



INSTITUTO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO E ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

EDSON WASEM

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA O SERVIDOR PÚBLICO E GOVERNANÇA

CURITIBA

2017

EDSON WASEM

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA O SERVIDOR PÚBLICO E GOVERNANÇA

Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional em Governança e Sustentabilidade, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Superior de Administração e Economia | ISAE.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Raimundo dos Santos

CURITIBA

2017

RESUMO

No presente trabalho é realizada uma análise dos sistemas de Previdência Social no Brasil e da necessidade da efetiva implementação da Previdência Complementar no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) em todos os entes públicos, bem como das vantagens e desvantagens para o Governo e para os servidores. Para fundamentar o estudo, foram analisadas as características da Previdência Social, os princípios que norteiam a Previdência Complementar e os dados que demonstram sua viabilidade e segurança, demonstrando que a vinculação ao novo sistema garantirá o recebimento futuro proporcional, contribuindo, ainda, para a melhoria da governança como mecanismo de equidade.

Palavras-chave: Previdência Social - Regime. Previdência Social – Regime próprio. Previdência Complementar para o Servidor Público. Governança. Equidade.

ABSTRACT

This paper aims to show an analysis of the Brazilian Social Security and the necessity to effectively introduce in this system a Supplementary Social Income (SSI) in all government's entities, as well as the considerations for and against in the perspective of the Government and of the public employees. In order to base this research, an analysis of the Social Security's characteristics, the SSI's principles and viability data was made, demonstrating that the new system will ensure a proportional income for the worker and also improvement of governance as an equity mechanism.

Keywords: Social Security – Systems. Social Security – Special Systems. Supplementary Social Income for Public Employees. Governance - Equity.

1 INTRODUÇÃO

O Estado, com todas suas atribuições, competências, funções e obrigações é uma instituição complexa em constante evolução e transformação e, para atingir sua finalidade deve aplicar seus recursos visando o bem-estar do povo.

No Brasil, para estabelecer as ações governamentais e a correta aplicação dos recursos, a Constituição Federal determina em seu artigo 165 a obrigatoriedade dos Governos Federal, Estadual e Municipal e do Distrito Federal em elaborem o Plano Plurianual (PPA) para um período de quatro anos, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas a serem seguidas.

Contudo, a ausência de regras que garantissem o pagamento dos benefícios futuros levou ao comprometimento dos regimes de previdência. O Governo Federal, com o objetivo de cortar gastos correntes, e evitar o crescimento da dívida pública, sem o corte de investimento público, propõe hoje, nova alteração das regras previdenciárias, para assim, garantir o pagamento futuro dos benefícios previdenciários.

O Ministério da Fazenda, em seu site oficial, informa que a mudança é necessária já que “As despesas com o pagamento de benefícios previdenciários têm aumentado em ritmo muito superior ao do aumento das receitas. Nesse cenário, a conta não fecha e o déficit da Previdência tem sido maior a cada ano.”, trazendo, para demonstrar sua afirmação, dados que mostram que somando os dois regimes, o déficit chegou a um total de R\$ 227 bilhões em 2016.

Conforme se verifica no PPA de 2016-2019 do Governo Federal, ao definir sua Dimensão Estratégica, estabeleceu como diretriz a garantia de acesso da população ao sistema previdenciário com qualidade e equidade no atendimento e melhoria da gestão, buscando a sustentabilidade do sistema.

Dentro do sistema previdenciário, o Governo deve direcionar a atuação do Estado na promoção de um modelo inclusivo de desenvolvimento, fundamental para a aplicação de políticas públicas adequadas às necessidades da sociedade para estabelecer regras, a fim de que o trabalhador garanta, ao final de sua vida laborativa ou em casos de doença, acidente, gravidez, prisão ou morte, uma reposição de renda para seu sustento e de sua família, denominada aposentadoria, que é viabilizada pela Previdência Social.

Contudo, no início do sistema previdenciário, os recursos não eram utilizados exclusivamente para custear a previdência, tendo o governo, na década de 1930, aplicado-os em áreas definidas como estratégicas, como programas habitacionais e a construção de Brasília. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). Em sua obra, os autores descreveram como eram direcionadas as reservas acumuladas pelas Instituições Previdenciárias no governo de Getúlio Vargas:

A canalização das reservas da Previdência para investimentos da preferência do governo foi um processo que efetivamente se desenvolveu em grande escala. Uma sucessão de decretos produzidos neste período passou, ora a impor às instituições de Previdência Social, ora autorizá-las a investir suas reservas em áreas definidas como estratégicas pelo Estado.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que se criou o orçamento da seguridade social. A utilização dos recursos da Previdência em políticas públicas ao longo de décadas, as contribuições calculadas sem o correspondente equilíbrio atuarial e a implantação tardia do sistema contributivo levaram à necessidade de alterações constitucionais para equacionar direitos frente à realidade previdenciária.

O presente trabalho analisará os sistemas de Previdência Social no Brasil e a necessidade da efetiva implementação da Previdência Complementar no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) nos entes públicos para equalizar o déficit atuarial, demonstrando como os fatos históricos contribuíram esse desequilíbrio. Serão apresentados os princípios ligados à Previdência Complementar, as semelhanças e diferenças entre os sistemas de previdência no Brasil, sua sustentabilidade e equidade, e a necessidade da implantação da Previdência Complementar para os servidores públicos.

A análise baseou-se em dados históricos, dados disponíveis nos órgãos responsáveis pela elaboração das políticas públicas, de gestão e controle vinculados ao RGPS e aos RPPS, e ainda em estudos teóricos e dados estatísticos disponibilizados por esses órgãos, para avaliar a necessidade da implantação da previdência complementar e como se apresenta a equidade e sustentabilidade dos diversos regimes.

Dessa forma, para o desenvolvimento do trabalho, foram analisados o Histórico da Previdência Brasileira, os Regime Geral da Previdência Social – RGPS e os

Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, os princípios vinculados à Previdência Complementar, as semelhanças e diferenças entre os Regimes.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa foi a qualitativa com análise de dados secundários, para a partir desses, demonstrar a necessidade da implantação da Previdência Complementar para os servidores públicos.

2 HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

Tratando genericamente dos direitos sociais no Brasil, e não especificamente da Previdência Social, a Constituição Política do Império do Brasil, Carta de Lei de 25 de março de 1824, fez alusão à assistência social, ainda que sem disposições concretas sobre o Direito Previdenciário.

A Princesa Imperial Regente do Brasil editou, em 26 de março de 1888, o Decreto nº. 9.912-A que reformou os correios do Império, regulando também o direito à aposentadoria, sendo essa a primeira legislação específica sobre direito previdenciário.

A Constituição Republicana de 1891 foi a primeira a abordar o tema, regulando normas de aposentadoria em favor dos funcionários públicos, ao dispor em seu art. 75 que "a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação."

Somente no ano de 1923, o direito previdenciário foi regulamentado pelo Decreto-Legislativo nº 4.682, de 14 de janeiro de 1923, conhecido como "Lei Elói Chaves", que determinava a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, a ser instituída em cada uma das empresas da estrada de ferro, estabelecendo seu custeio e sustentabilidade. Referida norma é dada como um marco para o desenvolvimento da Previdência Social brasileira, conforme salientado por Oliveira e Teixeira (1985).

As caixas de aposentadorias e pensões mantinham a administração e a responsabilidade do sistema previdenciário nas mãos da iniciativa privada e previam a forma de custeio pela própria classe. Não havia intervenção do poder público junto a essas Caixas, sendo o Estado apenas o responsável pela criação e regulamentação de seu funcionamento, de acordo com os procedimentos previstos na legislação.

A Constituição Federal de 1934 estendeu o custeio tríplice da Previdência Social com a participação do Estado, dos empregadores e dos empregados para

todas as categorias, representando um grande marco no sistema previdenciário, em especial, no tocante ao custeio.

O que se verifica é que a Previdência Social era, então, orientada para o plano das ideias de Seguridade Social, onde não se visava apenas a concessão de benefícios, mas a utilização dos recursos previdenciários com uma política social ampla que englobava, além dos benefícios pecuniários tradicionais, ações destinadas à saúde, higiene, educação, habitação e redistribuição de renda.

Somente no ano de 1960 foi editada a Lei nº 3.807, denominado Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que uniformizou os planos de benefícios e as contribuições cobradas pelos diversos Institutos, com o objetivo de reduzir as disparidades existentes no sistema previdenciário, estabelecendo, contudo, o financiamento de imóveis com recursos previdenciários.

Várias normas legais foram editadas para regulamentar os benefícios, mas, somente no ano de 1965, foi editada a Emenda Constitucional (EC) nº 11, que introduziu uma modificação constitucional proibindo a concessão de benefícios previdenciários sem a previsão legal de sua devida forma de custeio, visando elidir a concessão irresponsável de benefícios, em especial, por motivos políticos.

A Constituição de 1967, instituída no início do Regime Militar, trouxe algumas regras sobre a Previdência Social, mas somente a Constituição Federal de 1988 ampliou a rede de custeio, mantendo o caráter contributivo da Previdência Social e estabelecendo ao Estado uma função de dúplice custeio, como tomador de serviços e como organizador e distribuidor dos concursos de prognósticos. Coube, também, ao empregador e ao empregado a integralização da rede de custeio da Previdência Social, determinado em seu artigo 201, o regime geral de previdência a todos os trabalhadores brasileiros.

Importante destacar entre as alterações constitucionais, duas Emendas promoveram significativas modificações no sistema previdenciário.

A EC nº 20/98 trouxe regras importantes para a higidez do sistema, entre elas:

- definição para o caráter contributivo, tanto para RGPS como para os RPPS, determinando a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial;
- padronização para a concessão de aposentadorias especiais para ambos os regimes;
- determinação de que somente o servidor público estaria vinculado aos RPPS, estabelecendo o RGPS para aqueles que exercem cargo em comissão,

declarado em lei de livre nomeação e exoneração, cargos temporários ou de emprego público;

- permissão à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a fixação de um teto do RGPS para aposentadorias e pensões concedidas pelos seus respectivos RPPS, desde que fosse instituída a Previdência Complementar para esses servidores.

Destaca-se, ainda, que somente após a EC nº 20/98 e a edição da Lei Federal nº 9.717/98 é que as contribuições previdenciárias passaram a poder ser utilizadas somente para o pagamento de benefícios.

A necessidade de capitalização dos recursos das contribuições foi ressaltada por Stephanes (1998), então Ministro da Previdência:

Os saldos da Previdência foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais (sic), na manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamentos de benefícios, de 1986 a 1988, as transferências da Previdência Social para a área de saúde cresceram por conta da implantação do Sistema Único Descentralizado de Saúde (SUDS), chegando a 35% da arrecadação sobre a folha de salários, de 1988 até meados de 1993, as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), que substituiu o SUDS, chegaram a 15% de toda a arrecadação sobre a folha de salários.

Além das alterações quanto às regras de custeio, a EC nº 20/98 trouxe em seu texto a possibilidade da criação da Previdência Complementar, que somente foi regulamentada no ano de 2001 pelas Leis Complementares nºs 108 e 109.

Contudo, a profunda alteração trazida pela EC nº 20/98 não foi capaz de solucionar os grandes desafios da Previdência Social, e assim, foi editada, no ano de 2003, a EC nº 41 que trouxe inúmeras alterações buscando maior equilíbrio financeiro e atuarial para o regime, sendo que já no ano de 2005, foi promulgada a EC nº 47 que, além de alterar outras regras, modificou algumas das introduzidas pela EC nº 41/03.

Entretanto, mesmo com essas alterações, as regras e direitos existentes, somados a um planejamento e estimativas equivocados, levaram à fragilidade do sistema, sendo hoje, novamente, discutidas profundas alterações no sistema de Previdência no Congresso Nacional.

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seus Relatórios Econômicos (2015) estima que apesar de o Brasil ter uma população jovem, gasta com aposentadorias mais que muitos países vinculados à Organização,

entendendo ser necessária uma reforma do sistema previdenciário, a ser realizada de forma sustentável e com a alteração do mecanismo de indexação dos benefícios mínimos para conter o gasto de forma eficaz.

3 O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social no Brasil pode assim ser classificada:

- a) RGPS operado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, uma entidade pública e de filiação obrigatória para os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT;
- b) RPPS instituído por entidades públicas – Institutos de Previdência ou Fundos Previdenciários e de filiação obrigatória para os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- c) Regime de Previdência Complementar, operado por Entidades Abertas e Fechadas de Previdência Complementar, com filiação facultativa, criado com a finalidade de proporcionar uma renda adicional ao trabalhador que complemente a sua Previdência oficial.

Abstrai-se dessa classificação que a Previdência Social é administrada pelos Governos Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, através dos diversos regimes próprios de Previdência para os servidores públicos e pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS o regime geral, para os demais trabalhadores.

Tanto os RPPS como o RGPS são compulsórios e têm por objetivo garantir a renda básica, repondo-a até determinados limites em função da perda da capacidade laborativa. Já a aposentadoria complementar é facultativa e oferece benefícios semelhantes, porém visando garantir maior renda. Essas características serão explicadas no Item 5 – Semelhanças entre o RGPS e RPPS.

4 PRINCÍPIOS VINCULADOS À PREVIDENCIA COMPLEMENTAR

Podemos destacar seis princípios vinculados à Previdência Complementar: da equidade, da liberdade contratual, da afetação patrimonial, do contrato de Previdência

Complementar como contrato plurilateral, da governança do sistema e da sustentabilidade da Previdência Complementar.

4.1 PRINCÍPIO DA EQUIDADE

Equidade significa senso de justiça e, desta forma, a equidade está relacionada à forma de participação do custeio, previsto no inciso V, do artigo 194, da Constituição Federal, que estabelece:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

...

V - equidade na forma de participação no custeio;

O princípio da equidade impõe que o custeio da seguridade social seja feito de forma proporcional à capacidade contributiva de todos os que estão obrigados a custeá-lo, sendo que cada um deverá fazê-lo “na medida de suas possibilidades, possibilidades estas que são fornecidas pelos ganhos, seja do empregador, seja do trabalhador. Quem tem maior capacidade econômica deve contribuir com mais”. (DIAS; MACEDO, 2008).

A equidade na forma de participação do custeio é consequência do princípio da capacidade contributiva do direito tributário, segundo o qual, aquele que detém maior capacidade contributiva deve efetuar uma contribuição maior. É consequência, também, do princípio da igualdade material entre as pessoas, o qual entende que os iguais devem ser tratados de forma igual, e os desiguais, na medida de suas desigualdades, a fim de se estabelecer um senso de justiça social.

Assim, o princípio da equidade analisado à luz da Previdência Complementar significa a aplicação da justiça e igualdade na participação do custeio da Previdência. “Logo, deve-se cobrar mais contribuições de quem tem maior capacidade de pagamento para que se possa beneficiar os que não possuem as mesmas condições” (KERTZMAN, 2006).

Para Balera (2012), a equidade constitui “o ponto de equilíbrio entre a capacidade econômica do contribuinte e o esforço financeiro que dele será cobrado para a constituição do fundo comum de proteção social”.

4.2 PRINCÍPIO DA LIBERDADE CONTRATUAL

O princípio da liberdade contratual depende, conceitualmente, da chamada autonomia privada ou autonomia da vontade, a qual, por sua vez, é o reflexo da liberdade econômica.

A liberdade de contratar é reconhecida no art. 421, do Novo Código Civil Brasileiro. Em princípio, o ato de contratar, a escolha do respectivo parceiro e o estabelecimento do conteúdo do contrato se sujeitam à vontade dos contratantes, os quais poderão estabelecer novos tipos contratuais, além dos já existentes, desde que observadas as normas gerais legalmente prescritas (NCCB, art. 425).

O princípio da liberdade contratual para a Previdência Complementar pode ser verificado nas disposições contidas no parágrafo 16, do artigo 40, da Constituição Federal, que estabelece que somente mediante sua prévia e expressa opção poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente.

Destaca-se que a liberdade contratual, em razão da falta de igualdade material entre os contratantes, leva à necessidade de uma maior intervenção do Estado, através da edição de normas imperativas capazes de minorar as desigualdades.

Assim, as normas de Previdência Complementar, estabelecidas tanto na Constituição Federal como nas Leis Complementares nº 108/2001 e nº 109/2001 e demais regulamentações, circunscrevem o âmbito de liberdade contratual para que as partes possam livremente decidir, respeitando-se um núcleo imutável que não pode ser transacionado pela Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC), patrocinadores e participantes, como carência mínima de 60 (sessenta) contribuições mensais e cessação do vínculo para que o participante possa se torna elegível (I, art. 3º, da LC nº 108/2001). Circunscrevem, também, a estrutura organizacional da EFPC regida pela LC nº 108/2001 e o equacionamento do resultado deficitário na proporção existente entre as suas contribuições (art. 21 da LC nº 109/2001), entre outras.

Isso porque, em muitas relações jurídicas, não se pode mais assegurar aos partícipes de qualquer relação contratual a plena liberdade de contratar ou de estipular

livremente o conteúdo do contrato que, em muitos casos, tem sua validade dependente do assentimento de uma autoridade reguladora.

4.3 PRINCÍPIO DA AFETAÇÃO PATRIMONIAL

O princípio da afetação patrimonial, presente nas relações da Previdência Complementar, concebe uma espécie de separação ou divisão do patrimônio pelo encargo imposto a certos bens que são postos a serviço de um fim determinado. Segundo esse princípio, não importa a afetação na disposição do bem e na sua saída do patrimônio do sujeito, mas na sua imobilização em função de uma finalidade.

Esse princípio está claramente presente na Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre a Previdência Complementar e estabelece, em seu artigo 34, que deve ser garantida a independência patrimonial.

Tal garantia ocorre quando implementado o multiplano da entidade fechada, que é o plano ou o conjunto de planos de benefícios administrado para diversos grupos participantes com independência patrimonial.

A separação patrimonial não se deve à necessidade de se limitar a garantia dos credores, mas se apresenta como uma necessidade econômica e social para atingir o fim para o qual o patrimônio foi constituído. A colocação de um núcleo patrimonial a serviço de determinada finalidade, diversa daquela do patrimônio geral do sujeito, é a verdadeira razão de ser da separação.

A legislação faz alusão à independência patrimonial existente entre os planos de benefícios da entidade e não a uma suposta independência entre os grupos de participantes, que não seria, esta, de cunho patrimonial. Cada plano de benefícios é constituído por um núcleo patrimonial nominalmente titularizado pela entidade fechada de previdência complementar que o administra, sendo este destinado a garantir a complementação previdenciária daqueles que se vincularam, na qualidade de participantes, ao determinado plano.

Portanto, quando o legislador faz referência à independência patrimonial presente no âmbito das entidades fechadas com multiplano, estabelece que as entidades fechadas que administram dois ou mais planos têm, por princípio, a incomunicabilidade dos patrimônios desses planos. A independência patrimonial entre os planos de benefícios surgiu como mecanismo de segregação de riscos e proteção patrimonial a cada grupo de participantes.

A independência patrimonial tem ainda por fundamento o princípio constitucional que estabelece que o regime de previdência privado é “baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado” (art. 202 da Constituição Federal), e que seja preservada a liquidez, a solvência e o equilíbrio econômico, financeiro e atuarial de cada plano de benefícios (art. 3º, III, da Lei Complementar n.º 109/2001).

4.4 PRINCIPIO DO CONTRATO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR COMO CONTRATO PLURILATERAL

O contrato de Previdência Complementar é tido como uma espécie do gênero contrato plurilateral. Em razão da dificuldade de se estabelecer a distinção entre as complementações de aposentadoria oriundas do campo do direito do trabalho e do campo do direito previdenciário complementar, a doutrina brasileira e estrangeira limitou-se a arrolá-las como “regimes complementares”.

O contrato de Previdência Complementar possui elementos de identidade que lhe são próprios e exclusivos. Não obstante, é frequentemente confundido com o contrato de trabalho.

O contrato de Previdência Complementar não nasce necessariamente do contrato de trabalho e nem sempre é uma consequência deste. A principal característica dos contratos de Previdência Complementar resulta do fato de não ser ele um contrato bilateral, mas um contrato plúrimo.

Venosa (1992) explica que nesse tipo de contrato deve existir a manifestação de mais de duas vontades, não devendo ser confundido com os contratos bilaterais com múltiplos sujeitos ativos e passivos, mas com um mesmo nível de direitos e obrigações. Nos contratos plúrimos, cada parte adquire direitos e contrai obrigações com relação a todos os outros contratantes. Há um feixe de obrigações entrelaçadas e não uma oposição pura e simples de um grupo de contratantes perante outro. A vontade de cada um pode ir se manifestando escalonadamente, sendo necessário estabelecer na avença seu tempo e forma.

Segundo Venosa (1992), o contrato plurilateral tem por características: a) a assincronia da manifestação de vontades; b) a assimetria das obrigações dos contratantes; c) a cessão da posição dos contratantes. Essas mesmas características

dos contratos plúrimos podem ser inferidas nas normas legais brasileiras, aplicáveis aos contratos de Previdência Complementar.

Para Almeida (2008, pg.60), a assimetria do contrato presente nos contratos de Previdência Complementar, onde cada um dos contratantes adquire direitos e contrai obrigações em relação a todos os demais contratantes, é a que define de melhor forma o contrato plúrimo, “pois cada contratante possui níveis de responsabilidades contratuais escalonados e diferenciados”, sem ... que “assuma responsabilidades em nome de outrem ou que um dos contratantes represente os demais na celebração do negócio jurídico”.

4.5 PRINCÍPIO DA GOVERNANÇA DO SISTEMA

Segundo o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2009), “Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre Proprietários, Conselho de Administração, Diretoria, e órgãos de controle”. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a sua longevidade.

A governança corporativa na Previdência Complementar tem por objetivo promover a confiabilidade da instituição em relação a seus grupos de interesses, tendo como base a transparência, equidade, prestação de contas e a responsabilidade corporativa. (CONAPREV, 2015)

Também a OECD (2014) entende que a adesão ao princípio de governança é necessária e deve direcionar os regulamentos das EFPC, definido o papel e a capacidade dos fundos de pensão, o impacto à participação ativa dos participantes no comportamento da entidade, bem como o papel dos administradores dessas entidades.

Nesse sentido, o Ministério da Previdência Social editou a Resolução MPS/CGPC nº 13, de outubro/2004, determinando que as entidades fechadas de Previdência Complementar devem adotar princípio, regras e práticas de governança, gestão e controles internos adequados à estrutura, complexidade e gestão de riscos dos planos de benefícios operados pelas EFPC, com a finalidade de assegurar o pleno cumprimento de seus objetivos.

As práticas de governança visam o aprimoramento da instituição e de sua gestão em áreas como: estratégica, gerencial, operacional, financeira, contábil e social. Elas oferecem como resultado a demonstração de ética, responsabilidade e credibilidade, fixando, ainda, uma estrutura mínima de governança, composta por um Conselho Deliberativo e Fiscal e por uma Diretoria Executiva, podendo, também, serem constituídas outras instâncias de decisão e assessoramento, como conselhos consultivos.

4.6 PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE NA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Muitas são as definições teóricas para a sustentabilidade, mas, com maior repercussão, foi estabelecida no ano de 1987, pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do relatório “Nosso Futuro Comum”, publicado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (apud, MIKHAILOVA, 2004, p. 26), o conceito de “Desenvolvimento sustentável é aquele que busca as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender as próprias necessidades”.

No RGPS, verifica-se que a sustentabilidade é uma meta a ser atingida através das contribuições de seus participantes para o financiamento do sistema previdenciário. Contudo, por ser o sistema deficitário, há hoje uma dependência dos recursos estatais para sua manutenção.

Já nos RPPS, a Lei nº 9.717/98 e as demais normas disciplinadoras como: portarias, resoluções, instruções e orientações do Ministério da Previdência Social (MPS), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) instituíram para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, órgãos reguladores com o intuito de direcionar os RPPS para operar de forma sustentável, mantendo seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Na Previdência Complementar, a sustentabilidade pode ser vista como um dos pilares de sua existência, estabelecendo o art. 7º da Lei Complementar nº 109 que:

Art. 7º Os planos de benefícios atenderão a padrões mínimos fixados pelo órgão regulador e fiscalizador, com o objetivo de assegurar transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial.

Parágrafo único. O órgão regulador e fiscalizador normatizará planos de benefícios nas modalidades de benefício definido, contribuição definida e contribuição variável, bem como outras formas de planos de benefícios que reflitam a evolução técnica e possibilitem flexibilidade ao regime de previdência complementar.

Ressalte-se que o PPA 2016-2019 salienta, dentro de suas diretrizes estratégicas, a importância do Regime de Previdência Complementar – RPC como um mecanismo de formação de poupança interna e de longo prazo, ampliando a capacidade de investimento do país e contribuindo para o crescimento econômico. Traz, ainda, como objetivo da Previdência Complementar, a sustentabilidade dos regimes previdenciários, entendendo que “terá como prioridade o desenvolvimento de ações de fortalecimento da supervisão baseada em riscos com alcance da efetividade; de aprimoramento dos controles internos administrativos e das atividades de inteligência; de gerenciamento de riscos corporativos; e de fortalecimento da segurança institucional”.

A União, buscando a sustentabilidade futura de seu RPPS, aprovou a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que instituiu a Previdência Complementar dos servidores públicos federais com o objetivo de garantir a construção do equilíbrio financeiro e atuarial. Alguns Estados da Federação implantaram ou se encontram em fase de implantação do RPC. Contudo, os resultados financeiros e atuariais somente poderão ser mensurados após a evolução do novo regime e a transição entre os servidores que se encontram vinculados ao atual sistema e aqueles que optarem pelo novo regime ou ingressarem no serviço público após a sua criação.

5 SEMELHANÇAS ENTRE O RGPS E OS RPPS

Os dois regimes são obrigatórios e de caráter compulsório e têm por objetivo a garantia da renda básica em função da perda da capacidade laborativa. Ambos são deficitários (Vide Tabela 1 e 2).

O ato de filiação aos Regimes de Previdência tem caráter compulsório por ser determinado por lei e ocorre para os segurados obrigatórios, de forma automática, a partir do exercício de atividade remunerada. Nos termos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, segurados obrigatórios são: o empregado, o empregado doméstico, o contribuinte individual, o trabalhador avulso e o segurado especial.

O caráter obrigatório de filiação à Previdência deve ser visto como um contrato entre os cidadãos e o Estado, o qual estabelece a manutenção de condições mínimas de sobrevivência, mediante o apoio solidário de todos frente às necessidades de alguns. A Previdência corresponde a uma forma de seguro social, originando, como qualquer outro seguro, sua característica contributiva. Esse aspecto define a necessidade da participação financeira direta do segurado (MATOS; MELO; SIMONASSI, 2013).

As contribuições compulsórias de empregados e empregadores têm, por fim, assegurar os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Outra semelhança importante se refere ao déficit apontado nos regimes.

A Associação Nacional dos Servidores Públicos, da Previdência e Seguridade Social (ANASP) publicou em fevereiro deste ano dados do sistema previdenciário, onde destacamos os principais aspectos relacionados ao RGPS.

Tabela 1 – Números da Previdência ANASP

População (2014) (1)	203,1 milhões
Esperança de vida ao nascer 2015 ¹	79,10 anos
Produto Interno Bruto (2015) (1)	R\$ 5.904,3 bilhões
Arrecadação do INSS/PIB) 2015	5,93%
Benefícios do INSS/PIB	7,42%
Arrecadação Federal (2015)	R\$ 1,2 trilhão (2)
Contribuintes para o RGPS (2014) (3)	R\$ 54,7 milhões
Arrecadação Total (2016)	R\$ 396,9 bilhões
Arrecadação Líquida (2016)	R\$ 358,137 bilhões
Déficit	R\$ 149,733 bilhões
Valor arrecadado pela Previdência Social 2016 (10)	R\$ 323,4 bilhões
Pagamento de Benefícios do RGPS 2016) (11)	R\$ 507,8 bilhões

Elaboração: Prof. JB Serra e Gurgel/ Dez 2016. **Fonte:** Números da Previdência ANASPS

(1) IBGE, 2014(2) RFB, (3) DATAPREV,CNIS, (10) BEPS, dez 2016.(11) reestimado em dez. de 2015, MF/MPOG; Tabela resumida pelo autor.

Também os RPPS são deficitários e consomem parcela expressiva dos recursos fiscais. Apresentamos dados elaborados pelo Ministério da Previdência e Tribunal de Contas da União, de forma consolidada.

Tabela 2 - Proteção Previdenciária para a População Idosa* - Brasil

Categorias	Homens	Percentual sobre o Total (%)	Mulheres	Percentual sobre o Total (%)	Total	Percentual sobre o Total (%)
Aposentados	9.361.477	72,3%	7.986.329	48,6%	17.347.806	59,1%

¹ Atualizado conforme dados do IBGE

Pensionistas	169.443	1,3%	2.494.049	15,2%	2.663.492	9,1%
Aposentados e pensionistas	345.185	2,7%	1.831.750	11,1%	2.176.935	7,4%
Contribuintes não beneficiários	1.266.812	9,8%	554.048	3,4%	1.820.860	6,2%
Protegidos (a)	11.142.917	86,1%	12.866.176	78,3%	24.009.093	81,7%
Desprotegidos (b)	1.802.544	13,9%	3.562.333	21,7%	5.364.877	18,3%
Total de Residentes (a+b)	12.945.461	100,0%	16.428.509	100,0%	29.373.970	100,0%

Fonte: PNAD/IBGE – 2015. Elaboração: SPPS/MF. * Idosos de 60 anos ou mais, independentemente de critério de renda, que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que continuam contribuindo para algum regime

Tabela 3 – Dados gerais – RPPS da União em 2013

Despesa	R\$ 446 bilhões
Inativos	55.811
Pensionistas	409.756
Receitas	R\$ 10,1 bilhões (contribuições de servidores civis)
	R\$ 2,1 bilhões (contribuições de militares)
	R\$ 14,4 bilhões (receitas previdenciárias intraorçamentárias)
Despesas:	R\$ 64.165 (servidores civis)
	R\$ 24.953 (militares)
Déficit:	R\$ 62,7 bilhões (R\$ 39,9 bilhões e 22,8 bilhões)

Fonte: Dados extraídos de Auditoria realizada pelo TCU – Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União (RPPS), Fábio H. G. Barros - http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/Fabio_Henrique_Granja_e_Barros_TCU.pdf

O Ministério da Previdência, para apontar o déficit, leva em conta ainda, os RPPS dos Estados e Municípios, considerando que as despesas com pessoal impactam também as contas públicas como um todo.

Tabela 4 – Dados gerais – Situação atuarial estados e municípios

Grupo	Ativo Líquido	Déficit Atuarial	Receita Corrente Líquida	Despesa de Pessoal	Ativos	Inativos e Pensionistas
Estados	72.765.525	-607.213.174	346.278.184	141.191.971	2.343.175	1.517.249
Municípios Capitais	8.861.231	-94.180.967	54.809.098	22.334.388	546.437	199.649
Municípios >400 Mil	4.911.178	-38.100.208	18.879.604	8.240.632	198.017	66.357
Municípios >100 Mil	9.203.006	-38.749.996	31.271.413	14.218.518	469.950	98.832
Municípios >50 Mil	5.287.539	-11.297.593	12.520.367	5.817.749	267.210	42.494
Municípios >10 Mil	6.152.633	-17.553.943	18.791.456	8.819.854	482.638	71.632

Fonte: Situação Atuarial dos RPPS dos Estados e Municípios por Grupo (Valores em R\$ mil)
Elaboração: NOGUEIRA, Naron Gutierrez Fonte: DRPSP/SPPS/MPS - CADPREV

O que se pode verificar nessas tabelas é que quanto maior o déficit atuarial o RPPS apresentar em relação à receita corrente líquida, maior será a parcela do orçamento e dos orçamentos futuros que o poder público terá que destinar para

custear os benefícios previdenciários, reduzindo a capacidade de investimentos nas outras áreas prioritárias.

6 METODOLOGIA

Os procedimentos adotados para o desenvolvimento desta pesquisa são classificados como qualitativo com análise de dados secundários.

Segundo Gil (1994), a pesquisa qualitativa geralmente apresenta três etapas que podem ser seguidas: na análise de dados, a redução, que consiste no processo de seleção e simplificação dos dados, a apresentação, que é a organização dos dados selecionados que possibilita a análise das semelhas e diferenças e seu inter-relacionamento, e a conclusão/verificação, onde se revisa os dados para se verificar as conclusões emergentes.

Dessa forma, foram analisados os dados históricos, que demonstram a evolução da previdência social no Brasil, mostrando que sua evolução está diretamente ligada a situação atual. Também foram utilizados os dados disponíveis nos órgãos responsáveis pela elaboração das políticas públicas, de gestão e controle vinculados ao RGPS e aos RPPS.

A pesquisa ainda se baseou em estudos teóricos e dados estatísticos disponibilizados pelos órgãos que regulam a matéria, possibilitando a comparação dos regimes de Previdência, a demonstração de suas diferenças e a ausência de equidade e igualdade de tratamento entre servidores públicos e trabalhadores ligados ao setor privado.

7 ANALISE DE DADOS

As diferenças entre o RGPS e os RPPS acabam por criar dois tipos de segurados, demonstrando a total ausência de equidade ente os regimes. Isso porque as regras para a concessão de aposentadoria e pensão e os valores dos benefícios entre os dois regimes são baseados em normas distintas. Pode-se apresentar como principais diferenças:

Quadro 1 – Comparativos de RGPS e RPPS

	RGPS	RPPS
Base Legal	Aplicam-se as regras previstas no art. 201 da CF e Lei Federal 8.213/91.	Aplicam-se as regras previstas no art. 40 da CF e nas Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12.
Carência	Exige carência de 15 anos para as aposentadorias por tempo de contribuição, por idade e especial.	Não exige carência para aposentadoria, mas exige 10 anos de serviço público, sendo que desses, os 5 últimos devem ser no cargo em que se dará a aposentadoria.
Carência	Exige carência de 1 ano para a aposentadoria por invalidez.	Não exige tempo mínimo de serviço público e cargo.
Reajuste	O reajuste dos benefícios segue a regra da preservação do valor real, sendo o índice de reajuste o INPC desde o ano de 2003.	A regra geral é a preservação do valor real, mas o índice utilizado é de acordo com as normas de aposentação, respeitada a isonomia e paridade com os servidores da ativa.
Teto de valores dos benefícios	Os vinculados ao INSS não têm os valores dos benefícios limitados ao teto de contribuição e de benefício, sendo que em 2017 está estipulado em R\$ 5.531,31.	Não há teto de contribuição, mas há o teto máximo, no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.
Cálculo dos proventos	O cálculo dos proventos leva em consideração o “fator previdenciário”, que é uma fórmula (matemática) usada para calcular as aposentadorias por tempo de contribuição e por idade.	Não se aplica o fator previdenciário. A regra geral prevê o cálculo de uma média aritmética de 80% das maiores remunerações do servidor considerando o período desde julho de 1994 até a data da aposentadoria, salvo se tiver direito à paridade, que dará o direito a perceber a última remuneração do cargo efetivo.
Alíquota de contribuição	As alíquotas de contribuição patronais no INSS são fixas em 22% sobre a folha de pagamento.	No RPPS, as alíquotas podem variar entre 11%, no mínimo, e 22%, no máximo, de acordo com avaliação atuarial realizada anualmente.
Base de cálculo	No INSS, a base de cálculo patronal incide sobre todas as verbas da folha de pagamento.	A base de cálculo patronal incide somente sobre as verbas permanentes e incorporáveis.

Fonte: o autor (2017).

Uma das preocupações do Governo Federal ligada ao RGPS é a sustentabilidade do sistema de proteção ao trabalho e da Previdência, considerando o bônus demográfico² e o processo de envelhecimento natural da população. Diante disso, uma das diretrizes estratégicas do PPA é a garantia de acesso da população ao sistema previdenciário, com qualidade e equidade no atendimento e melhoria da gestão.

² O bônus demográfico é resultado da redução da taxa de fecundidade e da diminuição da mortalidade em uma população.

Já a preocupação do Governo Federal e dos Governos Estaduais, Municipais e Distrito Federal em relação à sustentabilidade do RPPS, é baseada nas regras constitucionais previstas para os servidores públicos efetivos, que garantem a paridade e a integralidade dos benefícios aos vencimentos dos servidores ativos para aqueles que cumpriram as regras de aposentadoria até o ano de 2003 e, após as alterações promovidas pela EC nº 41, benefícios equivalentes à média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994, limitando-se ao teto da remuneração do servidor no cargo efetivo. Outra preocupação é a existência de aposentadorias especiais, como professores e militares, nas quais o tempo de efetivo exercício para os servidores públicos pode ser, para algumas carreiras, inferior ao do RGPS (aposentadoria especial).

Além disso, nos RPPS, o caráter contributivo passou a ser compulsório somente com a EC nº 3, de 1993, sendo a aposentadoria dos servidores tratada, até então, como um prêmio por seus serviços prestados ao Estado.

Também as regras de concessão de aposentadoria, os limites dos valores dos benefícios do RGPS e dos RPPS são totalmente distintos. Enquanto no RGPS o teto previdenciário no ano de 2017 foi de R\$ 5.531,31 com correção anual apurada em razão da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, nos RPPS o teto previdenciário equivale a R\$ 33.763,00, valores equivalentes ao teto dos vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e atualização de acordo com a revisão geral anual dos servidores ativos, conforme dispõe os incisos X e XI, do artigo 37, da Constituição Federal.

Outra diferença importante é a forma de financiamento desses regimes. Enquanto no RGPS as fontes de recurso são as contribuições sobre a folha de salários dos trabalhadores empregados, a contribuição sobre a renda bruta das empresas – COFINS, Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e outras de menor valor, no RPPS, a fonte de recursos são as contribuições dos servidores ativos, inativos, pensionistas e do ente estatal, além de aportes de recursos públicos para cobertura de déficit atuarial e insuficiências financeiras, bens e direitos destinados por lei ao seu custeio.

Além disso, os RPPS, em relação ao RGPS, são desiguais tanto na perspectiva horizontal quanto na vertical. Para se alcançar a equidade e a redução da iniquidade entre o RPPS e o RGPS é necessária a criação da Previdência Complementar para servidores públicos. Em termos horizontais, a desigualdade é consequência das

diferentes regras que se aplicam nos Estados de maior renda e do setor privado, já verticalmente, pessoas diferentes recebem tratamento distinto. (CAETANO, 2011).

Ocorre que o RGPS e a grande maioria dos RPPS se financiam por meio de repartição simples, isto é, pagam-se os benefícios com base nos tributos arrecadados da sociedade como um todo. Assim, uma das maiores desigualdades entre o RPPS e o RGPS é o caráter regressivo do regime próprio, pois, por se tratar de uma despesa obrigatória, há uma nítida transferência de recursos de toda a coletividade para financiamento das aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

Esse fato se agrava no custeio das despesas do RPPS. Isso porque um servidor público pode, a depender das combinações de regras, receber aposentadoria equivalente ao seu último salário. Um trabalhador da iniciativa privada, entretanto, tem seu benefício limitado ao teto do RGPS.

O segurado da iniciativa privada pode receber aposentadoria superior ao teto do RGPS, mas essa será fruto do seu esforço individual de poupança ou em conjunto com seu empregador, por meio de uma aposentadoria complementar. Em outras palavras, os benefícios previdenciários mais altos para os trabalhadores do setor privado não oneram os cofres públicos e, portanto, não fazem com que toda a sociedade, mediante a coleta de tributos, beneficie um grupo de pessoas de camada de renda elevada para os padrões brasileiros.

O teto constitucional, inserido pela EC nº 41/2003, modificou substancialmente as regras de concessão de benefícios para os servidores integrantes dos RPPS, estabelecendo que a maior remuneração para ativos e inativos do setor público tenha como referência a remuneração do ministro do Supremo Tribunal Federal, e para os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário dos diversos entes públicos ou esferas da Federação, o valor de 90,25% do subsídio do Ministro do STF, de acordo com o disposto no art. 37, XI da CF, impondo, assim, um limite natural para os Estados. Já os Estados possuem duas alternativas para determinar o subteto, adotar como subteto do Poder Executivo o Subsídio de Governador, ou a fixação pelo Poder Executivo Estadual do valor percebido pelo Poder Judiciário (alternativa acrescida pela EC 47/05). Para o RGPS, estabeleceu-se apenas o limite máximo do salário de contribuição, limitando, desta forma, o valor percebido na aposentadoria ao valor atual de R\$ 5.531,31.

Assim, e considerando o grande número de servidores existentes para a realização e desenvolvimento das ações do Estado e os inúmeros direitos

constitucionais desses, em especial os ligados às regras de aposentadoria para os servidores públicos, o financiamento do regime e, ainda, a instituição tardia do caráter contributivo, acabou-se por transferir a toda a sociedade o custeio das aposentadorias e pensões dos servidores públicos, o que resultou por impor fixação de teto para aposentadoria e a instituição da Previdência Complementar, com o objetivo de buscar o equilíbrio atuarial dos regimes.

8 A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA E EQUIDADE ENTRE OS REGIMES

A preocupação com a sustentabilidade dos regimes previdenciários por parte dos Governo, é recente, e a ausência de planejamento e visão estratégica, ocasionou graves déficits no sistema.

Inicialmente, a política prevista para a previdência social, instituída para todas as categorias pela Constituição Federal de 1934 era de utilização dos recursos previdenciários com ações destinadas à saúde, higiene, educação, habitação e redistribuição de renda, não sendo prevista a acumulação ou capitalização dos recursos para garantir a sustentabilidade desses regimes, o que foi repetido por muitos anos através de outras legislações.

Somente a partir de 1998 é que, buscando garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, a EC nº 20 estabeleceu o caráter contributivo, determinado a Lei 9.717/98 que as contribuições previdenciárias para todos os regimes, somente poderiam ser utilizadas para o pagamento de benefícios previdenciários. Por décadas, os recursos previdenciários foram utilizados para diferentes finalidades, e hoje garantir a sustentabilidade dos regimes se tornou essencial para a manutenção e concessão de benefícios previdenciários futuros.

O valor arrecadado para custear aposentadorias e pensões é insuficiente para a cobertura dos benefícios, gerando déficit previdenciário. Conforme dados do Ministério da Previdência, no RGPS as aposentadorias por tempo de contribuição representam 30% da quantidade emitida de benefícios, e seu custo equivale a 45% do total de aposentadorias pagas. Isso porque, enquanto nas aposentadorias por idade o benefício médio é de 1,1 vezes o salário mínimo, nas de por tempo de contribuição, que não possuem limite de idade mínima, o benefício equivale ao dobro (2,2 vezes o mínimo) do primeiro grupo.

Já o RPPS da União têm a média dos proventos muito superior, sendo que é de R\$ 7.465,13 no Poder Executivo, R\$ 12.002,90 no Ministério Público, R\$ 16.963,07 no Poder Judiciário e R\$ 24.844,81 no Poder Legislativo, composto pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados e TCU, conforme Anexo IV.7 – Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Civil, publicado pelo Ministério do Planejamento³.

Diante desse quadro, a previdência social no ano de 2016 arrecadou R\$ 323,4 bilhões e pagou R\$ 507,8 bilhões em benefícios (Tabela 1), para 22.188.233 aposentados e pensionistas (Tabela 2). Já o RPPS da União possuía em 2013, 55.811 mil Inativos e 409.756 mil pensionistas, com uma arrecadação de R\$ 26,6 bilhões e despesa de R\$ 89.118 bilhões (Tabela 3). Nos Estados, a despesa de pessoal é de R\$ 141.191.971 bilhões, para 2.343.175 ativos 1.517.249 Inativos e Pensionistas, com um déficit atuarial de 607.213.174 bilhões (Tabela 4).

Além do caráter contributivo, outras medidas foram instituídas para se buscar a sustentabilidade dos regimes, como a possibilidade da criação da Previdência Complementar, com limitação do pagamento pelo RPPS do valor pago do teto RGPS e busca na equidade dos direitos previstos para os segurados de todos regimes previdenciários.

Somado a isso, outros fatores comprometem a sustentabilidade dos regimes, como a diminuição da fecundidade e envelhecimento da população com significativa alteração na tábua de mortalidade da população brasileira. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) destaca que entre 2005 e 2015, enquanto houve diminuição no percentual de crianças e adolescentes até 14 anos e também no de jovens, houve um aumento do percentual de pessoas com 60 anos ou mais de idade na população. O processo de envelhecimento atual e futuro tornará inviável a manutenção das regras previdenciárias atuais.

As projeções do IBGE realizadas no ano de 2014 apontam que a parcela da população brasileira com 65 anos ou mais irá dobrar nos próximos 20 anos, e essa parcela já representava naquele ano, 7,6% do total de brasileiros. Esse percentual deve passar para 9,4% em 2020 e mais do que dobrar até 2035, quando chegará a 15,5% da população.

Os problemas de financiamento da Previdência já estão presentes diante do percentual de idosos no Brasil, somado a ausência de planejamento e decisões

³ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/pldo-2018/anexo-iv-7-avaliacao-atuarial-do-regime-proprio-de-previdencia-social-dos-servidores-civis.pdf/view>

políticas equivocadas. Com o crescimento do percentual de idosos na população e a diminuição da taxa de natalidade, a busca pela sustentabilidade e equilíbrio atuarial dos regimes torna-se imprescindível à sua manutenção.

Constata-se, que as reformas da Previdência Social realizadas ao longo do tempo, bem como a atualmente discutida, tem como motivação, portanto, garantir a sustentabilidade dos benefícios no futuro.

Contudo, as mudanças necessárias das regras previdenciárias para torná-las mais equilibradas e dar sustentabilidade ao sistema devem ser baseadas na equidade entre as regras previstas para homens e mulheres, categorias profissionais, e em especial, eliminar as enormes diferenças de benefícios concedidos ao RGPS e RPPS.

Ao mesmo tempo, a busca da equidade e da sustentabilidade, devem garantir os direitos adquiridos e a universalidade da cobertura, o que torna a tarefa árdua e requer uma definição clara dos impactos atuariais e regras a serem estabelecidas.

9 NECESSIDADE DA IMPLANTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS.

Conforme demonstrado, a ausência de equidade entre os regimes e as decisões políticas quanto a utilização, ao longo do tempo, dos recursos provenientes das contribuições previdenciárias, levou a necessidade de alteração das regras com o fim de garantir a sustentabilidade dos regimes.

9.1 RPPS

A Constituição Federal, em seu artigo 40, garante aos servidores públicos titulares de cargos efetivos dos entes federados um regime próprio de Previdência.

Com base na legislação vigente, os RPPS são organizados pelo sistema de repartição simples ou ainda pelo de caráter contributivo e solidário, que deve buscar a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. A portaria MPS nº 403, de 11.12.2008, define os regimes financeiros que podem ser utilizados pelos RPPS:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

XI - Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a

outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;

XII - Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

XIII - Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

Ou seja, de acordo com as normas vigentes, parte dos benefícios pagos aos servidores são financiados com recursos do tesouro, além das contribuições previdenciárias dos servidores vinculados a esse regime financeiro. Outra parte dos servidores estão vinculados ao regime de capitalização, onde os recursos devem ser suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios.

Contudo, a preocupação do sistema contributivo teve seu nascedouro em 1998, com a EC nº 20, e somente após esse ano é que os Estados estabeleceram em seus regimes a necessidade de equilíbrio econômico e atuarial para a concessão de benefícios previdenciários aos servidores públicos.

Para tentar garantir a sustentabilidade do regime a EC nº 20 incluiu também a autorização legal para instituição da Previdência Complementar para seus servidores, permitindo a aplicação supletiva das regras do RGPS ao RPPS, demonstrando a intenção de aproximar o regime de Previdência Pública ao regime de Previdência Privada.

Para compatibilizar a atuação estatal e seus gastos, foi editada no ano de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que tornou imperativo o acompanhamento sistemático da despesa com pessoal, estabelecendo limites legais para os gastos, visando impedir ou dificultar a expansão da força de trabalho do setor público. Além do controle dos gastos com serviço público, era necessária a alteração do sistema previdenciário já que seu desequilíbrio, tem sido um dos principais fatores de agravamento dos resultados fiscais do setor público.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Relatório Sistemático de Fiscalização da Previdência Social (Fisc Previdência) de 2015, apontou que o desequilíbrio atuarial dos regimes próprios de Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é da ordem de quase 60% do PIB. Destaca-se o resultado atuarial dos RPPS da União, Estados e Municípios:

Figura 1 – Dados gerais sobre os RPPS – PPA – Resultado Atuarial



Uma das maneiras que os RPPS encontraram para equacionar os seus déficits atuariais e restabelecer o equilíbrio de seus planos foi por meio da segregação de massas, que é a separação dos membros do regime próprio em dois grupos, tratados separadamente no que concerne à gestão financeira e contábil, com contabilidade própria e individualizados quanto ao cadastro e escrituração, e recursos financeiros administrados separadamente.

Na segregação de massas o Tesouro é o responsável pela cobertura do déficit atuarial, e este será equacionado não através da instituição de novas e crescentes alíquotas de contribuição patronal, mas sim através do pagamento direto (ou compromisso de pagamento direto presente e futuro) ente público de origem dos benefícios previdenciários aos segurados.

Além da segregação de massas, outra maneira para equacionar o déficit atuarial é a da adoção do regime de capitalização para seus planos e ainda a criação de Previdência Complementar para os servidores públicos, a seguir contextualizado.

9.2 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

O regime de Previdência Complementar faz parte do terceiro pilar do Sistema Previdenciário Brasileiro, tem caráter facultativo e tem por objetivo proporcionar ao trabalhador proteção previdenciária adicional, ou seja, um complemento de sua renda no futuro. As entidades do regime complementar, operando em regime de capitalização, recolhem as contribuições, aplicam o patrimônio acumulado e pagam benefícios aos assistidos.

A Previdência Complementar é integrada por dois segmentos com características próprias:

- Previdência aberta, integrada pelas Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPCs), normalmente vinculadas à área de seguro das instituições financeiras, constituídas por sociedade anônima, com fins lucrativos. Possui natureza contratual e é acessível a qualquer pessoa física, que poderá optar por planos individuais ou coletivos.
- Previdência fechada, que congrega as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) ou Fundos de Pensão, constituídas por fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos. É acessível a grupos específicos, com base no vínculo empregatício ou associativo, e possui planos coletivos.

Dentro das EFPCs há aquelas criadas pelos entes públicos a seus servidores, sendo essa, objeto de análise no presente trabalho.

Com a alteração constitucional no ano de 1998, foram editadas no ano de 2001 as Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 2001. A Lei Complementar nº 108 estabeleceu a relação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e a Lei Complementar nº 109 fixou as regras gerais do Regime de Previdência Complementar. Segundo Caetano (2008, p. 130), a permissão legislativa “introduz avanços de equidade horizontal e vertical”.

A Previdência Complementar veio para harmonizar as regras previdenciárias tanto para os cidadãos de maior renda do setor público quanto para os do setor

privado, buscando equidade entre os regimes. No setor público, visa impedir que o ente federado assuma riscos relativos à aposentadoria e às pensões de maior valor e possibilita ao ente público ganhos consideráveis com eficiência, uma vez que permite desvincular a política previdenciária de sua política de pessoal.

O tema “regime de Previdência Complementar aos servidores públicos” é recorrente em debates sobre a crescente carga que os custos previdenciários do funcionalismo exercem nas finanças dos entes federados, justificando sua criação pela economia ao erário e busca do equilíbrio financeiro/atuarial do RPPS com a adoção do limite de pagamento de benefícios aos previstos para o RGPS.

Campos (2015), destaca que, apesar de pouco tempo de experimentação, é possível delinear características marcantes para o regime de Previdência Complementar dos servidores públicos, a saber: complementar, contratual, filiação facultativa, de Instituição facultativa, regime financeiro de capitalização, natureza pública com regime de direito privado, regime jurídico híbrido, contributivo, fechado, autônomo em relação ao RGPS e ao RPPS, e com contribuição definida.

Os sujeitos do regime de Previdência Complementar dos servidores públicos, segundo Campos (2015) são: participantes, em regra, apenas servidores públicos titulares de cargos efetivos; assistidos: as pessoas físicas, participantes ou dependentes, no gozo dos benefícios do plano de Previdência Complementar; dependentes ou beneficiários dos participantes: pessoas vinculadas por laços de parentesco ou indicados a recebem os benefícios; patrocinadores, que são os entes públicos, que instituem e custeiam o plano de benefícios do regime de Previdência Complementar.

Nos termos da LC nº 108/01, o custeio dos planos de benefícios é responsabilidade do patrocinador e dos participantes, inclusive assistidos, sendo que a contribuição normal do patrocinador para o plano de benefícios não poderá exceder a do participante.

As contribuições devem ser destinadas à constituição de reservas classificadas como normais, que são aquelas determinadas ao custeio dos benefícios, e como extraordinárias, direcionadas ao custeio de déficits, serviço passado⁴ e outras finalidades previstas e definidas por lei. Os planos poderão, ainda, prever o aporte de

⁴ “Serviço passado é (...) a tradução do service past americano. Quer dizer a cobertura de periódicos especificados em cada caso, espécie de jóia, desembolso havido com a obtenção de recursos para cobrir, por exemplo, o período de trabalho do participante antes da admissão na EFPC.” MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Comentários à Lei Básica da Previdência Complementar**. São Paulo: LTr, 2003. p. 202.

recursos pelos participantes, a título de contribuição facultativa, sem contrapartida do patrocinador. Os benefícios a serem concedidos aos participantes não são definidos pela legislação federal, podendo cada EFPC definir seus planos de benefícios aplicáveis a um conjunto de servidores diferentes entre si.

Os planos de benefícios, nos termos da LC nº 109/01, são instituídos por patrocinadores (ente público) que celebram convênio de adesão com a entidade fechada, mediante prévia autorização do CNPC e da PREVIC, que exigirá um número mínimo de participantes para cada plano de benefícios.

A legislação federal estabelece, ainda, que os planos de benefícios sejam autônomos, só admitindo a solidariedade entre patrocinadores dentro de um mesmo plano se houver previsão expressa no convênio de adesão.

Apesar de instituído pela EC nº 20/98 e regulamentado pelas Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 2001, grande parte dos Estados ainda não implementaram previdências complementares a seus servidores. Na reunião do CONAPREV, em abril de 2017, foi apresentado quadro demonstrativo da implantação nos Estados:

Figura 2 – Previdência complementar dos servidores públicos



Conforme se verifica no mapa, a estruturação legal da Previdência Complementar não se encontra presente em todos os estados da federação. Isso, em grande parte, pela rejeição e desconhecimento pelos sindicatos de classe e servidores das garantias asseguradas na nova legislação e pela necessidade de sua implementação para o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário e das contas públicas.

Contudo, as novas exigências econômicas e sociais fazem com que os Estados busquem uma reestruturação de seu sistema previdenciário com a implantação da Previdência Complementar e, desta forma, alcancem a equidade entre os regimes.

A equidade entre os regimes, além de afastar vantagens aos servidores públicos em relação ao trabalhador do setor privado, por ocasião da aposentadoria, também permitirá que os entes não implementem políticas discriminatórias, já que a aposentadoria não será mais concedida aos servidores públicos com base nos salários de contribuição da remuneração integral, mas sim, com base no valor máximo do teto previdenciário, assim como já ocorre no RGPS.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) traz, entre suas recomendações para um bom sistema de Governança Corporativa, a utilização do princípio da equidade que nada mais é do que tratar de forma justa e igual todas as partes interessadas, sobretudo grupos minoritários como colaboradores, clientes, fornecedores e investidores. Esse princípio é de fundamental importância, uma vez que são inaceitáveis atitudes ou políticas discriminatórias.

Assim, em atenção ao princípio da equidade, os planos de benefício da Previdência Complementar do servidor público deverão se restringir à modalidade de contribuição definida, na qual os benefícios futuros dependam da capitalização de contribuições. Para tanto, o novo regime de previdência do servidor deverá ter a seguinte configuração:

- a) até o teto do INSS, continuará a vigor o sistema de benefício definido, em que o valor do benefício é garantido pelo ente federativo;
- b) para o valor que exceder o teto, caberá ao servidor a assunção dos riscos.

9.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO RPC

Diante de todas as considerações, deve-se analisar as posições quanto as vantagens ou não para o Estado, sociedade e servidor público em optar pelo plano de Previdência Complementar.

O Ministério da Previdência Social⁵ apresentou como vantagens da adesão do servidor ao RPC: possibilitar a escolha do percentual de sua contribuição; inscrever-se sem limite de idade; possibilitar a dedução de suas contribuições no imposto de renda (até 12% dos rendimentos tributáveis) durante o período de atividade; receber 100% da rentabilidade líquida dos investimentos em sua conta individual; participar de uma Entidade sem fins lucrativos, com baixas taxas de administração e gestão; receber contribuição do patrocinador em sua conta individual.

Pode-se, ainda, inferir da legislação vigente, outras vantagens, como contribuição paritária, resgate e portabilidade.

Além das vantagens garantidas pelas Leis Complementares nºs 108 e 109, destaca-se, também, que o servidor deixará de contribuir para o RPPS após sua aposentadoria. Isso porque, nos termos da EC nº 41/03, a contribuição previdenciária de inativos incide sobre a parcela dos proventos que superem o valor do teto do RGPS e, optando pelo RPC, o valor dos proventos vinculados ao RPPS será limitado ao valor do RGPS.

Outra vantagem que se pode extrair da legislação está relacionada ao carregamento e à portabilidade. Hoje, um servidor que opte por deixar o serviço público não poderá, em razão da solidariedade do RPPS, levar sua contribuição previdenciária, sendo possível apenas a realização da compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS até o limite do teto do RGPS. Tendo o servidor optado pela Previdência Complementar, todo o valor de contribuição pago a esse regime poderá ser resgatado ou levado para outra Previdência Complementar em razão da possibilidade da portabilidade.

Outra consequência da opção pelo RPC é uma redução imediata da contribuição previdenciária do optante, já que a contribuição para o RPPS será de 11% sobre o teto do RGPS e a contribuição para o RPC poderá ser de até 8,5% sobre

⁵ Perguntas e respostas sobre a instituição do Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos da União - http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120420-160810-740.pdf, consultado em 08.06.2017

o valor excedente, no caso de filiação ao RPC. Por consequência, haverá, ainda, o aumento na sua remuneração líquida em razão da queda no valor da contribuição.

Não menos importante é o poder de utilização dos valores vinculados ao RPC. Enquanto os valores vinculados ao RPPS somente terão a capacidade de se reverter em pagamento de benefícios previdenciários, os valores de contribuição do RPC poderão ser utilizados como melhor entender o servidor, quando da sua inativação, em razão da possibilidade de resgate dos mesmos.

Pelo resgate, o servidor ao se aposentar retira a parte da reserva acumulada pelo participante, oriunda de aportes feitos por ele próprio, mais um percentual da parte da reserva acumulada pelo participante, proveniente de aportes feitos pelo patrocinador, conforme for definido no plano de custeio do RPC. Além disso, o saldo, porventura existente na reserva individual do participante, constitui patrimônio transmissível aos seus herdeiros.

O Ministério da Previdência, ao implementar o RPC dos servidores públicos federais, apresentou um quadro comparativo para demonstrar vantagens financeiras para o servidor optante.

Figura 3 – Regra atual X FUNPRESP



Regra Atual X FUNPRESP

Servidor que entra no Serviço Público com R\$ 10.000,00		
Características	Regra Atual	FUNPRESP
Salário Inicial	10.000,00	10.000,00
Benefício Bruto – 35 anos	11.379,93	11.654,30
IRRF (Tab. Progres./Regres.)	2.372,95	1.054,44
Benefício Líquido – 35 anos	9.006,98	10.599,86
Benefício Líquido – 40 anos	9.255,60	13.127,28
Benefício Líquido – 45 anos	9.513,12	16.395,20

•Obs: Neste caso CD Puro – sem longevidade e sem fundo para mulheres

22

Fonte: Ministério da Previdência Social (2017).

No entanto, há críticas à simulação apresentada pelo Ministério da Previdência. Para elaborar os cálculos apresentados, baseou-se em premissas econômicas e sociais daquele momento, como: taxa média de juros real de 5,0% a.a., utilização da

tábua biométrica de sobrevivência de 2000, inflação média de 4,5% a.a., crescimento real de salários na ordem de 1,0% a.a., contribuição 8,5% paritários (União e Servidor) e contribuição adicional facultativa de 3,5% por parte do servidor. Contudo, qualquer alteração de uma das condições utilizadas para o cálculo impactará diretamente no valor do benefício.

Há, também, riscos envolvidos na adesão ao RPC. Isso ocorre porque, nos planos de contribuição definida, os riscos são transferidos para o participante. Eles ficam sujeitos às variações do mercado e ao limite do valor total das contribuições efetivamente pagas. Ou seja, a aposentadoria, no RPC, é calculada levando em consideração a expectativa de sobrevivência do participante. Se o servidor viver além do previsto, a ele passará a ser devido, em substituição à aposentadoria, o benefício por sobrevivência do assistido, o que poderá acarretar uma diminuição de 20 ou 30% no valor do benefício complementar.

Além disso, na Previdência Complementar serão cobradas taxas de administração do fundo de pensão e poderão ser cobradas contribuições extraordinárias, ficando o servidor à mercê das variáveis do sistema financeiro e de gestão, que por sua própria natureza não trazem certeza quanto ao valor que será obtido no momento da aposentadoria.

Para o Estado, e conseqüentemente para a sociedade, as vantagens são mais claras. Com a redução dos valores referentes à contribuição patronal e déficits do sistema, pagos pelo ente público, os recursos poderão ser utilizados para o desenvolvimento social e econômico, com geração de investimentos e empregos e diminuição do endividamento externo.

Contudo, isso não pode ser obtido a curto prazo uma vez que, inicialmente, será reduzida a arrecadação das contribuições previdenciária dos servidores, aumentando a necessidade de aporte de recursos pelo ente público para suportar os custos dos benefícios previdenciários. Além disso, mesmo após o ente público instituir a previdência complementar e limitar o valor da aposentadoria do servidor, essa será aplicada compulsoriamente apenas para os novos servidores e de forma opcional para os servidores que tiverem ingressado antes da instituição do RPC. Restará, ainda, a necessidade de suportar, integralmente, os custos beneficiários dos servidores em exercício não optantes, com menos arrecadação.

Estima-se que a vigência do teto de pagamento do RGPS para os benefícios dos novos servidores públicos redundará em um custo de transição entre o regime

antigo e o novo estimado em torno de 0,1% do PIB nas duas primeiras décadas, segundo estudos conduzidos por Caetano (2008).

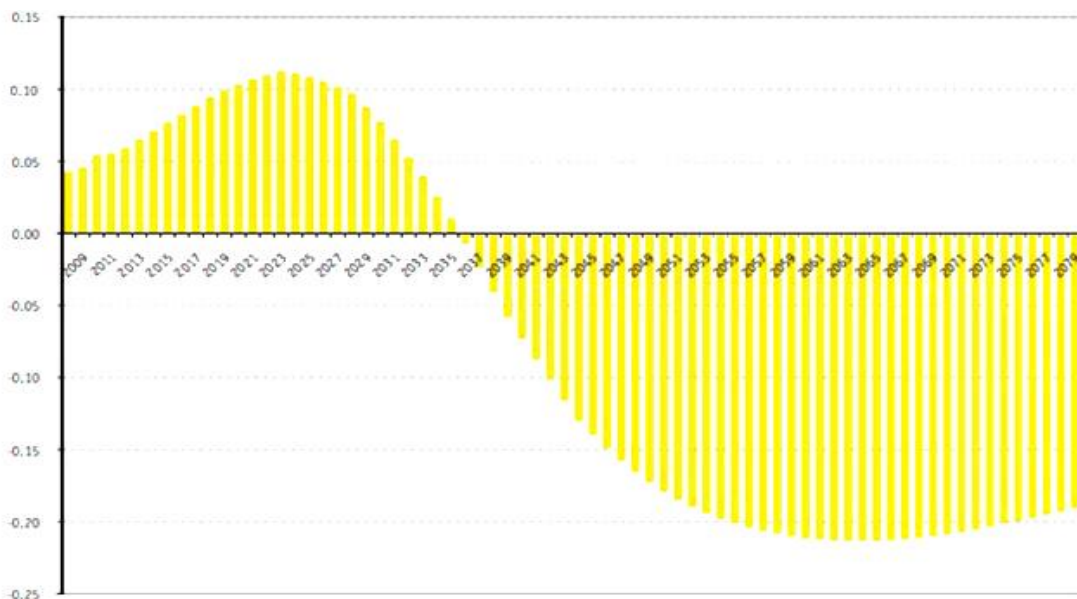
A médio prazo, após a implantação do RPC pelo ente público, a situação se altera, já que as quantidades de aposentadorias integrais serão reduzidas, enquanto as novas crescerão. A longo prazo, a situação se reverte completamente, passando, então, a gerar fundamental redução dos gastos públicos no âmbito do regime próprio de previdência do servidor público.

Ao final do processo, as aposentadorias de maior valor deixarão de ser financiadas pelo Estado e, conseqüentemente, por toda a sociedade.

Caetano (2008) apresentou gráfico com perspectivas do custo de transição como proporção do PIB, caso a Previdência Complementar tivesse sido instituída pela União no ano de 2009.

Verifica-se que, apenas na terceira década, a trajetória do custo passa a ser decrescente, mesmo que ainda seja elevado.

Gráfico 1 – Previdência complementar para o serviço público no Brasil



Fonte: CAETANO, Marcelo A. Previdência complementar para o serviço público no Brasil. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, set./dez. 2008.

Pode-se concluir que, pelas vantagens e desvantagens apresentadas, as mudanças trazidas pelas Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/03 e disciplinadas pelas Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 2001, representam uma tendência explícita de restrição das prerrogativas antes conferidas aos servidores públicos, da busca de isonomia entre o RGPS e, também, da limitação dos gastos dos entes públicos com o custeio dos RPPS, especialmente no que se refere à natureza

contributiva, ao valor do teto da aposentadoria e ao equilíbrio financeiro-atuarial do sistema previdenciário.

Portanto, embora os Regimes Próprio e Geral permaneçam distintos em sua essência constitucional, o que se verifica é uma tendência de aproximação entre eles, com fundamento na busca pelo equilíbrio financeiro-atuarial do sistema e a criação do instituto da paridade contributiva, em razão da necessidade de diminuição dos gastos públicos, com uma futura eliminação da disparidade dos entes públicos para manutenção das grandes aposentadorias.

10 MEDIDAS ADOTADAS PARA CONTENÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

No ano de 2016, o Governo Federal encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição nº 241/16, com o objetivo de equilibrar as contas públicas, mediante controle do ritmo de aumento crescente de despesas, em áreas como: saúde, educação, assistência social e Previdência, pelos próximos 20 anos.

O novo regime fiscal prevê que tais gastos não poderão crescer acima da inflação acumulada no ano anterior, ao invés de vinculá-los à evolução da arrecadação federal como era previsto, até então. A PEC foi aprovada em dezembro de 2016 e, em seu texto, determina limite individualizado para as despesas primárias dos Poderes, para cada exercício, estabelecendo em caso de descumprimento dessa regra, vedações como a criação de cargos, realização de concursos públicos e concessão de aumentos a servidores.

Entre suas justificativas, o Governo alegou que os gastos obrigatórios, como funcionalismo público, pensões e aposentadorias, respondem juntos por 80% da despesa total, sendo que desse percentual, quase metade se destina à Previdência Social e um quinto ao pagamento dos funcionários públicos. Assim, mesmo com a fixação do teto, o Governo apresentou a PEC nº 287/16 que trata da reforma da Previdência Social, expondo dados orçamentários que indicam que o sistema consome, atualmente, 13%⁶ do PIB.

As alterações inicialmente propostas, e que têm causado grandes discussões nas mais diferentes esferas sociais e políticas, são:

⁶ <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/abril/analise-das-mudancas-na-pec-287-2016-2013-reforma-da-previdencia>, visualizado em 10/06/2017

- exigência de contribuição por 49 anos para obtenção da aposentadoria integral;
- determinação de idade mínima de 65 anos para a aposentadoria para homens e mulheres;
- redução do valor geral das aposentadorias;
- alteração das regras de aposentadoria dos trabalhadores rurais;
- extinção da aposentadoria especial para os professores;
- vedação de acumulação de pensão por morte com aposentadoria;
- possibilidade de fixação de pensão por morte e outros benefícios, em patamar abaixo do salário mínimo;
- elevação da idade e alteração do prazo de contribuição para o recebimento do benefício assistencial.

A PEC prevê ainda a obrigatoriedade da instituição de regime complementar para servidores públicos, assim como a observância do teto do RGPS para os benefícios dos servidores civis, e ainda afasta a obrigatoriedade de que os regimes de previdência complementar sejam geridos por entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública. Na prática, tal alteração permite que o regime complementar seja gerido por entidades abertas de previdência privada, ou mesmo, no outro extremo, pelo próprio ente estatal (parágrafos 14 e 15 do artigo 40 da PEC 287). A PEC nº 287/16 encontra-se em tramitação, não havendo definição de quais serão as mudanças no sistema previdenciário e seus reflexos econômicos e sociais.

11 CONCLUSÃO

Por meio da presente análise, foi possível demonstrar que as políticas de governo no Brasil para a Previdência Social, até a edição da EC nº 20/98, não tinham por objetivo a capitalização dos recursos e reservas com vistas a custear as aposentadorias e pensões dos sistemas previdenciários.

O caráter contributivo e a orientação de observância do equilíbrio financeiro e atuarial trazido pela EC nº 20/98 iniciou um novo ciclo para a Previdência, que por si só, não foi suficiente para equilibrar décadas de dilapidação no sistema, principalmente para os regimes de previdência dos servidores, que tinham suas reservas vinculadas aos orçamentos dos entes públicos.

Considerando que os custos previdenciários do funcionalismo exercem grande pressão nas finanças dos entes federados, a Previdência Complementar aparece como uma das alternativas para a diminuição dos gastos dos recursos públicos. Outro aspecto relevante é que se institui a equidade entre o RGPS e os RPPS, já que as aposentadorias não serão mais concedidas aos servidores públicos com base nos salários de contribuição da remuneração integral, mas sim, com base no valor máximo do teto previdenciário, como já ocorre no RGPS. Isso afastará as vantagens dos servidores públicos em relação aos trabalhadores do setor privado, possibilitando aos entes uma maior aplicação dos recursos públicos em favor de toda a sociedade.

As alterações no sistema previdenciário, efetivadas e atualmente propostas, objetivam sua manutenção, sem o comprometimento dos investimentos nas demais áreas. Além disso, os regimes próprios de Previdência, que por anos estiveram vinculados aos orçamentos dos entes públicos, contribuíram para seu desequilíbrio.

O que se pode observar, é que todas as alterações, visam buscar equilíbrio atuarial ao tornar as finanças previdenciárias mais sustentáveis no longo prazo, desvinculando o pagamento dos proventos de forma gradual das reservas orçamentárias.

A sustentabilidade em longo prazo de um sistema de previdência é complexa e influenciada por grande quantidade de fatores, como o modelo de financiamento, a relação entre tempo contributivo e de tempo recebimento do benefício, regras gerais de concessão de benefício, entre outros. Deste modo, a sustentabilidade pode ser considerada um objetivo de constante busca, de evolução permanente das regras, de racionalização geral da relação entre receitas e despesas do sistema, devendo ser uma meta a ser atingida. Destaca-se que a percepção do atingimento dessa meta é de difícil visualização, em especial em razão do expressivo passivo previdenciário já existente.

Sob esse prisma, não se deve entender a previdência complementar como a única solução, mas sim, dentre outras, uma importante e necessária medida de busca da sustentabilidade financeira de um sistema previdenciário, em especial sistemas de grande porte, como os da União e estados.

Diante do cenário político e de gestão pública atual, pode-se concluir que a crise financeira atual, não decorrente unicamente dos gastos previdenciários, hoje em evidência pela sua dimensão econômica, que acabam por contribuir com a atual precariedade de recursos públicos.

Em razão disso, em relação também aos Estados, o nível de comprometimento financeiro com seus sistemas de previdência tem aumentado a cada ano, em especial pelo aumento de expectativa de vida.

Desta forma, a instituição do regime de previdência complementar para os Estados, proporcionará a redução deste comprometimento em longo prazo e, conseqüentemente a necessidade de redução de aportes ao sistema de previdência, colaborando para enfrentamento de crises financeiras atuais e futuras.

Como recomendação, tem-se que a utilização dos sistemas de governança na Previdência Social é medida que contribuirá para garantir a estabilidade e o fortalecimento necessário ao desenvolvimento social, uma vez que a volatilidade da economia leva à necessidade de ajustes legais, fiscais e atuariais para equilíbrio do regime previdenciário.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. Barueri: Manole, 2010.

ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. Teoria do Contrato Plurilateral de Previdência Complementar. **Rev. Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 98, 2008. Disponível em: <http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/68/66>. Acesso em: 10/04/2017.

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 6. ed. São Paulo: LTR, 2012.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Previdência Complementar para o serviço público no Brasil. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, set./dez. 2008.

_____. Reformas Infraconstitucionais nas Previdências Privada e Pública: Possibilidade e Limites. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZAN, Simon (Org.) **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto nº 9.112, de 05 de janeiro de 1884**. Disponível: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9112-5-janeiro-1884-543527-publicacaooriginal-53890-pe.html>>. Acesso em: 02/07/2016.

CASA IMPERIAL DO BRASIL. **Constituição Política do Império Do Brasil**, Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Disponível: <www.monarquia.org.br/PDFs/CONSTITUICAODOIMPERIO.pdf>. Acesso em: 02/07/2016.

CAMPOS, Marcelo Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 6. ed. Curitiba: Jurúá, 2015.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CONAPREV. **Resolução CONAPREV nº 01/2015. Modernização na Gestão dos Regimes Próprios de previdência Social**, 2015.

DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, José Leandro Monteiro. **Curso de direito Previdenciário**. Goiânia: Editora Método, 2008

DOXSEY J. R.; DE RIZ, J. **Apostila de metodologia da pesquisa científica**. Brasília: ESAB, 2002-2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de Vida da População Brasileira**, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf> . Acesso em 16/12/2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/biblioteca/download/Novo_Codigo-01_09_09.pdf>. Acesso em 05/04/2017.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 2. ed. Salvador: Edições Podivm, 2006.

LIMA, Antônio Sebastião de. **Teoria do Estado e da Constituição**: fundamentos do Direito Positivo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATOS, Paulo Rogério Faustino; MELO, Fabíola de Souza Pinto; SIMONASSI, Andrei Gomes. Análise de solvência do regime geral da previdência social no Brasil, **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 2, abr./jun. 2013, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000200004#nt02>. Acesso em: 06/04/2017.

MIKHAILOVA, Irina. Sustentabilidade: Evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. **Revista Economia e Desenvolvimento**, n. 16, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/eed/article/viewFile/3442/1970>> Acesso em: 18/04/2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Escola de Administração Fazendária. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB)**, 2012. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/forum-fiscal>>. Acesso em: 10/04/2017.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Estudo:** Diagnóstico dos principais fatores que dificultam o crescimento do Regime de Previdência Complementar. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/Estudo-Diagn%C3%B3stico-dos-principais-fatores-que-dificultam-o-crescimento-do-Regime-de-Previd%C3%Aancia-Complementar.pdf>>. Acesso em: 01/07/2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual - PPA 2016-2019.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>>. Acesso em: 18/04/2017.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais.** 2. ed. Brasília: SPS, 2001. (Coleção Previdência Social, v. 2). Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111355-059.pdf>. Acesso em: 02/07/2016

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **Previdência Social:** 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1985.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **OECD Pensions Outlook 2014,** 2014. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2014_9789264222687-en#.WOUAkdLyvbg#page11>. Acesso em: 05/04/2017.

_____. **Relatórios econômicos da OCDE Brasil,** 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>>. Acesso em 19/04/2017.

PALÁCIO DO PLANALTO. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.html>. Acesso em: 02/07/2016.

_____. **Criação da caixa de aposentadoria e pensões das empresas da estrada de ferro. Decreto nº 4.682, 1923.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm>. Acesso em: 02/07/2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 02/07/2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1967.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 02/07/2016.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da previdência sem segredos.** Rio de Janeiro: Record, 1998.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Teoria Geral dos Contratos**. São Paulo: Atlas, 1992.