios até o teto estabelecido para o regime, o que refletirá positivamente na manutenção do equilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.²⁸

Nessa mesma linha de pensamento, Maria Emilia Miranda Pureza acrescentou que:

Por outro lado, a instituição da FUNPRESP acarretará de imediato um aumento considerável nas necessidades de financiamento do regime próprio atualmente em vigor, motivado pela redução de receitas de contribuições previdenciárias do servidor público que ingressar no novo regime.

²⁸ MEDINA, Damares. **O Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Federais (FUNPRESP)**. Análise do Projeto de Lei nº 1.992/2007 . Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/10727/o-fundo-de-pensao-dos-servidores-publicos-federais-funpresp>. Acesso em: 28/02/2013.

Ainda que esse efeito seja compensado pela redução das despesas da União a título de contribuição patronal, não resta dúvida de que, por um período relativamente longo, o custo de implantação do FUNPRESP não será desprezível, uma vez que a União deixará de reter uma parcela da contribuição previdenciária dos servidores ingressantes. Entretanto, até o momento, não foram apresentadas quaisquer simulações por parte do governo federal que objetivem minimamente dimensionar esses custos iniciais.²⁹

Passados quase cinco anos de espera, finalmente, em 2012, foi aprovada a Lei nº 12.618, de 30/04/2012, que criou o regime de previdência complementar do servidor público, e em fevereiro deste ano (2013), foi autorizado pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC o funcionamento da FUNPRESP-Exe, algo que faltava para consolidar aquela reforma iniciada em 1998.

Com essa reforma, o Governo tem a expectativa de que, a partir de 2045, a problemática do déficit da previdência do servidor público federal esteja solucionada, com a arrecadação igual às despesas, e mais adiante possivelmente o sistema se tornará superavitário.

O projeto de lei original previa a criação de apenas uma fundação, que seria responsável pela gestão dos planos de benefícios dos três poderes mais o ministério público. Entretanto, com as inúmeras alterações sofridas, foi finalmente aprovada proposta de criação de uma fundação para o Executivo, uma para o Legislativo e Tribunal de Contas da União e outra para o Poder Judiciário.

Essa lei, entretanto, não criou as referidas fundações, mas apenas autorizou sua criação, mediante ato de cada poder, nem determinou que fosse criada uma fundação para cada poder. Ao contrário, facultou a criação de uma, duas ou três fundações, ao estabelecer que, por ato conjunto das autoridades competentes para a criação das fundações previstas nos

²⁹ PUREZA, Maria Emilia Miranda. **Previdência complementar e déficit do regime previdenciário do servidor público** – Uma abordagem orçamentária e financeira. Cadernos ASLEGIS, nº 43, p.59-84, maio/ago 2011. P.21. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11594/previdencia_complementar_pur_eza.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jun 2013.

incisos I a III do art. 4º, poderá ser criada fundação que contemple os servidores públicos de 2 (dois) ou dos 3 (três) Poderes.

Também fixou o prazo de 180 dias para a criação das respectivas fundações e 240 dias para sua entrada em funcionamento, com a operação dos planos de benefícios, e determinou ainda que a data de autorização de funcionamento da primeira fundação seria o marco para se iniciar as novas regras de aposentadorias, ou seja, a partir dessa data, quem ingressar no serviço público federal em cargo efetivo se submeterá ao regime dessa lei, sendo facultada a adesão ao plano de benefícios, para complementação da renda de aposentadoria.

Em 21 de setembro de 2012, foi publicado o Decreto Presidencial nº 7.808, de 20 de setembro de 2012, criando a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – FUNPRESP-Exe, e em 04 de fevereiro deste ano foi publicada a portaria de autorização para operação do plano de previdência do Poder Executivo.

A partir dessa data, os novos servidores que ingressarem no serviço público federal contribuirão para a seguridade do servidor público com a alíquota de 11% sobre o salário de contribuição, limitado ao teto do RGPS, hoje R\$ 4.159,00, mas terá garantida aposentadoria no regime próprio apenas sobre esse teto.

A lei facultou aos servidores que ingressarem nos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas da União antes da instituição das respectivas fundações de previdência complementar aderir à FUNPRESP-Exe, até que sejam elas criadas.

Para que o servidor, cujos vencimentos sejam superiores ao teto do INSS, mantenha o mesmo padrão de renda, pelo menos em tese, quando da aposentadoria, terá que aderir ao plano de previdência complementar administrado pela FUNPRESP, com alíquota a sua escolha, cuja contribuição normal será limitada a 8,5% do salário de contribuição, e a União contribuirá com igual valor, também limitado a 8,5%.

Explicando a expressão utilizada no parágrafo anterior, “pelo menos em tese”, isto porque dependerá de vários fatores, dentre eles a idade de ingresso nesse novo sistema e o tempo que o participante irá contribuir e capitalizar recursos. Estudos realizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão mostraram que, por exemplo, um servidor empossado aos 33 anos de idade – média de idade de ingresso no serviço público – e que contribuir por 35 anos com a mesma alíquota que verteria para o regime atual, tende a receber um benefício de valor próximo ao que receberia hoje, calculado através da média de 80% dos maiores salários, descontada a taxaçoão dos inativos, de 11% sobre a parcela do benefício que excede o teto do INSS.

Isto porque, pelo princípio da capitalização, por quanto mais tempo o servidor permanecer no serviço público e, conseqüentemente, contribuindo para o regime complementar de previdência, maior será o seu benefício. É possível, segundo esse estudo, um servidor que ingresse no serviço público aos 20 anos de idade, por exemplo, conseguir um benefício superior ao que teria direito pelas regras atuais. Em contrapartida, o servidor que toma posse com uma idade mais avançada terá menos tempo para acumular e capitalizar os recursos que custearão sua aposentadoria, de forma que irá, obviamente, receber um valor inferior ao atualmente garantido.

Ainda há que se considerar outras variáveis, como o grau de eficiência na gestão do plano, que garantirá mais ou menos rendimento nas aplicações financeiras dos valores das contribuições realizadas. Num horizonte de 30 ou 35 anos, qualquer pequena diferença de ganho nas aplicações poderá significar enorme diferença no final desse período.

Quanto à escolha do servidor pela alíquota sobre a qual irá contribuir, também merece ser melhor explicada. Embora a lei não defina percentuais de contribuição, exceto o limite máximo de 8,5% que a União poderá contribuir, o regulamento do plano, no entanto, fixou os limites de 7,5%, 8% e 8,5% para a contribuição normal, significando dizer que o percentual de contribuição do servidor não poderá ser livremente qualquer valor, mas sim, poderá optar entre um desses três valores, e o percentual escolhido será também o percentual de contribuição da União.

Caso o servidor deseje contribuir sobre percentual maior que 8,5%, segundo prevê o regulamento do plano, poderá fazê-lo, desde que em percentual igual ou superior a 7,5%, como contribuição facultativa, mensal ou esporádica, e sem a participação do Patrocinador.

Quanto aos atuais servidores que ingressaram no serviço público antes da entrada em vigor dessa reforma, fica facultada sua opção pelas novas regras de aposentadoria, no prazo de 24 meses, contados da data de início de operação do plano, assegurado o direito a um benefício especial, calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, como forma de incentivo e compensação pelo tempo já contribuído ao RPPS.

Esses servidores, ao optarem pelo novo sistema, passarão a contribuir para a seguridade do servidor público apenas sobre o teto do RGPS, no mesmo percentual de 11%, mas terão, em contrapartida, garantia de aposentadoria sobre o regime também limitada àquele teto. Terão, adicionalmente, um benefício especial, e pelo regime complementar, receberá da FUNPRESP o valor atuarialmente calculado, de acordo com o saldo acumulado na conta individual do participante e a expectativa de sobrevida ao se aposentar.

Foi também assegurado pela lei o direito ao benefício especial ao servidor público titular de cargo efetivo da União, oriundo, sem quebra de continuidade, de cargo público estatutário de outro ente da federação que não tenha instituído o respectivo regime de previdência complementar, e que ingresse em cargo público efetivo federal a partir da instituição do regime de previdência complementar do servidor público federal, considerando-se, para esse fim, o tempo de contribuição estadual, distrital ou municipal, assegurada a compensação financeira entre os regimes.

Embora a lei não seja clara a esse respeito, o dispositivo a que se fez referência no parágrafo anterior deixa evidenciado que os atuais servidores de outras esferas, vindo assumir cargo efetivo no âmbito da União Federal após a entrada em vigor do novo regime de previdência do servidor público

federal terá tratamento igual aos servidores federais já existentes antes desse novo regime, ou seja, não estarão obrigados ao teto do RGPS.

Segundo expectativas do Governo, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - Funpresp deve ser o maior fundo de pensão da América Latina em dez anos, e deverá contribuir para a redução do déficit do sistema em vinte anos, tendendo a zerá-lo após os trinta e cinco anos, mas no início sofrerá significativa elevação, chegando no seu pico ao patamar de R\$ 100 bilhões.

5.3. Da estruturação da FUNPRESP

A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo foi criada, assim como serão as demais, sob a forma de fundação de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, gozando de autonomia administrativa, financeira e gerencial, com sede e foro no Distrito Federal.

Apesar de sua natureza jurídica de direito privado, submeter-se-á às normas de direito público que decorram de sua instituição pela União como fundação de direito privado, integrante da sua administração indireta, e se submeterá à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos, devendo realizar concurso público para a contratação de pessoal, no caso de empregos permanentes, cujo regime jurídico de pessoal será o previsto na legislação trabalhista, ou de processo seletivo, em se tratando de contrato temporário.

Também a administração dessas fundações deverá observar os princípios que regem a administração pública, especialmente os da eficiência e da economicidade, devendo adotar mecanismos de gestão operacional que maximizem a utilização de recursos, de forma a otimizar o atendimento aos participantes e assistidos e diminuir as despesas administrativas.

A estrutura organizacional das entidades de que trata a Lei nº 12.618, de 2012, será constituída de conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria executiva, na forma das disposições da Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, ou seja, os Conselhos Deliberativos terão composição paritária, com representantes dos participantes e assistidos e das patrocinadoras, e cada um será integrado por seis membros.

Os Conselhos Fiscais terão composição paritária, e cada um deles será integrado por quatro membros, designados pelos respectivos representantes máximos de cada poder, tanto estes quanto os membros dos Conselhos Deliberativos.

A presidência dos conselhos deliberativos será exercida pelos membros indicados pelos patrocinadores, e a presidência dos conselhos fiscais será exercida pelos membros indicados pelos participantes e assistidos, na forma prevista no estatuto das entidades fechadas de previdência complementar.

As diretorias executivas serão compostas, no máximo, por quatro membros, nomeados pelos conselhos deliberativos das entidades fechadas de previdência complementar, cuja remuneração e as vantagens de qualquer natureza serão fixados pelos seus conselhos deliberativos, em valores compatíveis com os níveis prevalecentes no mercado de trabalho para profissionais de graus equivalentes de formação profissional e de especialização, observado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece o teto remuneratório.

Já a remuneração dos membros dos conselhos deliberativo e fiscal será limitada a dez por cento do valor da remuneração dos membros da diretoria executiva.

Todos os membros dos Conselhos, Deliberativo e Fiscal, e da Diretoria Executiva se submeterão ao disposto nos incisos I a IV do art. 20 da Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, ou seja, devem ter comprovada experiência no exercício de atividade na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria, não

ter sofrido condenação criminal transitada em julgado, não ter sofrido penalidade administrativa por infração da legislação da seguridade social, inclusive da previdência complementar ou como servidor público, e possuir formação de nível superior.

Importante fazer aqui um registro: a Lei Complementar nº 108, de 2001, estabelece a exigência de formação de nível superior apenas para o exercício de cargo na Diretoria Executiva, no caso das entidades fechadas de previdência complementar regidas por aquela lei. No entanto, nesse aspecto, a Lei nº 12.618, de 2012, inovou quando trouxe essa exigência também para os membros dos Conselhos das entidades de previdência complementar dos servidores públicos. Isso só pode ter decorrido em função da dinâmica do sistema, que passa por mudanças a todo tempo, exigindo cada vez mais qualificação profissional de todos os membros dos órgãos de governança, ou em função de alguns aspectos singulares dessas fundações.

Foi exigida pela lei que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais a adoção de código de ética e de conduta, inclusive com regras para prevenir conflito de interesses e proibir operações dos dirigentes com partes relacionadas, que terá ampla divulgação, especialmente entre os participantes e assistidos e as partes relacionadas, cabendo aos conselhos fiscais das entidades fechadas de previdência complementar assegurar o seu cumprimento.

Segundo estabeleceu a lei instituidora do regime de previdência complementar do servidor público federal, aquelas entidades serão mantidas integralmente por suas receitas, oriundas das contribuições de patrocinadores, participantes e assistidos, dos resultados financeiros de suas aplicações e de doações e legados de qualquer natureza, devendo ser rigorosamente observada a paridade contributiva, conforme previsto no § 3º do art. 202 da Constituição Federal, significando dizer que a União não poderá, sob qualquer hipótese, aportar recursos aos planos de benefícios em valores superiores às contribuições de participantes e assistidos.

Prevê o regulamento do plano de benefícios criado pela Funpresp-Exe que o Conselho Deliberativo da Entidade poderá instituir perfis

de investimentos distintos a serem escolhidos pelos Participantes, sob o seu inteiro risco e sob a sua exclusiva responsabilidade, para a aplicação dos recursos alocados nas suas respectivas Contas Individuais, em conformidade com as regras e procedimentos aprovados por aquele Conselho, sobre a composição das carteiras de investimentos e os limites de aplicação.

As despesas administrativas, responsáveis pela manutenção das entidades, serão custeadas na forma dos regulamentos dos planos de benefícios, pelo patrocinador e pelos participantes e assistidos, atendendo a limites e critérios estabelecidos pela PREVIC, e ficarão limitadas aos valores estritamente necessários à sustentabilidade do funcionamento das entidades fechadas de previdência complementar, cujo montante de recursos será revisto ao final de cada ano, com vistas ao seu equacionamento.

Estabeleceu também a lei que a União, suas autarquias e fundações são responsáveis, na qualidade de patrocinadores, pelo aporte de contribuições e pelas transferências às entidades fechadas de previdência complementar das contribuições descontadas dos seus servidores, observado o disposto nos respectivos estatutos.

As contribuições devidas pelos patrocinadores deverão ser pagas de forma centralizada pelos respectivos Poderes da União, pelo Ministério Público da União e pelo Tribunal de Contas da União, até o dia 10 do mês subsequente ao da competência, e as contribuições descontadas dos participantes deverão ser repassadas até o terceiro dia após o crédito de seus vencimentos, sob pena de aplicação dos acréscimos de mora previstos para os tributos federais e sujeição do responsável às sanções penais e administrativas cabíveis.

O valor do benefício programado será calculado de acordo com o montante do saldo da conta acumulado pelo participante, devendo estar permanentemente ajustado ao referido saldo, e as reservas técnicas, provisões e fundos de cada plano de benefícios e os exigíveis a qualquer título devem atender permanentemente à cobertura integral dos compromissos assumidos

pelo plano de benefícios, ressalvadas excepcionalidades definidas pelo órgão regulador e fiscalizador.

Já os benefícios não programados serão definidos nos regulamentos dos planos, devendo ser assegurados, pelo menos, os benefícios decorrentes dos eventos invalidez e morte e, se for o caso, a cobertura de outros riscos atuariais, e terão custeio específico para sua cobertura.

Dispõe a lei instituidora do regime de previdência do servidor público federal, em seu art. 12, que a concessão dos benefícios não programados aos participantes ou assistidos pela entidade é condicionada à concessão do benefício pelo regime próprio de previdência social.

Cabe aqui abrir um parêntese para fazer duas críticas a esse dispositivo da lei: a primeira delas refere-se a uma impropriedade técnica, na redação do parágrafo 5º, ao denominar a entidade fechada de previdência complementar como “entidade fechada de previdência social”. A segunda refere-se a uma provável inconstitucionalidade do dispositivo, pelas mesmas razões do que foi comentado por Fábio Zambitte Hibráhim, em relação ao art. 3º, parágrafo 5º, dessa lei:

Todavia, há, no art. 3º, § 5º da Lei 12.618/12, uma inconstitucionalidade flagrante. Reza a lei que o benefício especial será pago quando da concessão de aposentadoria ou pensão pelo RPPS, somente. Ou seja, ignora a opção do servidor exonerar-se do serviço público e, quando da aposentadoria do RGPS, usufruir de seu benefício especial. O preceito além de violar frontalmente o artigo 202 da Constituição, que prevê a autonomia da previdência complementar frente aos regimes básicos, entra em choque com outros dispositivos da mesma lei, como o art. 14, III, que prevê a possibilidade expressa de benefício proporcional diferido e autopatrocínio; situações típicas (embora não exclusivas) de pessoas que se desligam do patrocinador.³⁰

Por essas e outras razões que a Associação dos Servidores do Ministério Público Federal ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

³⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. A **criação do fundo de pensão dos servidores públicos federais** – primeiras impressões sobre a Lei nº 12.618/12, Rio de Janeiro: Editora Impetus, artigo publicado em 2012.

4893 perante o Supremo Tribunal Federal, com pedido liminar para suspender os efeitos da Lei nº 12.618/2012 e do Decreto nº 7.808/2012, que criou a FUNPRESP-Exe.

Fundamenta sua tese na inconstitucionalidade formal daquela lei, pelo desrespeito às normas de processo legislativo constitucionalmente previstas, tendo em vista que, na sua interpretação, a matéria deveria ter sido tratada em lei complementar e não em lei ordinária, violando o artigo 40, parágrafo 15 e o artigo 202 da Constituição Federal.

Requer também a declaração de inconstitucionalidade do artigo 4º, parágrafo 1º, da mesma lei, que conferiu personalidade jurídica de direito privado às fundações de previdência complementar do servidor público, assim como do Decreto nº 7.808/12, que instituiu a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo, também dotada de personalidade jurídica de direito privado.

Nesse particular, haveria, na sua concepção, afronta ao artigo 40, parágrafo 15, da Constituição Federal, que prevê caráter público das referidas entidades.

Essa lei possibilitou que o servidor com remuneração inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social pudesse aderir aos planos de benefícios administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar por ela instituídos, sem contrapartida do patrocinador, cuja base de cálculo será definida nos regulamentos.

O participante que vier a ser cedido a outro órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive suas empresas públicas e sociedades de economia mista, que for afastado ou licenciado do cargo efetivo temporariamente, com ou sem recebimento de remuneração, ou ainda, que optar pelo benefício proporcional diferido ou autopatrocínio, na forma do regulamento do plano de benefícios, terá a faculdade de permanecer filiado ao respectivo plano de benefícios, cujo regulamento disciplinará as regras para a manutenção do custeio.

O plano de custeio deverá discriminar o percentual da contribuição do participante e do patrocinador, conforme o caso, para cada um dos benefícios previstos no plano de benefícios, observada a paridade contributiva entre participantes e patrocinadores, e 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, para garantia do pagamento de benefícios no caso dos eventos morte, invalidez ou aposentadorias especiais de participantes.

A competência exercida pela PREVIC para supervisionar e fiscalizar as fundações instituídas pela Lei nº 12.618, de 2012, e seus planos de benefícios não exime os patrocinadores da responsabilidade pela supervisão e fiscalização sistemática das atividades daquelas entidades.

As fundações de previdência complementar dos servidores públicos da União estão sujeitas ao regime disciplinar previsto nos artigos 63 e seguintes da Lei Complementar nº 109, de 2001.

Em caráter excepcional, a lei autorizou a União a aportar, a título de adiantamento de contribuições futuras, o montante de R\$ 100 milhões, no ato de criação das entidades fechadas de previdência complementar, para sua estruturação e início de funcionamento, fracionados em R\$ 50 milhões para a Funpresp-Exe, R\$ 25 milhões para a Funpresp-Jud e R\$ 25 milhões para a Funpresp-Leg.

6. Esse novo sistema de aposentadorias do servidor público federal será a solução para os problemas estruturais da previdência do setor público?

Antes de tentar responder a essa indagação, é necessário que se faça algumas considerações acerca do tema. Para pagar os benefícios previdenciários é necessário que haja fontes de recursos.

Daí decorre que, se a arrecadação for menor que o montante dos gastos, surgirá déficit. Para equilibrar as contas, há duas possibilidades em vista: ou se diminui as despesas ou aumenta as receitas. Qualquer uma dessas medidas é de difícil implementação, pois, de qualquer modo, afeta o segurado, já que, se se atacar o lado da despesa, implica em redução de benefícios, o que é menos gravoso para a sociedade, porque envolve apenas o segurado, porém o aumento de receita implica em elevação da contribuição, onde o Governo também arca com esse ônus, e aí que entra a participação de toda a sociedade, por meio do pagamento de tributos, que são a fonte de arrecadação do Governo.

A partir da Constituição Federal de 1988, quatro reformas pontuais, a nível constitucional, se sucederam, decorrendo delas várias leis, principalmente restringindo direitos, seja aumentando o tempo de contribuição, seja impondo idade mínima para aquisição ao direito de aposentadoria, aumentando tempo de permanência no serviço público e na carreira, seja eliminando algumas vantagens, como incorporação de funções gratificadas, licença-prêmio remunerada, quinquênios e anuênios, etc, tudo isso com reflexo direto nas aposentadorias e pensões. No entanto, todo o conjunto dessas medidas se mostrou ineficaz para solução do crescente déficit do sistema.

Agora, acreditando técnicos do Governo terem encontrado a solução definitiva para o problema do déficit, foi criada a FUNPRESP e iniciada a operação do plano de previdência complementar dos servidores públicos do Poder Executivo, cujo novo sistema impõe regras limitantes ao valor das aposentadorias, sujeitas ao teto do RGPS, equiparando-se aos trabalhadores da iniciativa privada.

Entretanto, essas novas regras só trarão efeitos positivos para as contas da seguridade do servidor público no longo prazo, daqui a pelo menos 30 anos, quando iniciarão as aposentadorias desta geração de servidores. Por outro lado, no curto e médio prazo, essas mudanças terão efeito contrário no que diz respeito à redução do déficit, pois o Governo deixará de arrecadar parte significativa da contribuição social dos novos servidores, que passarão a recolher para o sistema apenas sobre o teto do RGPS, além de ter que contribuir para o regime complementar de previdência dos novos servidores.

A situação tende a se agravar ainda mais no curto e médio prazo, em razão de que todo o estoque de servidores contratados antes do novo regime irá se aposentando, desde agora até cerca de uns 35 anos para frente, somando-se aos já aposentados e pensionistas, sem a contrapartida da contribuição integral dos novos entrantes para financiar os atuais aposentados. De acordo com levantamento realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos próximos 5 anos cerca de 40% dos atuais servidores terão reunido as condições para a aposentadoria.

Esse é também o pensamento de Maria Emilia Miranda Pureza, externado na seguinte passagem:

Considerando seus efeitos imediatos, porém, a transição para esse modelo gera elevados custos, uma vez que amplia a exigência de aportes do Tesouro Nacional para a cobertura dos atuais benefícios não sujeitos ao teto, que deixam de ser financiados com recursos das contribuições previdenciárias dos servidores ativos que ingressarem após o início de funcionamento da FUNPRESP.³¹

Outro problema constatado e apontado por essa autora é a questão da falta de transparência na tramitação do antes falado projeto de lei da FUNPRESP, ausência de estudo técnico capaz de mostrar sua viabilidade e o impacto que causará no orçamento da União a curto e médio prazo. Nesse contexto, foi por ela enfatizado que:

³¹ PUREZA, Maria Emilia Miranda. **Previdência complementar e déficit do regime previdenciário do servidor público** – Uma abordagem orçamentária e financeira. Cadernos ASLEGIS, nº 43, p.59-84, maio/ago 2011, p. 69

A votação do Projeto de Lei nº 1992, de 2007, que institui o regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargos efetivos, ocorreu em meio a acalorados debates. Contudo, as discussões processaram-se com reduzido respaldo técnico, particularmente porque o envio da proposta pelo Governo federal não se fez acompanhar de estimativas de impacto orçamentário ou de informações minimamente fundamentadas da evolução do déficit do regime próprio dos servidores públicos. Tal omissão impediu que a sociedade e seus representantes no Congresso Nacional reconhecessem a real dimensão do problema que se busca sanar.

[...]

Diante da inexistência de informações mais detalhadas sobre os números da despesa e da receita vinculados ao regime próprio de previdência dos servidores públicos pairam dúvidas sobre a efetividade das medidas adotadas no bojo das reformas previdenciárias, o que tem dado margem aos mais variados diagnósticos, otimistas e pessimistas, a depender dos interesses que alimentam cada discurso.³²

De fato, devido a grande importância do tema, o impacto que causará, embora não conhecida com exatidão sua amplitude, sabe-se que no curto prazo ocasionará enorme ônus ao orçamento. Portanto, merecia maior discussão com todos os segmentos da sociedade, acompanhado de consistente estudo sob o prisma de variadas hipóteses e premissas atuariais, capazes de prever, não só no curto prazo, mas também no longo prazo os reais efeitos dessa reforma. No entanto, o que se constata é que houve muitas suposições, do lado do Governo, sempre demasiadamente otimistas, e do lado da classe de servidores, totalmente pessimistas.

Maria Emilia Miranda Pureza³³, em seu estudo, faz importante consideração a respeito da avaliação atuarial que veio acompanhada do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias – PLDO de 2012, ponderando que, de acordo com as projeções apontadas naquela avaliação, a partir de 2030 a maior parte dos servidores públicos federais ativos já terá entrado na inatividade, ao passo que a quantidade de novos aposentados passa a decair,

³² PUREZA, Maria Emilia Miranda. **Previdência complementar e déficit do regime previdenciário do servidor público** – Uma abordagem orçamentária e financeira. Cadernos ASLEGIS, nº 43, p.59-84, maio/ago 2011, p. 59 e 62.

³³ PUREZA, Maria Emilia Miranda. Apud, p.74.

pois será suplantada pela mortalidade do grupo de inativos, mas, apesar disso, o déficit do sistema permanecerá com tendência de forte crescimento, devido a coexistência de uma quantidade maior de aposentadorias e rápida redução de receitas de contribuições.

Somente após 2035 é que a evolução do déficit sofrerá uma inflexão, passando a apresentar uma tendência de queda, em decorrência da redução líquida no montante de benefícios, e, segundo apontam aqueles cálculos, o resultado negativo da previdência da União atingirá o seu pico, chegando por volta de R\$ 110 bilhões naquele ano, tendendo ao nível zero apenas em 2080.

Esses dados, entretanto, apesar de vir de fonte oficial do Governo, divergem daqueles divulgados pela imprensa, a partir de informações do próprio Governo, conforme já citado em capítulos anteriores deste trabalho, o que vem, de fato, justificar as críticas anteriormente feitas, em relação à falta de transparência e cuidado na divulgação de dados referentes à previdência do servidor público federal.

Essa estimativa, entretanto, apesar de pouco divulgada, refere-se tão-somente ao pessoal civil, excluindo dessa conta os militares, já que não foram incluídos nessas reformas, o que compromete severamente a plena eficácia de sua implementação, visto que o déficit registrado, decorrente dos gastos com os militares na inatividade e pensões de seus familiares representa próximo de 50% do déficit total da seguridade a cargo da União.

Da mesma forma que existe no RGPS um grave erro, no sentido de classificar os segurados especiais, assim compreendidos os trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar, sem utilização de mão de obra assalariada, cuja contribuição para o regime é quase que fictícia, onerando sobremaneira o orçamento da previdência, como integrantes daquele regime, esse erro se repete na previdência do servidor público, onde o regime é exclusivo do pessoal civil, mas na contabilização do déficit, sem nenhuma razão lógica, é incluído o gasto com o pagamento de benefícios aos militares.

Na verdade, o militar, no sentido estrito do termo, não se enquadra na categoria de servidor público, pois não está regido pelo estatuto do servidor e sim pelo seu próprio estatuto, e tampouco está incluído no regime de previdência do servidor público, razão de tanta confusão até mesmo nos segmentos mais bem esclarecidos.

Não obstante essa exclusão do militar do estatuto do servidor e do regime de previdência, ele possui um regime de aposentadoria e pensão próprio, em digamos, até mesmo consideravelmente mais vantajoso em relação ao regime do pessoal civil, pois, além de contribuir apenas para a pensão, com alíquota favorecida, continua percebendo na inatividade o mesmo valor da ativa, justamente porque não foi alcançado pelas reformas implementadas pelas EC 20/1998 e 41/2003.

Sobre esse tema, oportuno trazer aqui o pensamento da ANFIP, com a seguinte ênfase:

Os regimes próprios de previdência de servidores públicos civis e de militares enfrentam duras críticas, sempre pautadas no grande volume de despesas a eles relacionadas. Embora sejam regimes previdenciários distintos, sempre apresentam em conjunto os dados dos dois regimes, para reforçar as idéias do seu tamanho.

Sendo diferentes, devem ser analisados em separado, sob critérios atuariais e financeiros, como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal. Anualmente, acompanham a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias, em seu Anexo de Metas Fiscais, uma Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis e uma Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União.

No entanto, as publicações mensais do Ministério da Fazenda, sobre a execução orçamentária, agregam os dois regimes, apresentando um único resultado. Também os boletins mensais da STN/MF, sob o título de “Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos”, englobam despesas de servidores civis e militares.

Há erros fundamentais na associação. Primeiro, os militares não são servidores públicos desde a Emenda Constitucional nº 18, de 1998. Segundo, não há um único regime englobando servidores públicos e militares, cada segmento possui o seu próprio regime previdenciário. Um relatório construído dessa maneira, desinformado, tornou-se um instrumento pela manutenção, por exemplo, da contribuição de aposentados e

pensionistas durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 555, de 2006.³⁴

Em decorrência da EC 18/98, foi editada a Medida Provisória nº 2.131, de 28 de dezembro de 2000, trazendo algumas mudanças em relação à seguridade do pessoal militar, tanto no que diz respeito à contribuição quanto às regras de aquisição do direito à pensão pelos seus dependentes.

Com essas alterações, a partir de dezembro de 2000, os militares das forças armadas passaram a contribuir sobre as parcelas que compõem seus proventos com alíquotas de 7,5%, para a pensão e de 3,5%, para a assistência médica e, em caráter de transição, os militares existentes naquela ocasião que desejassem manter o direito de deixar a pensão para as filhas solteiras maiores de 21 anos, essa contribuição seria elevada para 12,5%, sendo, portanto, de 1,5% a alíquota exigida especificamente para garantir-lhes tal direito.

Também limitou alguns direitos, tal qual determinado para os servidores civis, extinguiram-se as possibilidades de promoção para grau hierárquico superior, na passagem para a inatividade, para os militares que tivessem mais de 30 anos de serviço, bem como de contagem em dobro do tempo de serviço relativo a licenças e férias não gozadas para efeito de cômputo de tempo para a aposentadoria.

Dessas constatações, conclui-se que, apesar da comemoração do Governo, em consolidar essa reforma, há nela problemas estruturais que não se comentam, e que não serão de fácil solução, pois, conforme antes já mencionado, quase 50% do déficit acumulado hoje decorre do pagamento de proventos e pensões aos militares, os quais não foram afetados por essas mudanças no sistema de aposentadoria.

³⁴ SOBRINHO, Benedito Leite e MARTINS, Floriano José, Orgs. Previdência Complementar do Servidor Público: **Críticas e questionamentos ao Projeto de Lei 1992/2007**. Brasília. F.ANFIP, 2011, p.23.

Para melhor compreensão do que estamos comentando, a tabela abaixo deixa bem evidente a proporção do déficit decorrente do pagamento de benefícios aos militares, ao longo dos anos.

Tabela VI

Comparativo déficit do RPPS (União) x Militar - 2006/2011 em bilhões R\$ correntes

PERÍODO	RPPS			%Militar/Total
	CIVIL	MILITAR	TOTAL	
2001	14,43	10,37	24,80	42%
2002	16,60	11,15	27,75	40%
2003	18,48	11,31	29,78	38%
2004	18,89	11,95	30,84	39%
2005	17,44	13,24	30,68	43%
2006	17,91	15,04	32,95	46%
2007	18,84	16,35	35,19	46%
2008	20,60	18,54	39,14	47%
2009	23,49	20,67	44,16	47%
2010	25,69	22,93	48,62	47%
2011	27,80	24,23	52,03	47%
2012	24,82	23,36	48,18	48%

Fonte: Extraído da obra de Maria Emilia Miranda Pureza, com adaptações.³⁵

Obs. da autora: “Até 2003, os registros não faziam distinção entre a contribuição do servidor e a patronal, porém, como as alíquotas de contribuição patronal e do servidor eram iguais, optou-se por desdobrar o valor total em partes iguais.”

Este talvez seja um dos principais problemas visualizado no contexto dessa reforma. Até mesmo internamente, no âmbito das Forças Armadas, há quem critique o modelo adotado, deixando de incluir os militares, conforme se denota de resenha publicada no Valor econômico de 22/02/2013, extraído da página do Exército:

Mas isso não significa o fim dos problemas da Previdência. A nova regra de previdência dos servidores federais só vale para os civis. Os militares ficaram de fora e eles representam quase

³⁵ PUREZA, Maria Emilia Miranda. **Previdência complementar e déficit do regime previdenciário do servidor público** – Uma abordagem orçamentária e financeira. Cadernos ASLEGIS, nº 43, p.59-84, maio/ago 2011. p.84. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11594/previdencia_complementar_pureza.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jun 2013.

a metade do déficit. Mais especificamente, do déficit de R\$ 52 bilhões de 2011, foram responsáveis por R\$ 24,2 bilhões.³⁶

Bom ou ruim esse novo sistema de aposentadorias do servidor público federal, o certo é que há muitos defensores desse modelo, que vê nele a solução para o déficit da previdência do servidor público, ao contrário de outros, principalmente dos segmentos associativos de servidores públicos, que vêm apenas problemas nessa sistemática, como é o caso da ANFIP, conforme tem amplamente divulgado na imprensa e reafirmado nesta obra citada:

Certamente que não é obrigatória, emergencial e muito menos prioritária a instituição da previdência complementar para o servidor público federal, nos moldes do PL 1992/2007, haja vista, as impropriedades constantes do plano, o que ainda requer estudos concentrados em seu teor.³⁷

Nessa mesma direção é o posicionamento da Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão – ANAPAR. José Claudio Rodarte, em seu trabalho de monografia, registrou o pronunciamento de Cláudia Ricaldoni, Presidente da ANAPAR, no seminário “O Futuro da Previdência no Brasil”, realizado em 17 de março de 2011, na seguinte passagem: “esse projeto na Câmara não possui cunho previdenciário por duas razões graves: a gestão será terceirizada, feita por bancos; e o fundo também não irá pagar renda vitalícia, nem proteção por doença ou invalidez”.

³⁶Disponível em :

http://www.exercito.gov.br/web/imprensa/resenha?p_p_id=arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column&p_p_col_count=1&arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_journalArticleId=2608832&arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_ano=2013&arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_mes=2&arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_dia=22&arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_struts.portlet.action=%2Fview%2Farquivo!viewJournalArticle&arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_struts.portlet.mode=view#.USrd1qKzdrM. Acesso em: 28/02/2013.

³⁷ SOBRINHO, Benedito Leite e MARTINS, Floriano José, Orgs. **Previdência Complementar do Servidor Público**: Críticas e questionamentos ao Projeto de Lei 1992/2007. Brasília. F.ANFIP, 2011, p.19

Comentando as palavras de Ricaldoni e de outros palestrantes, o autor acrescentou que:

Cabe observar que, na visão sindical, defendida por ela e diversos especialistas, o modelo de contribuição definida não atende na plenitude os verdadeiros anseios previdenciários do trabalhador, uma vez que o benefício não é atrelado ao salário final de carreira e não assegura renda vitalícia.³⁸

Quanto às críticas feitas pela ANAPAR a essa reforma, é importante registrar que sua manifestação aqui comentada foi veiculada no início de 2011, quando o projeto de lei ainda estava em tramitação, e de lá até sua efetiva aprovação muitas alterações foram a ele incorporadas. O fato é que, dos três problemas criticados por ela, nenhum se confirmou, na prática, pois a gestão não será terceirizada, e quanto à renda vitalícia e a proteção por doença ou invalidez, apesar de não serem garantidas pelo fundo previdencial, 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, para garantia do pagamento de benefícios no caso dos eventos morte, invalidez ou aposentadorias especiais de participantes e por sobrevivência.

Esse fundo (FCBE) será constituído de uma fração do montante arrecadado do participante e da patrocinadora, a fim de garantir o pagamento de benefícios em casos excepcionais, como a sobrevivência, quando o assistido ultrapassa a previsão da tábua de mortalidade e se esgotam suas reservas matemáticas de benefícios normais. Dessa forma, pode-se concluir que o participante terá garantida renda vitalícia, mesmo que não seja por valor integral, já que esse benefício por sobrevivência será equivalente a 80% do valor da última prestação mensal percebida pelo assistido, relativa à aposentadoria normal, por invalidez ou pensão, conforme o caso.

³⁸ RODARTE, José Cláudio. **A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADA NO BRASIL, DA DÉCADA DE 70 AOS DIAS ATUAIS: Expectativas, Tendências e Desafios.** Monografia apresentada como requisito à obtenção do título de Bacharel em Ciências Atuarias na UFMG. 2011. 77p, p. 57. Disponível em: < <http://rodartenogueira.com.br/wp-content/uploads/2012/10/AEvoluodaPrevidnciaComplementarFechadanoBrasil1.pdf> > Acesso: 09 jul 2013.

Para Ivan Valente, outro crítico das reformas da previdência, essas reformas visam tão somente atender aos interesses do capital financeiro:

[...] Ela não resolve qualquer problema financeiro da Previdência, atende fundamentalmente aos interesses do capital financeiro que domina os meios de comunicação, todos favoráveis à Reforma. A Reforma que interessa ao povo brasileiro não é para jogar pobres contra remediados ou trabalhadores do setor privado contra trabalhadores do setor público. Deve ser para unificar os trabalhadores contra os ganhos fabulosos dos bancos e do setor financeiro que inviabilizam o desenvolvimento econômico, a geração de empregos e a distribuição de renda. Só no ano passado, o país sangrou em R\$ 120 bilhões, economizados para pagar juros e amortizações da dívida pública interna e externa. Dívida que quanto mais pagamos, mais se avoluma. Apesar dos seus impactos sociais extremamente positivos e desejáveis, a elevação do valor real médio dos benefícios emitidos traduziu-se em um aumento acumulado de despesas, entre os anos de 1995 e 1998, da ordem de R\$ 32,26 bilhões, com o conseqüente agravamento do desequilíbrio financeiro – atuarial da previdência.³⁹

Já os defensores desse modelo implementado com a criação da FUNPRESP acreditam e afirmam que o Governo encontrou a solução para o problema do déficit da seguridade do servidor público, mas são unânimes em um ponto: essa solução só virá no longo prazo.

Dentre esses defensores do modelo, além do próprio Governo, cita-se Fábio Giambiagi, que vê como positiva essa medida, ao declarar que “o fundo de pensão dos servidores da União é mais um passo na direção de um sistema previdenciário mais sustentável, ajudando a diminuir o déficit do setor público.”⁴⁰

³⁹ VALENTE, Ivan. **Reforma da Previdência: para que e para quem?** Revista Espaço Acadêmico, São Paulo, Ano III, Nº 27, agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/027/27cvalente.htm>>. Acesso em: 22 outubro 2010, 21:05:30.

⁴⁰ GIAMBIAGI, Fábio. **Um novo olhar sobre o modelo da Funpresp**. Investidor Institucional, Ed. 242, de 21 out 2012. Disponível em: <<http://www.investidorinstitucional.com.br/servicos-investidor-institucional/ultimas-especial/11152-um-novo-olhar-sobre-o-modelo-da-funpresp.html>>. Acesso: 26 ago 2013

Em que pesem os argumentos contrários à criação da FUNPRESP, não se pode dizer que foi uma decisão ruim para o País, embora não seja boa para o servidor público, mesmo que o Governo afirme o contrário. Também não podemos dimensionar, neste momento, o grau de eficiência desse modelo, com vistas à redução do déficit, em vista do grande número de variáveis que envolvem o sistema, pois muitas delas dependerão de como a economia se comportará no longo prazo e de como será a gestão dos recursos do plano de benefícios.

Pelo menos duas certezas dá para extrair de tudo que foi comentado até aqui: o plano oferecido pela FUNPRESP não será tão bom ao servidor assim como o Governo tem divulgado, e também não será capaz de zerar o déficit em tempo algum, como também propalado, caso o Governo insista em permanecer contabilizando as despesas com os militares inativos como se fosse uma conta única de servidores públicos.

Os cálculos algumas vezes divulgados por setores do Governo, em relação ao valor do benefício a que terá direito o participante, pode-se dizer que são meras especulações, pois dependerá do comportamento de muitas variáveis ao longo do tempo. Em um plano de contribuição definida, como é este caso, cuja alíquota máxima de contribuição já veio definida em lei, a única certeza que se tem é do valor da contribuição para o plano, mas o resultado final, que é a acumulação de reservas para pagamento dos benefícios, vai depender do grau de eficiência da gestão do plano e das oscilações do mercado financeiro.

Entretanto, em situação de crescente déficit do sistema, alguma medida haveria de ser tomada, e qualquer uma que fosse, não teria como ser boa para o servidor, pois, do contrário, agravar-se-ia ainda mais a situação do déficit, até se chegar a uma situação de total insolvência do Estado, como vem acontecendo com alguns países europeus, a exemplo a Grécia e outros. Desse modo, a escolha por esse modelo, acreditamos, seja o mais acertado, mesmo com todos os problemas nele identificados.

Quanto à eliminação do déficit, conforme tem anunciado o Governo, de acordo com o que já comentamos antes, e conforme se pode constatar da tabela VI, hoje o déficit decorrente da despesa com inativos das forças armadas representa quase 50% do total e, conforme também já comentado, os militares não foram incluídos nessa reforma, de modo que os gastos com a seguridade destes não sofrerão qualquer redução. Ao contrário, há uma tendência natural de continuar crescendo, visto que num horizonte de 12 anos, conforme mostrado naquela tabela, o déficit mais que dobrou de tamanho.

A seguir, apresentamos a tabela que mostra a massa salarial dos servidores públicos no final do ano de 2007, não com o objetivo de identificar a realidade de hoje, pois que os dados encontram-se defasados, e, além disso, o número de servidores nela registrados diverge daquele apresentado na tabela III, mas apesar disso, não se pode desprezar sua importância, na medida em que, por meio de seus dados, é possível se extrair algumas conclusões no tocante à perda de receitas que a União terá ao longo dos anos, com a reposição de novos servidores, que contribuirão para o RPPS apenas sobre o teto do RGPS.

Tabela VII

Massa salarial dos servidores públicos da União por faixa de salários mensais (dez/2007)

Faixa de rendimento (posição dez/2007)	Massa salarial mensal(R\$)	Quantidade de servidores	% na faixa de rendimento	% na faixa de rendimento (acumulado)
1 - Até 1 SM (Piso)	523.458,00	7.114	1,2%	1,2%
2 - 1 SM < Rendimento <= 3 SM	16.947.730,00	20.483	3,3%	4,5%
3 - 3 SM < Rendimento <= Teto	506.342.986,00	248.707	40,5%	45,0%
4 - > Teto RGPS	2.631.955.789,00	338.221	55,0%	100,0%
Total	3.155.769.964,00	614.527	100,0%	-

Fonte: RAIS/MTE (Microdados - Consulta Especial) - 2007, extraído da obra de Naron Gutierrez Nogueira, com as devidas adaptações.

Os servidores foram agrupados em quatro faixas salariais, sendo a primeira faixa daqueles que receberam até um salário mínimo no mês de dezembro de 2007, a segunda de quem recebeu de um (exclusivo) a três

salários mínimos, a terceira de quem recebeu mais que três salários mínimos até o teto do RGPS, e a última faixa, daqueles que receberam acima do teto do RGPS.

Importa para esta análise apenas a última faixa e o acumulado das anteriores. Nesse sentido, observa-se que 45% da totalidade dos servidores (os constantes da tabela), receberam até o teto do RGPS e os demais, ou seja, 55% receberam acima do teto, cujo salário médio dessa classe foi de R\$ 7.781,76.

Considerando que, em 2007, o teto do RGPS era R\$ 2.894,28, o excedente médio do teto, logo, seria equivalente a R\$ 4.887,48. Se multiplicarmos esse valor por 338.221, que é o número de servidores, constante da faixa 4 da tabela, obteremos o montante de R\$ 1.653.049.513,12 mensais ou R\$ 19.836.594.157,44 anuais, que é a base sobre a qual incidiria 11%, chegando ao valor de R\$ 2.182.025.357,32, que seria o potencial de perda de receita anual da União, após a reposição de todos esses servidores por novos contratados sob o novo regime previdenciário, isto, obviamente, considerando vários fatores, dentre os quais, o de haver uma simetria perfeita entre o número de servidores atuais e os futuros, assim como os vencimentos.

Obviamente, esse cenário é apenas uma conjectura, pois seria quase impossível se conseguir essa simetria de que estamos falando, porque os salários variam ao longo do tempo, para mais ou para menos, em termos reais, assim como o número de servidores também varia. E isso está comprovado pela simples observação da tabela III, onde se constata que o número de servidores ativos da União, ao longo dos anos, nunca foi uma constante.

Mas, de qualquer forma, como foi dito anteriormente, a pretensão não era realizar um cálculo exato sobre essa perda de arrecadação, e sim ter pelo menos uma idéia razoável e concreta sobre esses números, pois, se fosse algo fácil, certamente o Governo teria apresentado esses cálculos junto ao projeto de lei enviado ao Congresso Nacional, com o objetivo de criação da FUNPRESP, o que não foi feito, dando azo a várias críticas.

Agora, considerando a outra face, ou seja, o lado dos ganhos, pressupondo essas mesmas bases, com seus possíveis erros e acertos, tem-se que, após a reposição de todos aqueles servidores e com a extinção do último benefício remanescente do regime anterior (sem o limite do teto), o Governo estaria economizado anualmente a diferença entre o que deixou de pagar de benefícios acima do teto (R\$ 19.836.594.157,44) e o que deixou de arrecadar (R\$ 2.182.025.357,32), ou seja, R\$ 17.654.568.800,12.

Considerando que, no ano de 2007, utilizado como referência para essa hipótese, o total das despesas com pagamento de benefícios de aposentadorias e pensões pela União foi de R\$ 34,93 bilhões, essa economia representaria algo próximo de 50,53% do total de gastos. Considerando também que naquele mesmo ano o montante do déficit foi de R\$ 18,84 bilhões, se compararmos esse valor com aquele que o Governo teria economizado (R\$ 17,65 bilhões), chega-se à conclusão de que o déficit estaria quase neutralizado, mas é importante frisar que isso só acontecerá no mínimo daqui a cerca de 70 anos, quando, provavelmente, todo o estoque de aposentados e pensionistas remanescentes do regime de aposentadorias anterior já terá sido eliminado. Deve-se deixar claro também que estamos falando dos servidores públicos federais, pessoal civil, apenas.

Acontece que a perda de receita, embora seja ela muito menos representativa, começa agora, a partir do primeiro servidor contratado sob o novo regime, com vencimentos acima do teto do RGPS, e seguirá em progressão até a reposição do último servidor, o que acontecerá no mínimo daqui a 35 anos, porém, os ganhos virão no longo prazo, começando a no mínimo daqui a 30 anos, quando as primeiras servidoras contratadas agora, sob o novo regime, se preenchidas as demais condições, terão implementadas as condições para aposentadoria. Claro que essa hipótese está levando em conta somente as aposentadorias por tempo de contribuição, e isso, sabemos, provoca alguma distorção.

Sabemos também que um estudo dessa complexidade, para maior confiabilidade, demanda várias projeções, com diferentes cenários e hipóteses, para, ao final, eleger-se a mais provável de acontecer, tendo em

vista o grande número de variáveis que envolvem esse estudo e as possíveis mudanças em que elas incorrem ao longo do tempo, por se tratar de algo cujo resultado se dá no longo prazo. Entretanto, nossa intenção aqui é tão-somente fazer uma provocação ao estudo mais aprofundado do tema.

Pelo que se constata, o que o Governo vem divulgando a respeito da extinção do déficit, no sentido de eliminá-lo dentro de 35 anos, parece ser uma conclusão extremamente precipitada, pelo que se demonstrou nos parágrafos anteriores. Além disso, há a questão dos militares, cuja participação no déficit total representa quase 50%, mas não entra nessa conta.

Pelo menos uma constatação podemos extrair desses simples cálculos: como a arrecadação será decrescente ao longo do intervalo de 30 a 35 anos, e o desembolso será crescente nesse período, logo, daqui a cerca de 35 anos o déficit terá atingido seu ponto máximo, e depois começará a declinar.

Não se pode afirmar que é proposital, mas todas as evidências apontam nessa direção, o fato de o Governo sempre divulgar o déficit da seguridade do servidor público como sendo a soma dos gastos com servidores civis e com os militares, mas quando se fala em reformas, buscando sua redução ou eliminação, simplesmente deixa de fora os militares, esquecendo-se que estes são responsáveis por quase a metade daquele déficit.

Quando da elaboração do projeto de lei instituidora da FUNPRESP, discutiu-se sobre a necessidade de inclusão dos militares nessa reforma, o que foi descartado pelo Governo, sob o argumento de que estes, mesmo na inatividade, continuam à disposição do Estado e, por essa razão, não poderiam ser equiparados aos servidores públicos civis. Se assim o é, logo, por uma razão lógica e coerente, os gastos com a seguridade destes não deveriam se misturar com os do pessoal civil, no entanto, são contabilizados de forma unificada.

6.1. A FUNPRESP sob a perspectiva do participante

Se por um lado analisamos a criação da FUNPRESP sob a ótica do custo, chegando-se à conclusão de que ela será capaz de resolver parcialmente o problema do déficit, mas apenas no longo prazo, por outro lado, devemos analisá-la sob a ótica dos benefícios. É importante saber se, do ponto de vista do servidor, ela será viável, pois, do contrário, haverá pouca adesão e, mesmo que o Governo economize com o futuro pagamento de benefícios – limitados ao teto do RGPS – o custo social será elevado, seja pela desmotivação do servidor em aderi-lo, seja pela falta de atratividade das pessoas mais qualificadas em ingressar no serviço público, ou até mesmo pela brusca queda de padrão de renda do servidor ao entrar para a inatividade, no caso de se aposentar apenas com os proventos do RPPS, limitado ao teto do RGPS.

Alguns cálculos têm sido realizados por estudiosos do tema, no sentido de comparar a situação do segurado frente aos dois regimes, antes e após a FUNPRESP. Esses cálculos, geralmente, tem indicado que um segurado ingressando agora no serviço público, aos 25 anos, e contribuindo até os 65 anos, com uma alíquota de 8,5% sobre o excedente do teto do RGPS, terá uma aposentadoria próxima à que teria na regra anterior.

Entretanto, esse cálculo não é tão simples assim, pois depende de muitas variáveis, e sobre a maioria delas o segurado não tem qualquer ingerência, como por exemplo, a expectativa de vida e as taxas de retorno dos investimentos. Esta última é uma das mais importantes, vez que o valor do benefício é extremamente sensível a mudanças na taxa de retorno. Logo, esse cálculo é apenas hipotético, e serve apenas como mera expectativa, pois ele não leva em conta as possíveis variações na taxa de juros ao longo do tempo, fator preponderante para uma correta avaliação do valor futuro do benefício.

A despeito disso, estudo realizado por Felipe Vilhena Antunes Amaral, Fábio Giambiagi e Marcelo Abi-Ramia Caetano mostrou que a variação de 1% no retorno dos investimentos traduz-se em variações entre 15% e 20%

no valor do benefício, constantes as demais variáveis, evidenciando o grau de importância dessa variável.

Acontece, porém, que, mesmo o participante contribuindo com 8,5%, alíquota máxima sobre a qual o patrocinador também contribui, esse cálculo utilizado como exemplo não estaria correto, na medida em que sobre esse percentual é subtraída uma parcela para suportar as despesas administrativas da gestão do plano e outra parcela para formação do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários – FCBE.

A partir dessa constatação, é possível concluir que, pelo exemplo acima, mesmo que todas as premissas levadas em conta no cálculo não se alterem, ainda assim, o valor do benefício a ser auferido pelo participante no momento de sua implementação será menor que aquele apontado. E será tanto menor quanto maior for o gasto com as despesas administrativas do plano e o percentual destinado ao FCBE.

O FCBE, conforme já se disse antes, será um fundo de natureza mutualista, constituído de um percentual fixado anualmente no plano de custeio, incidente sobre as contribuições normais dos participantes e das patrocinadoras, que garantirá os benefícios não programados (invalidez e pensão por morte), a diferença dos benefícios de natureza especial (aposentadoria especial e de professores do ensino infantil, fundamental e médio) e o benefício por sobrevivência (aqueles que sobrevivem à tábua de mortalidade).

Esse fundo tem uma característica peculiar, pelo fato de todos os participantes contribuírem com uma fatia de sua contribuição ao plano, mas apenas uma menor parte dos participantes se beneficia dele, propiciando, de certa forma, algum inconformismo e até mesmo alguma injustiça. Esse problema será tanto maior quanto maior for a necessidade de financiamento dos benefícios por ele garantidos, já que é subtraído da contribuição normal, cujo principal objetivo é a formação de reserva matemática para garantia de uma maior complementação de aposentadoria programada. Na medida em que se aumenta o percentual para formação do FCBE, na mesma proporção

diminuirá o percentual destinado ao fundo previdencial, para pagamento dos benefícios programados.

Alguns desses problemas aqui apontados, em relação ao plano de benefícios que será administrado pela FUNPRESP, são também colocados por Felipe Vilhena Antunes Amaral, Fábio Giambiagi e Marcelo Abi-Ramia Caetano em artigo publicado, originado de estudo sobre a viabilidade dessa nova reforma:

A exceção capaz de comprometer a consistência da FUNPRESP é o Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE). É uma política de discriminação positiva a grupos já beneficiados com aposentadorias antecipadas pela Constituição: mulheres; professores de ensino infantil, fundamental e médio; deficientes e servidores que exerçam atividades de risco ou que prejudiquem sua saúde. Essas pessoas ganharão bônus sobre o total acumulado. Por exemplo, o FCBE aportará recurso extraordinário de 40% sobre a reserva acumulada de uma professora de ensino médio e de 16,7% para uma servidora.

As discussões a respeito dos vícios e virtudes da política discriminatória positiva já são de longa data. Não cabe debater seu mérito neste artigo. O ponto central é que o FCBE estabelece meios inapropriados para obtenção dos seus fins além de colocar a solvência da FUNPRESP em risco.

Há vários problemas. O primeiro é a seleção adversa. Grupos não beneficiados verão parte de suas contribuições vertidas para um fundo do qual não se beneficiam. Dado o caráter voluntário da adesão à FUNPRESP, o FCBE gera desincentivo à filiação dos seus financiadores. Isso pode causar um ciclo vicioso em que poucos homens se filiam à FUNPRESP por causa do elevado custo do FCBE, o que reduz ainda mais a adesão masculina e aumenta o custeio do FCBE. O segundo problema é que se trata de um incentivo inadequado. Os beneficiados pelo FCBE tenderão a sobreacumular para receber o bônus, enquanto os demais têm incentivos a subacumular para se livrar do ônus de financiar o FCBE. Por exemplo, a estratégia ótima para um casal de servidores seria a esposa poupar além e o marido aquém como forma de minimizar o custeio e maximizar o recebimento do FCBE. O terceiro problema é o risco de insolvência: nada garante que o FCBE terá recursos suficientes para pagar os benefícios que promete. Se a seleção adversa e a reação aos incentivos postos de fato ocorrerem, o risco de insolvência cresce dado o reduzido tamanho das contribuições dos participantes financiadores do FCBE. Ademais, a composição por gênero e atividade dos futuros servidores independe do poder de decisão da FUNPRESP, tornando alta a imprevisibilidade dos fluxos de receita e despesa do FCBE. Criou-se ainda risco adicional de replicação do FCBE para os Estados que venham

a criar sua previdência complementar fazendo que o risco de insolvência se generalize.

A compatibilidade da discriminação positiva com a solvência e os princípios da previdência em contribuição definida se daria pela elevação da alíquota de contrapartida patronal. O estado poderia, por exemplo, acompanhar a contribuição do servidor homem em até 8,5% e de uma servidora –por hipótese- em até 9,0%. O efeito em termos de acumulação de recursos para aposentadoria seria equivalente ao da proposta estabelecida para o FCBE, mas se eliminariam os incentivos a comportamentos oportunistas, riscos de seleção adversa, insolvência e se manteriam os princípios de contribuição definida. Esses problemas desapareceriam porque cada pessoa receberia o que aportou para sua aposentadoria programada. O preço a se pagar por essa opção seria o aumento do custo de transição. A solvência da FUNPRESP – antes garantida- está agora em risco.⁴¹

Outro problema, não comentado pelos autores, é o fato de o benefício por sobrevivência garantir tão-somente valor inicial equivalente a 80% (oitenta por cento) da última prestação mensal percebida pelo assistido, relativa ao respectivo benefício programado. Isso poderá representar para ele uma verdadeira armadilha, na medida em que o benefício programado não é fixo, ou seja, é recalculado anualmente, de acordo com o saldo de conta e sua expectativa de sobrevivência. Assim, quando o assistido atingir idade limite da tábua de mortalidade, sua renda acabará e, iniciar-se-á o pagamento do benefício por sobrevivência, mas não é possível determinar qual será o valor de sua última parcela daquele benefício programado, podendo ser de valor insignificante, o qual irá determinar o valor do seu benefício vitalício por sobrevivência.

Com isso, o plano vende uma idéia de que o assistido terá a garantia de um benefício vitalício, o que poderá representar, na verdade, um benefício apenas simbólico.

Ainda podemos visualizar outro possível problema: se a FUNPRESP não contar com a adesão dos servidores da forma esperada pelo

⁴¹ AMARAL, F. V. Antunes, GIAMBIAGI, Fábio e CAETANO, M. Abi-Ramia. **O FUNDO PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO: RESULTADOS ATUARIAIS**. Revista PPE, V.43, nº 1, Brasília, abril 2013. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1448/1128>>. Acesso: 26 ago 2013.

Governo, em face dos problemas anteriormente apontados, haverá poucos contribuintes para o FCBE, sendo necessário maior percentual de contribuição destinada a seu financiamento, de tal modo que poderá inviabilizar novas adesões e ocorrer até mesmo fuga do plano, levando-o ao completo fracasso.

Conclusão

A criação da FUNPRESP pode ser avaliada sob dois aspectos: o primeiro deles é com relação a sua eficácia, no sentido de estancar o crescente déficit da seguridade do servidor público, e num horizonte de longo prazo, sua eliminação, em uma análise mais otimista, e o segundo é com relação aos servidores públicos, os diretamente atingidos por essa medida.

Com relação ao primeiro aspecto, avaliamos como positiva essa reforma previdenciária, pois tende a eliminar o déficit no longo prazo, desde que haja tratamento distinto entre o que é seguridade do servidor público federal, pessoal civil, e o que é seguridade dos militares, portanto, atingirá sua eficácia, com relação aos primeiros. Caso tivessem sido os militares inclusos nessa reforma, ela alcançaria melhor resultado, embora o custo de transição fosse muito elevado.

Já em relação ao segundo aspecto, embora haja muitos defensores da idéia de que esse modelo de previdência será bom para o servidor, comparado ao modelo anterior, permitimo-nos discordar desse ponto de vista. Há muitos problemas nele que o torna desvantajoso ao servidor, a começar pelo alto grau de incerteza com relação ao retorno dos investimentos ao longo dos anos, mas não é só isso. Por ser um plano de contribuição definida, o participante só terá a certeza de quanto contribuirá ao longo dos anos, mas não de quanto irá receber de benefício no futuro.

O Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários – FCBE, se por um lado representa uma boa iniciativa da lei instituidora da FUNPRESP, na medida em que suporta o pagamento da complementação de benefícios daqueles que se aposentam mais cedo, como é o caso das mulheres, dos professores, dos que se sujeitam à aposentadoria especial, também garante o pagamento de aposentadoria e pensão, nos casos de infortúnio decorrente de invalidez ou morte do participante, antes de implementar as condições para a aposentadoria normal, e ainda transforma a aposentadoria programada, por

tempo certo, em benefício vitalício, por outro lado, não deixa de representar um certo grau de risco ao participante e até mesmo ao próprio plano de benefícios.

O risco que o FCBE representa ao participante, especialmente aquele que não se beneficiará desse fundo, reside na possibilidade dele demandar cada vez mais recursos, obrigando o plano de custeio destinar elevado percentual para seu financiamento, reduzindo na mesma proporção o valor das reservas acumuladas para pagamento dos benefícios de aposentadoria normal, o que implica um benefício menor ao participante, no momento de adquirir sua complementação de aposentadoria.

Já o risco que ele pode representar ao plano decorre do primeiro citado, ou seja, se o financiamento do FCBE começar a ficar demasiadamente oneroso, haverá uma natural tendência de rejeição ao plano de benefícios pelos novos servidores e poderá ocorrer até mesmo fuga daqueles que já são participantes, tendo como consequência uma possível inviabilização do sistema.

Esses problemas, além de outros, foram abordados em estudo realizado por Felipe Vilhena Antunes Amaral, Fábio Giambiagi e Marcelo Abi-Ramia Caetano⁴². Eles apontam três problemas: seleção adversa, incentivo inadequado e risco de insolvência.

O primeiro problema, que chamaram de seleção adversa, em alguma medida já comentado antes, consiste no fato de os participantes não beneficiários do FCBE verem significativa parcela de suas contribuições sendo transferidas para o fundo sem ter qualquer contrapartida. E isso, dado o caráter voluntário da adesão ao plano de benefícios, o FCBE acaba gerando desincentivo à adesão de seus financiadores, provocando um ciclo vicioso, fazendo com que mais mulheres e menos homens adiram ao plano, porque as primeiras são beneficiárias do fundo enquanto os homens são financiadores, ocasionando cada vez mais elevação do custo de seu financiamento.

⁴² AMARAL, F. V. Antunes, GIAMBIAGI, Fábio e CAETANO, M. Abi-Ramia. **O FUNDO PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO: RESULTADOS ATUARIAIS**. Revista PPE, V.43, nº 1, Brasília, abril 2013. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1448/1128>>

O incentivo inadequado, segundo os autores, consiste na tendência de sobreacumulação de quem se beneficia do FCBE e de subacumulação de quem o financia, ou seja, como a alíquota de contribuição é flexível, os homens, como são financiadores do fundo, poderão contribuir com as menores alíquotas e, ao contrário, as mulheres, que são beneficiárias, tenderão a contribuir com a alíquota máxima, porque potencializarão seu recebimento de benefício, provocando aumento da necessidade de financiamento do fundo e redução da base de sua origem.

E o risco de insolvência reside no fato de não haver nenhuma garantia de que o fundo terá recursos suficientes para pagar os benefícios que promete, caso venham ocorrer os dois primeiros problemas citados, crescendo o risco de sua insolvência.

Pode-se acrescentar, ainda mais, o risco de subsistência do próprio plano, já que não há limitação na lei para o percentual de destinação das contribuições ao FCBE, de modo que ele poderá, em tese, ir aumentando até o limite de inviabilização do plano, pela conseqüente redução do fundo previdencial.

A maior evidenciação de que o novo sistema de aposentadorias implementado é desvantajoso em relação ao anterior está no fato de que, apesar da lei facultar ao atual servidor optar pela migração para esse novo sistema, não há registro, até o momento, de que algum servidor tenha se aventurado a trocar o certo pelo duvidoso.

Sob o ponto de vista da coletividade, o modelo de previdência adotado, com a criação da FUNPRESP, deve ser avaliado como positivo, na medida em que haverá redução do déficit previdenciário, cuja conta é paga pelo contribuinte. Desse modo, havendo equilíbrio nas contas da seguridade, o contribuinte pagará menos tributos, e com isso todos saem ganhando. Existe também o fato de o novo sistema manter a isonomia de tratamento entre servidores e empregados da iniciativa privada, no que diz respeito ao limite de pagamento de aposentadorias e pensões, cuja discrepância existente hoje em alguns setores do Governo, entre o teto do RGPS e o teto das aposentadorias pagas aos servidores, sempre foi alvo de críticas da sociedade.

Referências Bibliográficas

AMARAL, F. V. Antunes, GIAMBIAGI, Fábio e CAETANO, M. Abi-Ramia. **O FUNDO PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO: RESULTADOS ATUARIAIS**. Revista PPE, V.43, nº 1, Brasília, abril 2013. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1448/1128>> Acesso: 28 ago 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência: Ascensão e queda de um regime de erros e privilégios, in: TAVARES, Marcelo Leonardo, Coordenador. **A Reforma da previdência Social: Temas polêmicos e Aspectos Controvertidos**. Lunens Juris, 2004.

Boletins estatísticos do MPOG, nº 92, jan/2003 e 201, jan/2013. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm> Acesso: 12 mai 2013.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Lei Complementar nº 109**, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o regime de previdência complementar e dá outras providências. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. 4ª ed., Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm. Acesso em: 30 ago 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012**. Cria a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe, dispõe sobre sua vinculação no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7808.htm. Acesso em: 30 ago 2013.

CECHIN, José. **Déficit da previdência pública volta a ultrapassar INSS em 2009, diz governo.** Globo.com. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL757548-9356,00.html> Acesso em: 20 mai 2013.

COUTINHO, Grijalbo Fernandes. **Viabilidade do Regime**, in Reforma da Previdência e Magistratura: Inconstitucionalidades, in: FARIA, Marcos Neves, COUTINHO, Grijalbo Fernandes e SCHMIDTG, Paulo Luis. São Paulo. Ltr, 2005.

FERNANDES, Adriana; GRANER, Fabio. Rombo da previdência do setor público vai ser igual ao do INSS. Jornal Estadão.com.br, São Paulo, 11 agosto 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100811/not_imp593263,0.php> Acesso em: 23 mai 2013.

FILHO, Gilberto Guerzoni. Consistência Atuarial e Ajuste Fiscal: Comentários sobre a Emenda Constitucional nº 41/03, p.147-182, in: MODESTO, Paulo (Org.). **Reforma da previdência**: análise e crítica da Emenda Constitucional nº 41/2003 (doutrina, pareceres e normas selecionadas). Paulo Modesto (Org.). Belo Horizonte: Fórum, 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14ª ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A criação do fundo de pensão dos servidores públicos federais** – primeiras impressões sobre a Lei nº 12.618/12, Rio de Janeiro: Editora Impetus, artigo publicado em 2012.

Informe de Previdência Social. Volume 24, nº 11. Novembro de 2012. p 5/6. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=343>>. Acesso em: 20 mai 2013.

Informe de Previdência Social. Volume 25, nº 1. Janeiro de 2013. p 26. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=343>>. Acesso em: 20 mai 2013

JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. **Direito Previdenciário e Questões Controvertidas do Regime Geral (INSS), do Regime dos Servidores Públicos e dos Crimes Previdenciários**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

MEDINA, Damares. **O Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Federais (FUNPRESP)**. Análise do Projeto de Lei nº 1.992/2007. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/10727/o-fundo-de-pensao-dos-servidores-publicos-federais-funpresp>. Acesso em: 28 fev 2013.

MODESTO, Paulo. Reforma da Previdência e Regime Jurídico da Aposentadoria dos Titulares de Cargo Público, p. 22-104, in: MODESTO, Paulo (Org.). **Reforma da previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional nº 41/2003** (doutrina, pareceres e normas selecionadas). Belo Horizonte: Fórum, 2004.

NETTO, Delfim. Para Delfim Netto, setor público e privado deveriam ter previdência única. *Jornal Folha.com*, São Paulo, 28 agosto 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u323676.shtml>> Acesso em :23 dez 2012.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional à Política Pública de Estado.

ORNELAS, Waldeck. **Desatando o nó da Previdência**. Senado Federal. Brasília, 2002.

OYAKAWA, Danyelle Andrade de Moraes. **Servidor Público: contribuição e benefícios numa Previdência Social em crise**. Campinas, 2001.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. **Reforma de la Seguridad Social y Federalismo: El Caso Brasileño**. In: Seminário Regional de Política Fiscal. *op. cit.*, p. 423, *NOGUEIRA*, Naron Gutierre. O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional à Política Pública de Estado.

PUREZA, Maria Emilia Miranda. **Previdência complementar e déficit do regime previdenciário do servidor público** – Uma abordagem orçamentária e financeira. *Cadernos ASLEGIS*, nº 43, p.59-84, maio/ago 2011. P.21. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11594/previdencia_complementar_pureza.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jun 2013.

SOBRINHO, Benedito Leite e MARTINS, Floriano José, Orgs. **Previdência Complementar do Servidor Público: Críticas e questionamentos ao Projeto de Lei 1992/2007**. Brasília. F.ANFIP, 2011.