

# Nota Técnica Nº 3/2012

---

**Análise da Adequação Financeira e  
Orçamentária  
do Projeto de Lei nº 1.992, de 2007**

**Núcleo de Trabalho, Previdência e  
Assistência Social**

Maria Emília Miranda Pureza



## SUMÁRIO

I - Descrição do Projeto de Lei nº 1992, de 2007, e Alterações Introduzidas pelo Substitutivo Conjunto Apresentado pelas Comissões de Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e Cidadania ao Plenário da Câmara dos Deputados .....	3
II - Análise de Adequação Orçamentária e Financeira do PL nº 1.992/2007 .....	7
II.a. O Quadro Atual do Déficit e seus Fatores Determinantes .....	8
II.b. A Evolução do Déficit Previdenciário do Servidor Público no Período Recente (2001 – 2011) .....	11
III - Considerações Finais sobre a Adequação Orçamentária e Financeira do PL 1992, de 2007 .....	13

**NOTA TÉCNICA Nº /2012***Análise de Adequação Orçamentária e Financeira do PL Nº 1.992, de 2007, que institui o regime de Previdência Complementar para os Servidores Civis da União*

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 42/12, encaminhada pelo Deputado André Figueiredo, foi-nos solicitada a elaboração de Nota Técnica acerca da adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 1.992, de 2007, o qual “institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, e dá outras providências”.

**I - Descrição do Projeto de Lei nº 1992, de 2007, e Alterações Introduzidas pelo Substitutivo Conjunto Apresentado pelas Comissões de Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e Cidadania ao Plenário da Câmara dos Deputados**

O Projeto de Lei nº 1992, de 2007, foi apresentado pelo Poder Executivo, na forma do que autorizam os §§ 14 e 15, do art. 40 da Constituição Federal, onde se lê:

“Art. 40 .....

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

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.”

A Exposição de Motivos que acompanha o PL nº 1.992/2007 esclarece que seu objetivo é o de “implementar o regime de previdência complementar para o servidor público federal, dando sequência à reforma da previdência iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, visando a recomposição do equilíbrio da previdência pública e garantindo sua solvência no longo prazo”. Para tanto, a proposição autoriza a União a criar a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, entidade fechada de previdência complementar responsável pela administração e execução dos planos de benefício previdenciários.



De acordo com a proposta apresentada, o regime de previdência complementar aplicar-se-á aos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, aí incluídos os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, que tiverem ingressado no serviço público a partir do início de funcionamento da FUNPRESP.

Por meio de Substitutivo Conjunto, apresentado pelas Comissões de Seguridade Social e Família, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e Cidadania, foi suprimida a concepção originalmente unificada do FUNPRESP, passando-se prever a existência de três entidades, vinculadas, respectivamente, ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, a serem criadas mediante ato dos Presidentes de cada Poder. No Substitutivo também consta autorização para que, por meio de ato conjunto das autoridades competentes, seja criada fundação que contemple os servidores públicos de dois ou dos três poderes.

Uma eventual adesão ao novo regime de previdência por parte de servidores que tenham ingressado no serviço público antes daquela data somente poderá ocorrer mediante prévia e expressa opção, em caráter irrevogável e irretratável. A fim de incentivar o ingresso dos servidores mais antigos no novo regime previdenciário, a proposta prevê nos parágrafos do art. 3º a concessão de benefício especial, a ser pago quando da concessão da aposentadoria, enquanto perdurar o benefício pago pelo plano de previdência complementar.

O Benefício Especial será calculado apurando-se a diferença entre: a) a média das maiores remunerações anteriores à data da opção, utilizadas como base para as contribuições ao regime de próprio de previdência do servidor, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, devidamente corrigidas pela inflação, e b) o limite máximo do valor das aposentadorias e pensões concedidos pelo regime geral da previdência social.

O valor da diferença será, então, multiplicado por fator de conversão, limitado ao máximo de um, correspondente à relação entre a quantidade de contribuições mensais efetivamente pagas até a data da opção e a quantidade esperada de contribuições ao longo de sua permanência como servidor ativo.

Os Estados, o DF, os Municípios, suas autarquias e fundações públicas também poderão aderir, na qualidade de patrocinadores, a planos de benefícios do FUNPRESP, desde que sejam mantidas as mesmas características dos planos de benefícios dos servidores da União, sejam abrangidos todos os servidores do ente federativo, suas autarquias e fundações públicas, e sejam prestadas garantias suficientes ao pagamento das contribuições.

A FUNPRESP será constituída sob a forma de fundação com personalidade jurídica de direito privado, gozando de autonomia administrativa, financeira e gerencial, com sede e foro no Distrito Federal. Ao adotar o modelo de fundação privada, o dispositivo estabelece com maior clareza a separação existente entre a entidade administradora dos recursos e o poder público, buscando preservar a União da responsabilidade de cobrir eventuais défits incorridos pelo Fundo.



Embora constituída sob o regime do direito privado, a FUNPRESP estará submetida à legislação federal sobre licitação e contratos e à exigência de realização de concurso público para a contratação de pessoal, devendo dar ampla divulgação de seus demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios.

A estrutura organizacional da entidade compõe-se de conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria executiva, cuja composição e atribuições seguem os mesmos padrões estabelecidos pela Lei Complementar nº 108, de 2001, que rege as relações entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias, fundações e empresas estatais e respectivas entidades fechadas de previdência complementar.

Conforme consta do art. 10 do PL, a entidade de previdência complementar será mantida integralmente por suas receitas, oriundas das contribuições dos participantes, assistidos e patrocinadores, bem como dos resultados financeiros de suas aplicações, observado o disposto no art. 202, § 3º, da Constituição Federal, o qual proíbe qualquer aporte de recursos da União a entidade de previdência privada, além daqueles previstos na condição de patrocinadora, que neste caso não poderá exceder a contribuição normal do segurado.

A alíquota de contribuição do participante será por ele definida anualmente, de acordo com o regulamento do plano. No que tange ao patrocinador, a alíquota aplicável será igual a do participante e não poderá exceder o percentual de 7,5%. O Substitutivo, por sua vez, elevou o teto de contribuição do patrocinador para 8,5%, bem como autorizou o participante a contribuir em percentual superior, sem contrapartida do patrocinador.

Cumprido notar que o Substitutivo introduziu, em seu art. 17 § 1º, a figura da “contribuição extraordinária”, a ser regulamentada no plano de custeio. Essa parcela da contribuição do participante e do patrocinador será destinada a compor o “Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários”, que integrará a conta mantida em favor do participante. Tais recursos somente serão vertidos em caso de morte ou invalidez do participante, ou na hipótese das aposentadorias previstas no art. 40 Constituição que beneficiam as mulheres (art. 40, § 1º, III, a), e os portadores de deficiência, os que exercem atividade de risco, ou cujas atividades sejam executadas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (art. 40, §§ 4º e 5º). Além disso, o benefício extraordinário também poderá ser utilizado no caso de sobrevivência do assistido.

Com isso, o Substitutivo elimina uma omissão do PL 1992/2007 que, ao dispor sobre o regime de previdência complementar, ignorou as situações especiais de aposentadoria asseguradas pelo art. 40 da Constituição Federal. Por outro lado, a referida contribuição extraordinária permitirá que o assistido tenha acesso à renda programada pelo plano de benefícios de forma vitalícia, contando para tanto com a contrapartida do patrocinador.

Portanto, a introdução da contribuição extraordinária implicará acréscimo na contribuição devida pelo patrocinador, cuja dimensão não foi



devidamente esclarecida no texto do Substitutivo, o qual outorgou ao regulamento dos planos de benefício de cada entidade de previdência complementar a competência para definir as condições de sua cobrança e os percentuais aplicáveis. Em que pese os objetivos meritórios da iniciativa, sua aplicação é questionável do ponto de vista jurídico, uma vez que a fixação de encargos adicionais para a União não pode ser objeto de deliberação por instância infralegal.

A administração dos recursos, provisões e fundos dos planos de benefícios será realizada mediante contratação de instituição financeira, devidamente autorizada pela CVM para o exercício da administração de carteiras de valores mobiliários, sendo que cada instituição somente poderá administrar até 20% dos recursos do plano de benefícios. Ressalte-se que a contratação das instituições será feita mediante licitação, cujos contratos terão prazo máximo de cinco anos.

Os planos de benefícios subordinam-se às regras definidas nas leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 2001, que regulam o regime aplicável à previdência complementar dos segurados do regime geral de previdência social. O regime adotado envolve a discriminação das reservas constituídas em nome do participante e será estruturado na modalidade de contribuição definida, na qual os benefícios têm seu valor permanentemente ajustado ao saldo da conta, cujo montante guarda relação direta com a rentabilidade obtida nas aplicações financeiras. Dessa forma, todo o risco inerente ao sistema de capitalização individual recai integralmente sobre o participante ou assistido.

O regulamento do plano de benefícios deverá definir os requisitos para aquisição, manutenção e perda da qualidade de participante, além dos requisitos de elegibilidade, forma de concessão, cálculo e pagamento dos benefícios e regras para manutenção do custeio.

Porém, um aspecto de extrema relevância que se manteve descuidado na proposta refere-se à portabilidade das contribuições recolhidas aos regimes próprios da União, dos Estados e dos Municípios por servidor ingressante que já era titular de cargo efetivo. Ressalte-se que o Substitutivo ao PL procurou sanar essa brecha do projeto de lei, ao prever no seu art. 22, a concessão do benefício especial previsto no art. 3º ao servidor público federal entrante oriundo, sem quebra de continuidade, de cargo público estatutário de outro ente da federação que não adote o regime de previdência complementar. Para esse fim, deverá ser considerado o tempo de contribuição estadual, distrital ou municipal e ser assegurada a compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição.

A fim de atender as despesas de implantação do regime, o PL autoriza a União a aportar o valor de até R\$ 50 milhões, à título de adiantamento de contribuições futuras do patrocinador. O Substitutivo, de sua parte, adequou a norma à existência de três entidades de previdência complementar separadas, determinando um aporte orçamentário inicial de R\$ 50 milhões para a FUNPRESP – Poder Executivo, de R\$ 25 milhões para a FUNPRESP – Poder Legislativo e de R\$ 25 milhões para a FUNPRESP – Poder Judiciário.



Adicionalmente, o Substitutivo ocupa-se em estabelecer prazos para a concretização dos ditames da lei, que haviam sido desconsiderados no PL, classificando como ato de improbidade o seu descumprimento injustificado. Assim, as três entidades de previdência complementar deverão ser criadas no prazo de 180 dias da publicação da lei e entrar em funcionamento no prazo de 240 dias contados da data de autorização dos regulamentos dos planos de benefícios pelo órgão fiscalizador.

## II – Análise de Adequação Orçamentária e Financeira do PL nº 1.992/2007

A adoção do regime de previdência complementar, nas condições impostas pelo PL nº 1992/2007, estende aos novos servidores públicos civis, inclusive membros do Poder Judiciário, do MPU e do TCU, o mesmo tratamento concedido aos trabalhadores da iniciativa privada, no que tange aos limites aplicáveis ao valor de aposentadorias e pensões. A implantação do FUNPRESP suprime o regime previdenciário financiado por repartição de receitas de ativos e inativos e passa a adotar o sistema de capitalização individual administrado por fundação de caráter privado.

A implantação do regime de previdência complementar dos servidores civis promoverá uma desoneração gradual de obrigações da União. Esse ganho se processará pelo fato de que o governo deixará de recolher a parcela referente à contribuição patronal à alíquota de 22% sobre o total da remuneração mensal dos servidores públicos ativos civis da União, autarquias, e fundações públicas federais, e passará a contribuir, relativamente à parcela dos rendimentos que excederem o teto do Regime Geral de Previdência Social -RGPS, à alíquota de 8,5%. O quadro abaixo ilustra essa alteração:

### Contribuição da União pelo Regime Próprio e pelo Regime de Previdência Complementar

Regime Próprio		Regime de Previdência Complementar	
Base de Cálculo	Alíquota	Base de Cálculo	Alíquota
Remuneração Total	22%	Remuneração até o Teto Previdenciário	22%
		Remuneração Acima do Teto Previdenciário	8,5%

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

Apesar de sua importância para o entendimento da real dimensão do impacto orçamentário e financeiro decorrente da introdução do novo regime instituído pelo PL nº 1992/2007, a estimativa desses custos, até o momento, não



foram divulgados pelo Poder Executivo - única entidade detentora das informações necessárias para a realização de tarefa de tal complexidade<sup>1</sup>.

Na busca pela aprovação da medida, o governo tem priorizado difundir a percepção, junto à opinião pública, de que serão cortados privilégios dos servidores públicos geradores de déficits vultosos nas contas públicas. Entretanto, mesmo reconhecendo a existência de efeitos saneadores da medida no longo prazo, há que identificar seu impacto fiscal no curto e médio prazos, a fim de dar cumprimento às normas fiscais e assegurar o equilíbrio das contas públicas.

Neste ponto de nossa análise, caberia aqui tecer algumas considerações sobre os elementos que compõem o déficit previdenciário do setor público, buscando identificar a parcela desse déficit que será efetivamente alcançada com implantação do FUNPRESP.

## **II.a O Quadro Atual do Déficit e seus Fatores Determinantes**

De acordo com a Lei Orçamentária de 2012, prevê-se que as despesas com a previdência de inativos e pensionistas da União alcançará o montante de R\$ 77,3 bilhões. Nesse cômputo incluem-se não só os gastos previdenciários com os servidores civis e militares da esfera federal, mas também aqueles incorridos com outras categorias funcionais, em cumprimento a disposições constitucionais ou legais.

Paralelamente, a mesma lei orçamentária prevê que as contribuições recolhidas ao Regime Próprio de Previdência do Servidor Público Civil – RPPS corresponderão a R\$ 25,3 bilhões, dos quais R\$ 15 bilhões<sup>2</sup> originam-se da contribuição patronal (fonte 169) e R\$ 10,3 bilhões, das contribuições do servidor civil ativo, inativo e pensionistas (fonte 156). A LOA 2012 também contempla a arrecadação uma arrecadação de R\$ 1,9 bilhões à título de Contribuição para o Custeio de Pensões Militares (fonte 123). Esses números estariam evidenciando, portanto, um déficit de R\$ 50 bilhões previstos na peça orçamentária aprovada.

---

<sup>1</sup> Para a realização desse cálculo seria necessário estimar o valor da receita de contribuição previdenciária, a cargo dos futuros servidores, que teria ingressado no caixa do Tesouro caso não tivesse sido adotado o novo regime. Esse montante corresponde exatamente a 11% da parcela da remuneração de valor superior ao teto previdenciário. Além disso, seria necessário estimar o montante do decréscimo na despesa da União decorrente da adoção de uma alíquota mais baixa de contribuição patronal. A queda na despesa seria apurada pela diferença entre a alíquota de 22% e a alíquota a ser adotada sob novo regime, aplicada sobre o que superar o teto previdenciário.

<sup>2</sup> O art. 8º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, dispõe que a contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.





No entanto, tal conclusão retrata um quadro distorcido, uma vez esses números refletem o desequilíbrio prevaiente para todo o conjunto de despesas previdenciárias incorridas pela administração pública federal com as várias categorias funcionais, sendo que algumas sequer pertencem ao regime próprio da previdência do servidor público federal de que trata o art. 40 da Constituição Federal. Conhecer a participação de cada uma delas no cômputo do déficit é de suma importância para obter um diagnóstico mais preciso de problema que se busca sanar.

O quadro abaixo especifica as ações que compõem o conjunto de despesas previdenciárias do setor público de acordo com as programações e valores aprovados na Lei Orçamentária de 2012. Também inclui-se no quadro a previsão de receitas de contribuições dos servidores e da União vinculadas à manutenção do respectivo regime de previdência social.

**Resultado Previdenciário por Categoria de Servidor – LOA 2012**

R\$ Milhões

Ação	Despesa Autorizada a LOA 2012	Receita de Contribuições (*)	Déficit
Pagamento de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Civis, do Pessoal Inativo e Pensionistas dos Extintos Estados e Territórios e Pagamento de Passivos Judiciais/ Administrativos	49.430,7	25.332,0	24.098,7
Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas	25.799,9	1.948,3	23.851,7
Complementação de Aposentadorias e Pensões da RFFSA	539,5	0,0	539,5
Pessoal Inativo e Pensionistas da Polícia Militar do Distrito Federal	549,7	0,0	549,7
Pessoal Inativo e Pensionistas da Polícia Civil do Distrito Federal	475,0	0,0	475,0
Pessoal Inativo e Pensionistas do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal	286,1	0,0	286,1
Encargos Previdenciários com Aposentados e Pensionistas do Extinto Inst. de Previdência dos Congressistas - IPC	136,0	0,0	136,0
Pagamento de Pessoal Inativo e Pens. do Est. do Mato Grosso (Art. 27 da Lei Complementar nº 31/77)	24,8	0,0	24,8
Pagamento de Pessoal Inativo e Pens. da Extinta Via Férrea do Rio Grande do Sul (Lei nº 3.887/69)	14,9	0,0	14,9
<b>TOTAL</b>	<b>77.256,6</b>	<b>27.280,3</b>	<b>49.976,4</b>

Fonte: LOA 2012

(\*) Considera as Receitas de Contribuições do Servidor, da Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor, da Contribuição para Custeio de Pensões Militares e os Recursos Oriundos de Contribuições Voluntárias - Montepio Civil.

Vinculam-se ao Regime Próprio de Previdência do Servidor Civil, as aposentadorias e pensões dos servidores civis e dos servidores oriundos dos antigos Estados e Territórios, juntamente com os respectivos passivos judiciais e administrativos. Observa-se que o valor esperado da arrecadação das contribuições



da União, dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas representa pouco mais de 50% das despesas previstas.

No que toca ao pessoal militar das Forças Armadas é importante chamar a atenção para o fato de que o processo de reforma previdenciária implementado pelas Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003, foi omissivo quanto ao regime de reformas e pensões dessa categoria de servidores federais. O atual arcabouço jurídico nacional ainda não conferiu aos militares um sistema previdenciário de caráter contributivo devidamente estatuído. Assim, historicamente, a remuneração dos militares na inatividade, seja os reformados, seja os da reserva, tem sido integralmente custeada pelo Tesouro Nacional. Contudo, os militares das Forças Armadas estão sujeitos à cobrança de uma contribuição de 7,5% sobre sua remuneração e sobre os proventos na inatividade, destinada exclusivamente ao pagamento de pensões aos dependentes. Em 2012, a previsão da receita da contribuição para o custeio das pensões militares corresponde a R\$ 1,9 bilhões, enquanto o total das despesas com o pagamento da reforma e pensões com os servidores das Forças Armadas será da ordem de R\$ 25,8 bilhões, evidenciando um déficit equivalente a R\$ 23,9 bilhões.

O desequilíbrio existente no regime previdenciário dos servidores militares das Forças Armadas também se verifica no caso dos policiais civis e militares e do corpo de bombeiros do Distrito Federal. Por força do que dispõe o art. 21, XIV da Constituição Federal, cabe à União organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio do Fundo Constitucional do DF. Em razão desse ordenamento, a União arca com o pagamento de aposentadorias, reformas e pensões dos servidores da polícia civil e militar e do Corpo de Bombeiros do DF, cujo valor em 2012 será de R\$ 1,3 bilhão.

Estranhamente, a cobertura de tais despesas vem ocorrendo sem que as receitas de contribuições previdenciárias desses servidores, recolhidas pelo Governo do DF, sejam revertidas para o referido fundo constitucional. Essa prática agrava o desequilíbrio financeiro e atuarial dos planos de custeio dos benefícios, em franco descumprimento das normas que regem a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência do setor público.

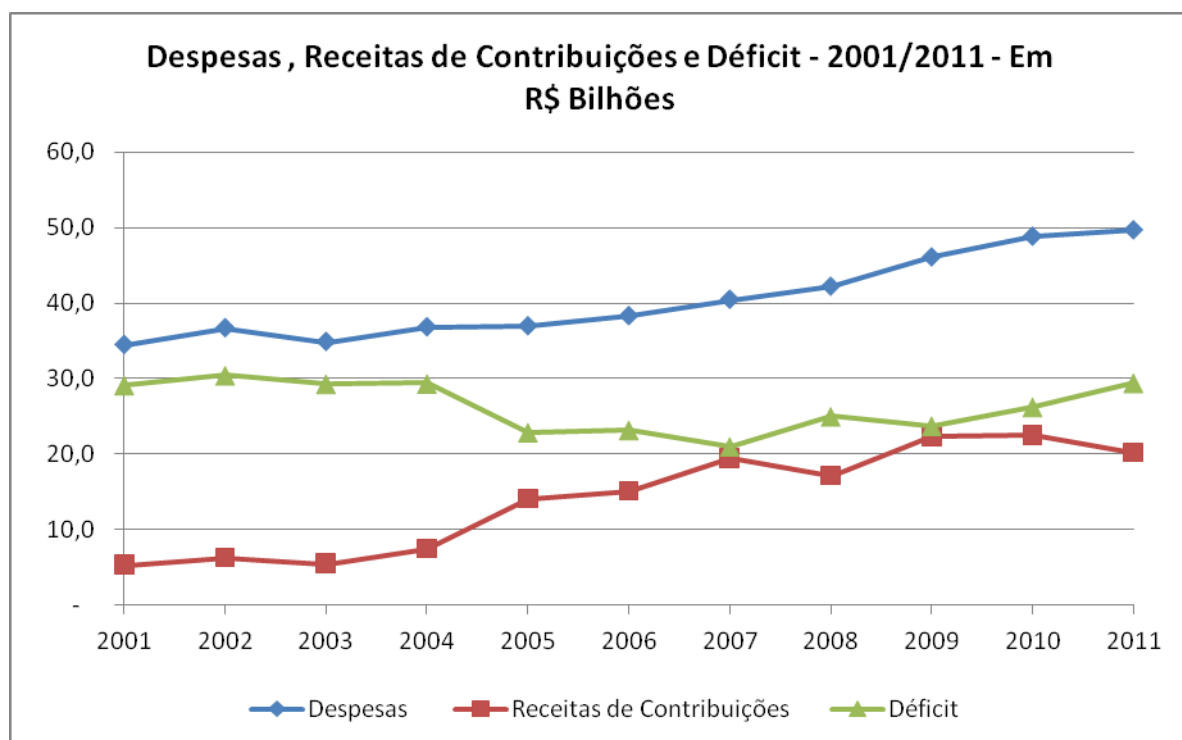
Em suma, a partir das informações contidas no quadro acima, depreende-se que a criação regime de previdência complementar do servidor público objetiva reestruturar apenas uma parte, não necessariamente a mais expressiva, do desequilíbrio atualmente existente nas despesas previdenciárias à cargo da União.

## II.b A Evolução do Déficit Previdenciário do Servidor Público no Período Recente (2001 – 2011)

As reformas previdenciárias patrocinadas pelas Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003, tiveram papel importante para o equacionamento de uma série de distorções até então prevalentes no sistema de benefícios de regime próprio do servidor, que agravavam o desequilíbrio do resultado previdenciário. Não cabe a esta nota discorrer sobre as medidas saneadoras então adotadas, contudo não seria ocioso apresentar, através de números, uma medida do reflexo das reformas sobre a evolução do déficit do regime previdenciário do servidor civil ao longo dos últimos anos.

O gráfico abaixo ilustra a evolução das despesas, receitas de contribuições e o resultado do regime próprio do pessoal civil da União ao longo dos últimos dez anos, a preços de 2011, corrigido com base do IPCA médio do período:

**Gráfico 1 - Regime Próprio do Pessoal Civil da União**



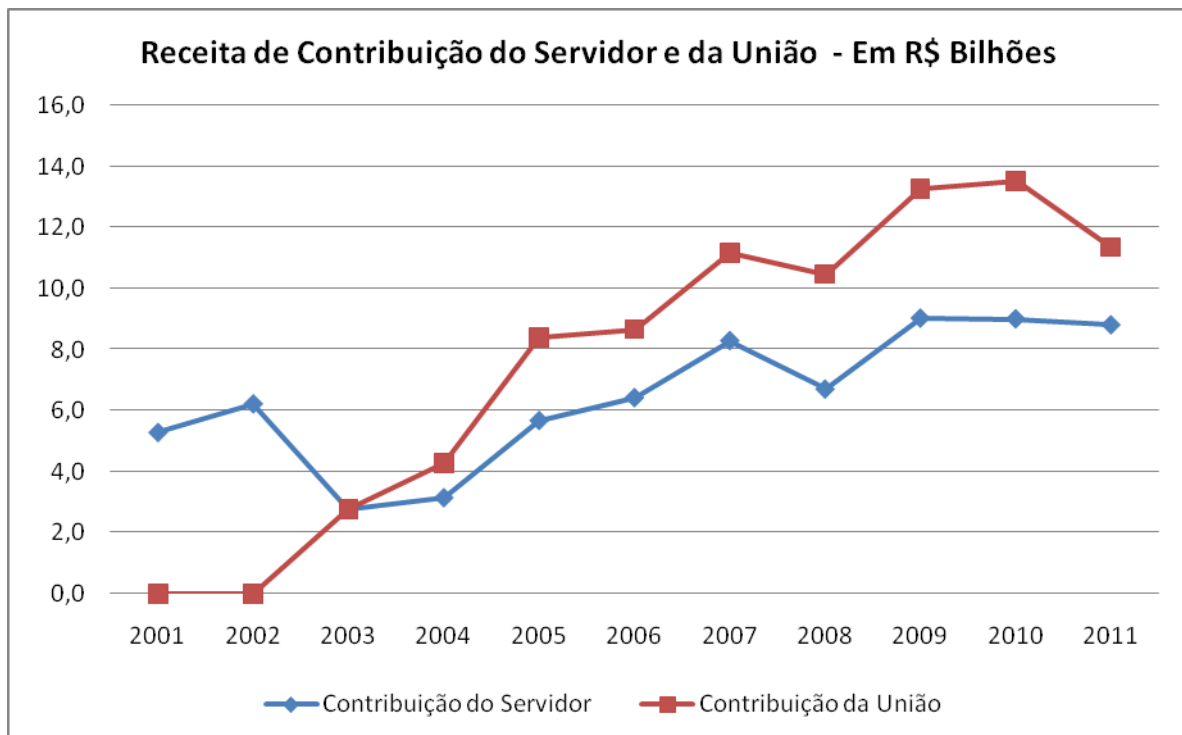
Fonte: Execução Orçamentária – CONOF/CD

Valores a preços de 2011, corrigidos com base do IPCA médio do período

Observa-se que, após a edição da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, houve um crescimento importante na arrecadação das contribuições destinadas ao financiamento do regime próprio. A partir desse período, passou a ser cobrada a contribuição de inativos e pensionistas, além de ter sido institucionalizada, por meio da edição da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, a parcela da contribuição devida pela União, cujo valor deveria corresponder ao dobro da contribuição do servidor ativo.

Paralelamente, ocorre uma relativa contenção do déficit previdenciário até o exercício de 2007. Nos exercícios de 2008 e 2011, o desequilíbrio entre receitas e despesa verifica-se de forma mais intensa, atingindo seu auge em 2011, quando o déficit alcança a marca de R\$ 29,5 bilhões. Entre os fatores responsáveis por esse desequilíbrio chama-nos a atenção a inconstância das receitas oriundas das contribuições patronal e do servidor conforme depreende-se no gráfico a seguir:

**Gráfico 2 – Contribuição do Servidor Civil e da União**



Fonte: Execução Orçamentária – CONOF/CD

Valores a preços de 2011, corrigidos com base do IPCA médio do período

Diferentemente do que ocorre com a arrecadação de tributos de uma forma geral, a arrecadação de receitas de contribuições previdenciárias no setor público não tende a ser afetada por flutuações econômicas, devendo se mostrar compatível com a evolução das despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União. No entanto, conforme indica o Gráfico 1, a curva de evolução da receita de contribuições mostra tendência conflitante com a curva de despesa, como se não existisse qualquer correlação entre ambas.

Devido à instabilidade nos aportes das contribuições, particularmente da parcela oriunda da contribuição patronal, o déficit do regime próprio sujeita-se a oscilações de grande intensidade. Um exemplo bastante ilustrativo desse fato ocorreu no exercício de 2011. Nesse ano, a taxa de crescimento da despesa previdenciária apresentou o nível mais baixo de toda a série pesquisada, registrando um crescimento real de apenas 1,73%. Porém, o crescimento mais brando da despesa, não redundou em melhoria do resultado; ao contrário, no ano de 2011, o



déficit registrou um salto, alçando os mesmos patamares verificados antes da reforma previdenciária. O mal desempenho apenas reflete os efeitos causados pela redução real de 16% no valor da contribuição patronal e de 2,2% na contribuição do servidor. Para compreender os motivos que levaram a essa queda na arrecadação, seria necessário investigar os elementos que compõem a base de cálculo das contribuições, os fatores que condicionam sua volatilidade, ou mesmo, eventuais deficiências na contabilização dessas receitas, o que foge ao escopo deste trabalho.

Cumprе enfatizar, contudo, que a evolução do déficit da previdência dos servidores públicos depende crucialmente do desempenho da receita. Quando se comparam os números de 2011 com as projeções para 2012, verifica-se uma queda substancial no déficit, de R\$ 29,4 bilhões para R\$ 24,1 bilhões. Esse desempenho decorre fundamentalmente de uma esperada recuperação de receitas de contribuições do servidor e da União, que juntas deverão apresentar um crescimento de 25% em relação às receitas contabilizadas em 2011. Os fatores determinantes desse crescimento, assim como da queda verificada em 2011, é tema que ainda carece de explicações.

### **III - Considerações Finais sobre a Adequação Orçamentária e Financeira do PL 1992, de 2007.**

É muito comum ouvir a afirmação de que o maior déficit existente no sistema previdenciário brasileiro está na Previdência Pública, tendo alcançado a marca de R\$ 50 bilhões em 2011. Para enfrentar esse problema, o governo submete ao Congresso Nacional proposta de criação do Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público, cujos efeitos saneadores, conforme visto acima, alcançam apenas parcialmente os fatores determinantes do desequilíbrio.

A instituição da FUNPRESP acarretará de imediato um aumento considerável nas necessidades de financiamento do regime próprio atualmente em vigor, motivado pela redução de receitas de contribuições previdenciárias do servidor público que ingressar no novo regime. Ainda que esse efeito seja compensado pela redução das despesas da União à título de contribuição patronal, não resta dúvida de que, por um período relativamente longo, o custo de implantação do FUNPRESP não será desprezível, uma vez que a União deixará de reter uma parcela da contribuição previdenciária dos servidores ingressantes. Entretanto, até o momento, não foram apresentadas quaisquer simulações por parte do governo federal que objetivem minimamente dimensionar esses custos iniciais. Entretanto, até o momento, não foram apresentadas quaisquer simulações por parte do governo federal que objetivem minimamente dimensionar esses custos iniciais.

Tal omissão configura descumprimento das disposições contidas no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde consta a seguinte exigência:

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

Da mesma forma, não foi atendido o art. 88 da LDO 2012 (Lei nº 12.465, de 2011), a seguir transcrito:

*Art. 88. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subseqüentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*

De acordo com estudo elaborado por Caetano<sup>3</sup>, em que o autor buscou analisar a trajetória estimada do custo de transição como proporção do PIB caso a previdência complementar tivesse sido instituída em 2009, os custos seriam crescentes nos primeiros quatorze anos de implantação da FUNPRESP, chegando a superar a marca de 0,1% do PIB. A partir daí, os custos cairiam gradualmente, de forma que somente a partir da terceira década é que efetivamente as vantagens decorrentes da implantação do novo regime passariam a superar seus custos. Ressalte-se ainda que, segundo o pesquisador, nos primeiros três anos, o impacto fiscal da iniciativa redundará em custos da ordem de 0,5% do PIB, equivalendo a cerca de R\$ 2 bilhões em valores atuais.

Concretizado esse cenário de curto e médio prazo, que acolhemos nesta nota pela omissão de estimativas por parte do Poder Executivo, fica caracterizado impacto negativo sobre o orçamento federal decorrente da adoção da medida.

Outro aspecto digno de nota, no que tange aos custos a serem suportados pelo Estado, refere-se à contribuição extraordinária prevista no art. 17 § 1º, do Substitutivo, a qual representa uma obrigação adicional para patrocinador, participantes e assistidos, cujas condições de aplicabilidade e encargos devidos somente serão definidos quando da aprovação do plano de custeio dos benefícios. Também neste caso, verifica-se que a introdução do dispositivo não se fez acompanhar de estimativa do seu impacto sobre o montante da contribuição patronal. Além de descumprir as condições instituídas no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 88 da LDO 2012 para aprovação de projetos de lei, a medida mostra-se flagrantemente inconstitucional, por atribuir a regulamentação de natureza infralegal a competência para fixar despesa à cargo da União Federal.

Por fim, aproveitando o ensejo das discussões que a matéria certamente provocará, sugerimos atentar para a necessidade de que sejam corrigidas as distorções existentes no regime custeio das reformas e pensões dos policiais civis e militares e do corpo de bombeiros do Distrito Federal. Para tanto, faz-

---

<sup>3</sup> CAETANO, Marcelo A. "Previdência complementar para o serviço público no Brasil". Sinais Sociais, v.3. nº 8, set/dez 2008. Rio de Janeiro: SESC, 2008.



se necessário criar norma no sentido de que as contribuições previdenciárias recolhidas por esses servidores aos cofres do DF sejam deduzidas das transferências do Fundo Constitucional do DF, de forma a minimizar o déficit atualmente incorrido pela União.

Feitas estas considerações, concluímos que a apreciação do PL n° 1992/2007 e seu Substitutivo no plenário da Câmara dos Deputados ainda carece de informações essenciais para o planejamento de gastos futuros decorrentes de sua aprovação. Caberia a Poder Executivo elucidá-las, a fim de dar cumprimento integral às normas que regem a análise de adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas.