

Núcleo de Estudos e
Pesquisas do Senado



**OBSERVAÇÕES SOBRE O
PROJETO DE LEI Nº 1.992, DE
2007: o Regime de Previdência
Complementar dos Servidores
Públicos da União**

Gilberto Guerzoni Filho

Textos para Discussão

106

Novembro/2011

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

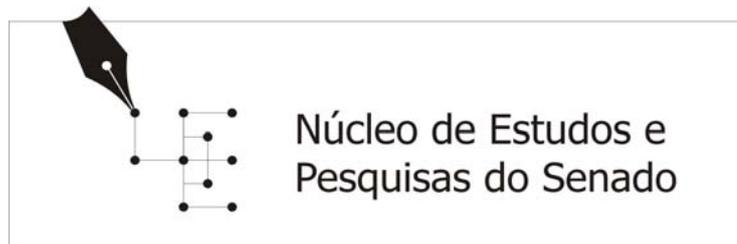
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor

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

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



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

Contato:

nepsf@senado.gov.br

URL: www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html

ISSN 1983-0645

OBSERVAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.992, DE 2007: O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO

Gilberto Guerzoni Filho¹

RESUMO:

Análise do processo de introdução do regime de previdência complementar dos servidores públicos da União pelas Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, e 41, de 2003, e do Projeto de Lei nº 1.992, de 2007, que regulamenta a matéria para os servidores da União e cria a respectiva entidade gestora. Avaliação da repercussão do novo regime para a aposentadoria dos servidores públicos nos diversos cenários.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal.

SUMÁRIO

1	Introdução.....	5
2	A Introdução do Regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos na Constituição	6
3	Conteúdo do PL nº 1.992, de 2007.....	10
4	Constitucionalidade e Juridicidade do PL nº 1.992, de 2007.....	14
5	Questões Polêmicas Quanto ao Mérito do PL nº 1.992, de 2007.....	14
	5.1 Entidade Única.....	14
	5.2 Natureza Pública	15
	5.3 Cálculo do Benefício Especial	16
	5.4 Auxílio-Doença.....	17
	5.5 Alíquota de Contribuição da União	17
6	Conclusões.....	22

OBSERVAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.992, DE 2007: O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO

1 INTRODUÇÃO

O debate em torno da implantação do regime de previdência complementar dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo da União ganhou destaque, recentemente, com a aprovação, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei (PL) nº 1.992, de 2007, de autoria do Poder Executivo, que *institui o regime da 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 aposentadoria e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), e dá outras providências.*

Lida em 11 de setembro de 2007, no plenário da Câmara dos Deputados, a proposição foi encaminhada ao exame das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela Casa.

No dia 31 de agosto de 2011, como se comentou, a proposição foi aprovada na primeira Comissão, na forma de substitutivo apresentado pelo relator, o Deputado SILVIO COSTA (PTB-PE), que promove, tão-somente, pequenos ajustes operacionais no texto original.

O Deputado ROGÉRIO CARVALHO (PT-SE) foi designado relator na Comissão de Seguridade Social e Família.

No dia 29 de setembro de 2011, pela Mensagem nº 413, publicada no dia 30 subsequente e recebida pela Câmara dos Deputados no dia 3 de outubro de 2011, a Senhora Presidente da República solicita que seja atribuída à matéria o regime de urgência, na forma do art. 64, § 1º, da Constituição. Ou seja, conforme o § 2º do

dispositivo, se ... a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

Com a urgência, a matéria passou a tramitar simultaneamente nas diversas comissões e foram designados como relatores os Deputados MAURÍCIO QUINTELLA LESSA, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e RICARDO BERZOINI, na de Finanças e Tributação.

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

O objetivo da proposição é dar eficácia, no âmbito da União, aos dispositivos constitucionais que facultaram aos entes federados instituírem, para os seus servidores titulares de cargo efetivo, regime de aposentadoria complementar, limitando o valor das aposentadorias e pensões pagas pelos tesouros públicos ao teto do regime geral de previdência social (RGPS) – hoje em R\$ 3.691,74.

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

Art. 40.

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

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

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

.....

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

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

A proposição era um dos três projetos de lei complementar encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em cumprimento ao comando constante do art. 7º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, com vistas a regulamentar a Reforma da Previdência, no tocante à previdência complementar.

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

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

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

Esse destaque, juntamente com os de nºs 6 e 7, suprimia a obrigação de que os fundos de pensão aqui tratados fossem organizados, exclusivamente, na modalidade de

contribuição definida. Nessa modalidade, são fixadas as contribuições dos segurados e o valor dos benefícios será aquele que resultar dessas contribuições e de sua rentabilidade. Contrapõe-se à modalidade de benefício definido, na qual o que é previamente estabelecido é o valor do benefício. Essa segunda modalidade é, via de regra, mais sujeita a desequilíbrio atuarial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

investimentos ou para não haver dificuldade de, por exemplo, ser multipatrocinada, se isso for necessário para ter economia de escala.

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

3 CONTEÚDO DO PL Nº 1.992, DE 2007

Assim, o PL nº 1.992, de 2007, institui o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, autorizando a criação da respectiva entidade gestora, denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), com natureza de fundação de direito privado.

Prevê a proposição que a administração da Funpresp será compartilhada entre participantes do regime – os servidores –, e os seus patrocinadores – os Três Poderes e o Ministério Público.

Nesse ponto, a redação original do projeto não avançava no detalhamento da estrutura, o que é feito pelo substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, que prevê, expressamente, que os conselhos deliberativo e fiscal terão composição paritária entre representantes dos patrocinadores e dos participantes e assistidos e especifica essa composição.

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

O novo regime previdenciário será obrigatório para os servidores que ingressarem no serviço público a partir do início de funcionamento da Funpresp, assim considerado a data correspondente a cento e vinte dias após a publicação da autorização de funcionamento concedida pelo órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar.

Aqui é importante ressaltar que o que será obrigatório será o regime previdenciário e não a adesão à Funpresp, que é facultativa. Assim, o participante do regime poderá não participar da entidade de previdência complementar. Nesse caso, seu benefício previdenciário será limitado ao teto do RGPS – R\$ 3.691,74, hoje.

De outra parte, será permitido, pelo prazo de 180 dias, àqueles que tenham assumido seus cargos efetivos até o dia anterior ao início do funcionamento da entidade aderir, mediante prévia e expressa opção, ao regime, o que implicará renúncia irrevogável e irretratável aos direitos decorrentes das regras previdenciárias anteriores. Em compensação, esses servidores terão direito a receber, quando se aposentarem, uma parcela referente ao período em que contribuíram para o regime previdenciário anterior, denominada benefício especial.

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

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

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

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

Já os benefícios não-programados serão definidos no regulamento do respectivo plano, devendo ser assegurados, pelo menos, os benefícios decorrentes dos eventos invalidez e morte.

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

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

Ou seja, o valor do benefício programado corresponderá ao teto do RGPS complementado pelo valor decorrente do saldo acumulado na conta do participante.

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

A administração das receitas arrecadadas pela Funpresp deverá ser realizada mediante a contratação de instituições autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para o exercício da administração de carteira de valores mobiliários. Essa contratação será feita mediante licitação, pelo prazo total máximo de execução de cinco anos e cada instituição contratada poderá administrar, no máximo, quarenta por cento dos recursos.

A proposição autoriza a União, em caráter excepcional, no ato de criação da Funpresp, a promover aporte no valor de até R\$ 50.000.000,00, a título de adiantamento de contribuições futuras, necessário ao regular funcionamento inicial da entidade.

Finalmente, vale observar que, em sua redação original, o projeto facultava aos Estados, Distrito Federal e Municípios, suas respectivas autarquias e fundações públicas, a adesão, na qualidade de patrocinadores, a planos de benefícios específicos

da Funpresp que mantenham as mesmas características do plano de benefícios dos servidores da União, desde que prestadas as garantias suficientes ao pagamento das contribuições. Essa previsão foi retirada no substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados.

O PL nº 1.992, de 2007, é assim justificado pela Exposição de Motivos Interministerial nº 97, de 16 de maio de 2007, firmada pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Previdência Social e da Fazenda:

O objetivo básico do Projeto de Lei é implementar o regime de previdência complementar para o servidor público federal, dando sequência à reforma da previdência iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, viabilizando a recomposição do equilíbrio da previdência pública e garantindo sua solvência no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios pactuados.

É certo supor que seu efeito reduzirá a pressão sobre os recursos públicos crescentemente alocados à previdência, permitindo recompor a capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais.

A minuta de Projeto de Lei ora apresentada viabiliza uma nova configuração dos dispêndios e obrigações futuras da União para com seus servidores e permite a construção de um modelo de previdência sustentável.

.....
A implantação do regime de previdência complementar dos servidores permitirá uma desoneração de obrigações da União de modo gradual, visto que os valores dos benefícios superiores ao teto do RGPS deverão advir do sistema complementar, e não mais do Tesouro.

Isoladamente, a mudança de regime terá um impacto negativo nas contas públicas no curto prazo, na medida em que o governo deixará de receber a contribuição sobre a parcela da remuneração do servidor entrante que ultrapassar o teto, e terá um gasto adicional, na medida em que passará a contribuir para o regime complementar, capitalizando reservas individuais para os servidores.

No longo prazo, contudo, haverá uma redução nas despesas públicas, pois o Poder Público ficará responsável apenas pelo pagamento do valor dos benefícios até o teto estabelecido para o regime, o que contribuirá para a manutenção do equilíbrio atuarial no regime próprio de previdência dos servidores públicos.

O Capítulo II trata especificamente da criação da entidade fechada de previdência complementar *Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP*. A forma jurídica assumida pela entidade constitui certamente um dos pontos essenciais de todo o Projeto de Lei, pois o § 15 do art. 40 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, determina que a entidade deve possuir natureza pública.

Contudo, a previsão constitucional dessa natureza pública não significa, necessariamente, que a entidade deve ser estruturada na forma de uma autarquia ou mesmo de uma fundação com personalidade jurídica de direito público (fundação pública), equiparada às autarquias para todos os efeitos legais, mas sim que ela não deve estar sujeita às mesmas normas aplicáveis à generalidade dos fundos de pensão então existentes. Como será patrocinada por entes públicos, a entidade deverá se submeter a alguns limites e controles específicos.

A opção do Projeto de Lei foi pela constituição de uma fundação com personalidade jurídica de direito privado, conforme previsto no parágrafo único do art. 4º. Como pessoa jurídica de direito privado, a FUNPRESP estará sujeita a um regime jurídico similar ao das empresas estatais.

4 CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE DO PL Nº 1.992, DE 2007

Em nosso entendimento, o PL nº 1.992, de 2007, não apresenta problemas com relação à sua constitucionalidade e juridicidade.

A proposição atende aos dispositivos constitucionais sobre a matéria, conforme pode ser visto no cotejo entre os dois itens anteriores. Além disso, o projeto é, em nosso entendimento, totalmente compatível com as normas gerais previstas nas já referidas Leis Complementares n^{os} 108 e 109, de 2001.

5 QUESTÕES POLÊMICAS QUANTO AO MÉRITO DO PL Nº 1.992, DE 2007

No tocante ao mérito, levantamos cinco pontos que nos parecem polêmicos na proposição. São eles, a instituição de uma entidade única de previdência complementar para todos os agentes públicos da União, a forma como se tratou a natureza pública da Funpresp, a forma de cálculo do benefício especial, a responsabilidade para o pagamento do auxílio-doença e o valor da contribuição a ser feita pela União.

5.1 ENTIDADE ÚNICA

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

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

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

O tema voltou à ordem do dia com a apresentação do PL nº 1.992, de 2007, e tem sido particularmente sensível no seio do Poder Judiciário e do Ministério Público, uma vez que a Funpresp abrangerá não apenas os servidores desses órgãos, mas seus próprios membros, ou seja, magistrados, procuradores e promotores de Justiça.

5.2 NATUREZA PÚBLICA

Como se comentou acima, a caracterização da entidade de previdência complementar dos servidores públicos como de *natureza pública* teve grande importância na aprovação do tema quando da votação da proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

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

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

Efetivamente, o PL nº 1.992, de 2007, ao prever que a administração das receitas arrecadadas pela Funpresp deverá ser realizada mediante a contratação de instituições autorizadas pela CVM para o exercício da administração de carteira de valores mobiliários, estará, com certeza, entregando a gestão desses recursos ao sistema financeiro, especialmente a grandes instituições que são, exatamente, quem têm estrutura para gerenciar valores do porte dos que aqui se comenta.

5.3 CÁLCULO DO BENEFÍCIO ESPECIAL

Conforme se viu acima, o benefício especial é calculado considerando-se a quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União até a data de opção pelo regime de previdência complementar.

Em primeiro lugar, essa redução elimina a contagem de tempos de contribuição para o RGPS ou para os regimes de previdência dos Estados, Distrito Federal e Municípios, averbados no serviço público federal, mediante contagem recíproca.

Esse fato pode levar à não consideração do tempo de serviço público dos servidores federais que eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho anteriormente à edição da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, uma vez que, à época, estavam submetidos ao RGPS.

Além disso, ocorre que, em sentido estrito, os servidores públicos nunca contribuíram para a sua aposentadoria até 1993, quando foi editada a Emenda Constitucional nº 3, que previu a existência dessa contribuição.

Anteriormente, havia, quando havia, contribuição para pensão e para saúde. A aposentadoria dos servidores públicos se caracterizava *pro labore facto*, isto é, eles tinham direito à aposentadoria como uma extensão do fato de trabalharem para o serviço público e não porque contribuíram para tal.

Finalmente, haverá dificuldade para considerar o tempo de serviço prestado às Forças Armadas ou às Polícias Militares, que são regidos, respectivamente, pelos arts. 42 e 142 da Constituição e não pelo seu art. 40. Registre-se, inclusive, que, apesar de a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, ter previsto a contribuição dos militares, isso nunca foi regulamentado e eles não têm e nunca tiveram qualquer contribuição para aposentadoria.

Assim, uma interpretação restritiva da contagem de tempo de contribuição, além de ser de constitucionalidade duvidosa, poderá reduzir bastante o período que deve ser considerado para o pagamento do benefício especial, tornando, na prática, proibitiva a opção pelo novo regime para os atuais servidores.

5.4 AUXÍLIO-DOENÇA

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

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

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

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

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

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

Assim, parece-nos que se pode afirmar que o Funpresp não tem como objeto o pagamento do benefício equivalente ao auxílio-doença, que continua como obrigação dos tesouros públicos.

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

5.5 ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO

O PL nº 1.992, de 2007, prevê que a contribuição da União para o Funpresp será igual àquela feita pelo servidor, até o limite de 7,5% da respectiva remuneração. Trata-se de significativa redução do valor da participação do Tesouro Nacional no financiamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos.

Hoje, de conformidade com o que estabelece o art. 8º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que *dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências*, essa contribuição é de 22% (o dobro da contribuição do servidor, atualmente em 11%). Ainda assim, de acordo com a mesma norma, a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras no pagamento dos benefícios. É o seguinte o dispositivo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

.....

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

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

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

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

.....

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

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

Postos esses parâmetros, passemos a calcular um exemplo. Utilizaremos a situação de um servidor do sexo masculino, de nível superior, ocupante de um cargo do chamado *Ciclo de Gestão* do quadro de pessoal do Poder Executivo. Trata-se de um grupo de servidores com remuneração adequada à filiação à Funpresp, que varia de R\$ 12.960,77, no padrão inicial, a R\$ 18.478,45, no final.

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

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

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

III – aposentadoria complementada pela Funpresp.

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

³ Para o servidor que tiver ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003 e que tenha:
I – sessenta anos de idade, se homem, ou cinquenta e cinco, se mulher;
II – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, ou trinta, se mulher;
III – vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e
IV – dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

⁴ Para o servidor tiver ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 e que tenha:
I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, ou trinta, se mulher;
II – vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
III – idade mínima resultante da redução, relativamente ao limite de sessenta anos, se homem, ou cinquenta e cinco, se mulher, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder trinta e cinco anos, se homem, ou trinta, se mulher.

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

No segundo caso, de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição, regulamentado pela Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, o servidor terá os seus proventos calculados pela

média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994. As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral da previdência social.

Esse valor equivale, em nosso exemplo, a R\$ 17.493,59.

Finalmente, no caso de filiação à Funpresp, o saldo capitalizado permitirá pagar complementação de aposentadoria de R\$ 3.531,24, para taxa de desconto de 2%; R\$ 4.802,23, para taxa de 3%; e 6.526,58, para taxa de 4%. Adicionado ao valor de R\$ 3.691,74, correspondente ao teto do RGPS, o valor total do benefício será de R\$ 5.114,38, para taxa de desconto de 2%; R\$ 6.057,46, para taxa de 3%; e 7.346,54, para taxa de 4%. Para se chegar aos proventos integrais, a taxa de desconto teria que ser de 6,1555%, enquanto para atingir o valor calculado conforme a regra permanente constitucional vigente, a taxa seria de 5,9797%.

Todos esses dados estão na tabela abaixo:

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

REGIME PREVIDENCIÁRIO	TESOURO	FUNPRESP	TOTAL
Regras de transição das EC nºs 41/03 e 47/05	18.478,45		18.478,45
Regra permanente da Constituição	17.493,59		17.493,59
Regime complementar (Taxa de desconto: 2%)	3.691,74	3.531,24	7.222,98
Regime complementar (Taxa de desconto: 3%)	3.691,74	5.063,32	8.755,06
Regime complementar (Taxa de desconto: 4%)	3.691,74	7.166,44	10.858,18
Regime complementar (Taxa de desconto: 6,1555%)	3.691,74	14.786,71	18.478,45
Regime complementar (Taxa de desconto: 5,9797%)	3.691,74	13.801,85	17.493,59

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

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

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

6 CONCLUSÕES

Do exposto, concluímos:

1. o PL nº 1.992, de 2007, institui o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, autorizando a criação da respectiva entidade gestora, denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), com natureza de fundação de direito privado;
2. em nosso entendimento, o PL nº 1.992, de 2007, não apresenta problemas com relação à sua constitucionalidade e juridicidade;
3. no tocante ao mérito, parecem polêmicos na proposição a instituição de uma entidade única de previdência complementar para todos os agentes públicos da União, a forma como se tratou a natureza pública da Funpresp, a forma de cálculo do benefício especial, a questão do pagamento dos afastamentos em razão de doença e o valor da contribuição a ser feita pela União;
4. como regra, o novo regime previdenciário tende a pagar benefícios inferiores aos existentes, salvo se a Funpresp alcançar rentabilidade absolutamente incomum para padrões internacionais;
5. assim, em princípio, não é vantajosa a opção dos atuais servidores pelo regime que se pretende instituir, salvo para aquele que pretenda sair do serviço público antes de se aposentar, uma vez que, nessa hipótese, tendo em vista as regras gerais existentes para a previdência complementar, que permitem a portabilidade dos respectivos recursos, ele teria condições de levar as suas contribuições para outra entidade.