

COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Projeto de Lei nº 1.992/2007
(Autor: Poder Executivo)

Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias 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.

Autor: PODER EXECUTIVO
Relator: Deputado SILVIO COSTA

VOTO EM SEPARADO **(Do Deputado Paulo Pereira da Silva e Andre Figueiredo)**

I. RELATÓRIO

Em 2007, o Poder Executivo da União submeteu à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 1992, com o objetivo de instituir o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros do Poder Judiciário, Ministério Público (MPU) e Tribunal de Contas da União (TCU), além de fixar o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime próprio de previdência de que trata o artigo 40 da Constituição.

De acordo com a Exposição de Motivos, o objetivo básico do PL 1992 é dar seqüência à reforma da previdência iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, além de estabelecer um tratamento que os autores consideram isonômico entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada. Ainda segundo o Poder Executivo, a nova situação estabelece um tratamento que consideram isonômico entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada.

O PL 1992 visa instituir esse novo modelo. Segundo a proposta, os novos servidores públicos civis federais e membros de Poder, passarão a se aposentar com valor equivalente ao “teto” do regime geral de previdência social

organizado e mantido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atualmente fixado em R\$ 3.691,74.

O Projeto está dividido em cinco capítulos, denominados: "Capítulo I – Do Regime de Previdência Complementar", "Capítulo II - Da Entidade Fechada de

Previdência Complementar", "Capítulo III - Dos Planos de Benefícios", "Capítulo IV – Do Controle e da Fiscalização" e "Capítulo V - Das Disposições Finais e Transitórias".

O próprio Poder Executivo reconhece que, 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 previdenciária sobre a parcela da remuneração dos novos servidores que ingressarem no serviço público, o que implica um gasto adicional com o custeio dos aposentados e pensionistas atuais.

A administração da entidade fechada de previdência complementar do setor público far-se-á por meio da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), inaugurando figurino jurídico de fundação estatal de direito privado.

Nessas bases, a previdência complementar proposta no PL 1992 oferecerá um plano de contribuição certa e benefício incerto.

O PL 1992 nada dispõe sobre a previdência dos servidores militares das três Forças Armadas e das polícias e corpo de bombeiros do Distrito Federal, todos organizados e mantidos pela União, este último por força do artigo 21, inciso XIV da Constituição.

Os 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 5,5 mil Municípios poderão aderir a planos de benefícios específicos da FUNPRESP, na qualidade de patrocinadores, desde que ofereçam garantias suficientes de recolhimento de contribuições e que a adesão alcance todos os ocupantes de cargo efetivo do ente federativo e de suas autarquias e fundações.

Pelo projeto substitutivo apresentado pelo relator, no dia 10 de agosto de 2011, o conselho deliberativo será composto de um membro indicado pela Presidência da República; um membro indicado pelo Senado Federal; e um membro indicado pelo Supremo Tribunal Federal, como representantes dos patrocinadores; e um ocupante de cargo efetivo do Poder Executivo; um ocupante de cargo efetivo da Câmara dos Deputados; e um ocupante de cargo efetivo ou membro do Ministério Público da União, como representantes dos participantes e assistidos.

Já o conselho fiscal será composto de dois representantes dos patrocinadores, sendo um membro indicado pelo Ministério Público da União, e um membro indicado pelo Tribunal de Contas da União; e dois representantes de participantes e assistidos, sendo um membro ocupante de cargo efetivo do Poder Executivo e um membro ocupante de cargo efetivo do Poder Judiciário.

II. VOTO

De acordo com a mensagem que acompanha o Projeto de Lei e a Exposição de Motivos Interministerial nº 97/MP/MPS/MF, de 16 de maio de 2007, assinada pelos Ministros do Planejamento, Previdência Social e Fazenda, o objetivo básico do PL 1992 é implementar o regime de previdência complementar para o servidor público e membro de Poder federal, dando seqüência à reforma da previdência iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Ainda segundo os Ministros, a nova situação estabelece um tratamento que consideram isonômico entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada.

Em paralelo, objetiva reduzir o volume de recursos públicos alocados à previdência do servidor público, de forma a permitir o aumento da capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais; e proporcionar tratamento isonômico entre os trabalhadores do setor público e os da iniciativa privada.

Afirmam os próprios Ministros que, 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 que ingressar no serviço público, o que implica um gasto adicional com o custeio dos aposentados e pensionistas atuais.

A proposta nos parece, no mínimo, precipitada, já que os dois únicos exemplos maduros na América Latina, o Chile e a Argentina, na prática, ao implantarem seus regimes de previdência complementar, tidos à época como a solução para todos os males, submeteram o Estado e a sociedade ao esforço relevante no sentido de financiar as novas poupanças que se constituíam junto à iniciativa privada, e, ao final, o Estado **chileno** voltou a financiar, pelo menos em parte, as aposentadorias daqueles que ao longo de décadas contribuíram para uma aposentadoria complementar privada e, por ocasião da percepção do benefício indefinido, foram relegados à condição de miserabilidade.

Na **Argentina**, o Governo, percebendo que a crise de setembro de 2008 havia atingido duramente aos fundos de aposentadoria e pensão, decidiu pela estatização dos mesmos, como meio de assegurar aos cofres públicos um mínimo de condições de garantir a aposentadoria de seus nacionais.

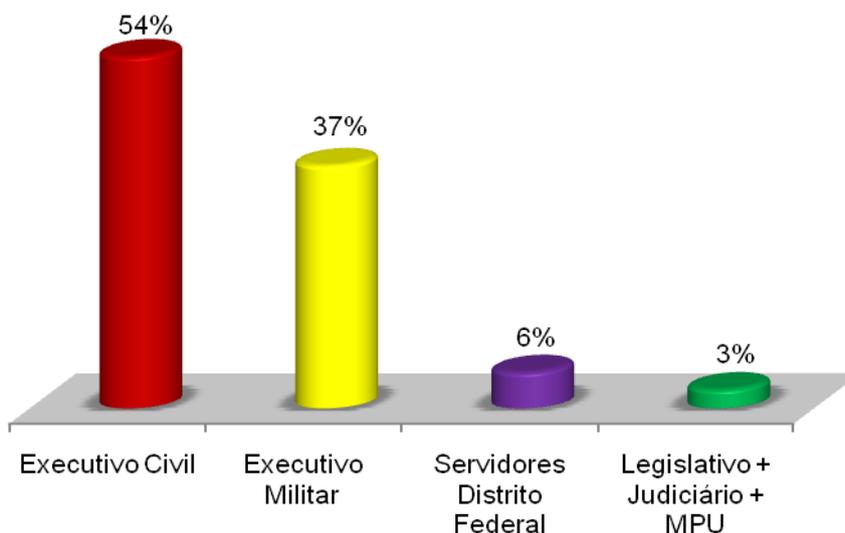
No Brasil, os riscos são os mesmos, ou até maiores. Em 2010, o *deficit* da União com aposentadorias e pensões do setor público atingiu R\$ 52,7 bilhões, conforme dados divulgados nos Relatórios Resumido de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal publicados na página do Tesouro Nacional. Esse montante, porém, não se refere apenas aos gastos dos servidores públicos civis federais e membros de Poder, os únicos que serão alcançados pela previdência complementar proposta pelo PL 1992.

As despesas de aposentadorias e pensões pagas pela União em 2010 devem ser classificadas de acordo com os segmentos de servidores com normas específicas, conforme tabela a seguir:

Valores em bilhões de reais

Poderes, Órgãos e Despesas a Cargo da União	Despesas com Aposentadorias e Pensões a Cargo da União		
	Total das Despesas em 2010	Pagas com as Contribuições Previdenciárias do RPPS (Fontes 156 e 169)	Pagas com Recursos do Tesouro Nacional (<i>Deficit</i> Previdenciário)
Três Poderes da União + FCDF e ex-Territórios	R\$ 75,3	R\$ 22,6	R\$ 52,7
1. Poder Executivo Federal	R\$ 64,7	R\$ 16,7	R\$ 48,0
Pessoal Civil	R\$ 43,3	R\$ 14,9	R\$ 28,4
Pessoal Militar	R\$ 21,4	R\$ 1,8	R\$ 19,6
2. Despesa da União com o Distrito Federal – FCDF ³	R\$ 2,9	R\$ 0,0	R\$ 2,9
3. Despesas com ex-Territórios Amapá e Roraima	R\$ 0,475	R\$ 0,212	R\$ 0,263
4. Poderes Legislativo e Judiciário, MPU e TCU	R\$ 7,2	R\$ 5,7	R\$ 1,5

Fonte: Demonstrativos do Regime Próprio e da Despesa com Pessoal que integram os Relatórios Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal Consolidado e do Poder Executivo Federal referentes a dezembro de 2010.



Como fica claro da tabela e gráfico, o gasto da União com reformas e pensões dos militares federais foi da grandeza de R\$ 21,4 bilhões, enquanto a arrecadação das respectivas contribuições previdenciárias não passou de R\$ 1,8 bilhão, gerando um **deficit** na previdência militar de 91,59%. Os militares, porém, não são regidos pelo regime próprio de que trata o artigo

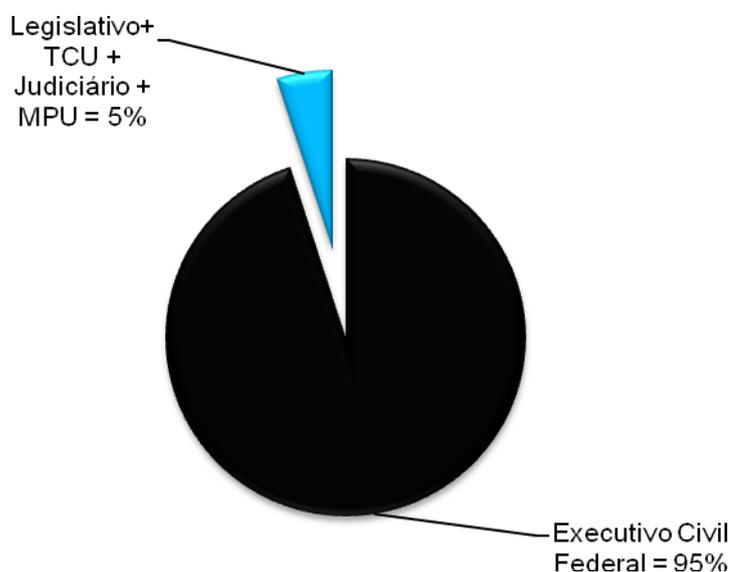
40 da Constituição, razão pela qual não foram alcançados pela Emenda nº 41, de 2003, e pelo projeto de previdência complementar que se pretende instituir.

Com resultado previdenciário negativo da ordem de R\$ 19,6 bilhões, os servidores militares respondem por 37% dos R\$ 52,7 bilhões, valor este apresentado equivocadamente como argumento para aprovação do PL 1992.

Em 2010, a União também realizou gastos de R\$ 2,9 bilhões com aposentadorias e pensões de servidores do Distrito Federal pagos pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), fundo federal que figura no orçamento da União. Esse gasto corresponde a 5,5% do déficit de R\$ 52,7 bilhões que está sendo apresentado para justificar a aprovação do PL 1992 e nada se propõe para resolver esse que é um déficit crescente para União.

O **deficit** previdenciário a cargo da União com o pagamento de aposentadorias e pensões do Distrito Federal é quase o dobro da soma do **deficit** apurado com aposentadorias e pensões dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União, órgãos com capilaridade nacional, que não chega a 3% dos R\$ 52,7 bilhões do **deficit** global.

O regime próprio dos servidores público civis federais e membros de Poder apresenta um **deficit** de **R\$ 30,2 bilhões** tão-somente, assim distribuído:



É importante registrar que boa parte desse **deficit** tem origem na incorporação, ao regime próprio de previdência pública da União, de cerca de **650 mil** empregados celetistas por força da Constituição de 1988, que instituiu o Regime Jurídico Único, regulamentado pela Lei nº 8.112, de 1990, na esfera federal.

São servidores que se aposentam pelo regime próprio sem que o regime geral de previdência social, organizado e mantido pelo Instituto Nacional do Seguro

Social (INSS) faça a compensação financeira devida, como determina o artigo 201, § 9º da Constituição.

A compensação financeira entre os regimes de previdência foi regulamentada pela Lei nº 9.796, de 1999, porém o Poder Executivo não adotou nenhuma providência para garantir a compensação em benefício do regime próprio federal. Frisa-se que os Estados e os Municípios são beneficiados pela compensação financeira do INSS, apenas o regime próprio da União fica prejudicado, cujo ônus recai, única e exclusivamente, sobre os servidores públicos civis federais e membros de Poder, as únicas vítimas das duas Reformas Previdenciárias que lhes reduziram direitos.

A questão, assim, parece resolver-se num plano de organização do regime próprio de previdência pública da União, e não, propriamente, na instituição da previdência complementar sem, sequer, a União ter adotado as medidas elementares, primárias, para a organização da previdência dos servidores públicos, mediante, inclusive, o mapeamento e separação das massas previdenciárias

O debate tem solução, portanto, não exatamente instituição de um modelo de previdência que, certamente, aumentará a carga tributária e acarretará impactos fiscais – impactos que o Poder Executivo negligencia, mas na aplicação das normas vigentes, em especial o artigo 249 da Constituição, que prevê a constituição de fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões públicas concedidas aos servidores públicos e membros de Poder e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esse dispositivo foi inserido pela Emenda 20, de 1998, e a União, treze anos depois, nada fez para a constituição desse fundo.

A Lei nº 10.195, de 2001, que deu redação a Lei nº 7.990, de 1989, deu redação ao § 2º do artigo 8º no sentido de possibilitar que os recursos originários das compensações financeiras provenientes da exploração de recursos naturais de que trata o artigo 20, § 1º da Constituição podem ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. Estados e Municípios organizaram seus regimes próprios com base nessa previsão, porém a União nada fez em mais de uma década.

O Projeto de Lei Complementar nº 466, de 2009, de autoria do Deputado Paulo Pimenta (PT-RS), segue nessa linha e propõe a instituição do regime próprio de previdência pública para os servidores públicos civis federais e membros de Poder, com segregação das massas.

O projeto viabiliza em última análise a manutenção de aposentadorias sustentáveis àqueles servidores que durante a vida funcional efetuarem suas contribuições previdenciárias tendo como contrapartida a contribuição do servidor e membro de Poder incidente sobre a remuneração bruta, somada à contribuição do Poder Público federal, garante o sistema de repartição simples aos servidores e aposentados atuais, além de permitir que

os recursos sejam administrados e aplicados por meio de gestão paritária ente Governo e Servidores, o que seguramente resultará que estes, direta ou indiretamente, estejam sendo investidos a favor da sociedade brasileira.

Reaberta a discussão e feitos alguns ajustes que são necessários, o PLP 466, de 2009, somado à adoção de medidas operacionais efetivas que visem à compensação financeira entre os regimes e à capitalização do regime próprio federal à semelhança de soluções adotadas para Estados e Municípios, demonstra-se uma alternativa viável para a previdência complementar e para a redução do **deficit** da previdência pública dos servidores públicos civis e membros de Poder, que resulta de fatores históricos que nunca foram, efetivamente, enfrentados pelo Poder Executivo da União.

A organização do regime próprio de previdência pública para os servidores público civis e membros de Poder da União afasta o impacto financeiro negativo que a mudança de rumo proposta pelo PL 1992 – de repartição simples para regime capitalizado - traz em seu conteúdo, com impactos fiscais que podem alterar, significativamente, o resultado da política macroeconômica.

A organização do regime próprio, de forma que a capitalização possa ser adotada de forma gradual não impõe este choque às políticas fiscal e monetária, e de forma gradual, na medida em que forem nomeados novos servidores, pode-se adotar a capitalização das contribuições previdenciárias do servidor e a patronal da união, correspondentes a 33% da remuneração bruta, sem comprometer os limites fiscais dos Poderes e órgãos da União.

VOTO, pelos motivos expostos, pela **REJEIÇÃO** do PL 1.992, de 2007, e reabertura do debate sobre a regulamentação, efetiva, da unidade gestora do regime próprio dos servidores públicos civis federais e membros de Poder.

Sala da Comissão, em 24 de agosto de 2011.

Deputado PAULO PEREIRA DA SILVA PDT/SP

Deputado ANDRE FIGUEIREDO PDT/CE