



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado



Previdência Complementar dos Servidores Públicos

Fernando B. Meneguim

Textos para Discussão

88

Março/2011

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

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

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



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL: <http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

ISSN 1983-0645

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS¹

Fernando B. Meneguín²

RESUMO

As reformas da previdência que aconteceram por meio das Emendas Constitucionais n^{os} 20, de 1998, e 41, de 2003, propiciaram um arcabouço jurídico que possibilita a fixação de um teto para os benefícios previdenciários dos servidores públicos, bem com a criação de uma previdência complementar no setor público. Este artigo discute os mandamentos constitucionais sobre a questão, analisa como será o provável benefício do servidor, bem como o custo para o Estado no curto e no longo prazo, caso o plano seja implementado. O estudo apresenta também, como paradigma, o funcionamento da previdência complementar dos servidores públicos federais nos Estados Unidos da América. Por fim, sugere algumas diretrizes para o desenho da previdência complementar dos servidores públicos no Brasil, de forma a garantir eficiência do sistema.

ABSTRACT

The pension reforms that have occurred with the approval of the 20th and 41st Constitutional Amendments, in 1998 and 2003, provided a legal framework that allows the setting of a ceiling on pension benefits for civil servants, as with the creation of a complementary pension schemes for the public sector. This article discusses the constitutional provisions relative to the issue, assesses what would be the likely benefit to civil servants, as well as the short and long term cost for the state, in case the plan is implemented. The study also presents, as a paradigm, the operation of private pension funds of federal civil servants in the United States of America. Finally, it suggests some guidelines for the design of the civil servants' complementary pension schemes in Brazil to ensure the efficiency of the system.

¹ O autor agradece aos comentários e sugestões de Gilberto Guerzoni, Paulo Springer de Freitas e Rafael Silveira e Silva, sendo responsável pelos erros remanescentes.

² Doutor em Economia, Mestre em Economia do Setor Público. Consultor Legislativo do Senado.
e-mail: meneguín@senado.gov.br

SUMÁRIO

Introdução.....	5
I. Panorama da previdência complementar para os servidores públicos	6
II. O benefício previdenciário do servidor	10
III. O custo para o Estado	11
IV. Diretrizes para a construção da previdência complementar do setor público	13
V. Regime de previdência dos servidores públicos federais dos EUA	16
VI. Considerações finais	17
Bibliografia consultada.....	18

INTRODUÇÃO

A previdência dos servidores públicos é um ponto relevante para todo gestor público, independentemente de estar na esfera federal, estadual ou municipal.

Para se ter ideia da dimensão do tema, além da União, do Distrito Federal e de todos os estados da Federação, 1.874 municípios oferecem regime próprio de previdência social (RPPS) para seus servidores. Em dezembro de 2008, foram contabilizados 9.280.366 servidores públicos ativos, inativos e pensionistas filiados a algum regime próprio. No ano de 2009, o montante da receita previdenciária desses regimes foi de R\$ 43,4 bilhões e o montante da despesa previdenciária foi de R\$ 67,2 bilhões, tendo, conseqüentemente, como resultado previdenciário o déficit de R\$ 23,8 bilhões.³

Muitas mudanças foram empreendidas no âmbito da previdência do setor público desde a proclamação da Constituição Federal em 1988. No entanto, talvez a mais importante, que trará maiores efeitos no longo prazo, virá com a criação futura dos regimes de previdência complementar dos servidores.

Essa possibilidade surgiu com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que estipulou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíssem fundos de previdência complementar, poderiam fixar o mesmo teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para as aposentadorias e pensões a serem concedidas a seus servidores. A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, aperfeiçoou o dispositivo, estipulando que os entes federados poderiam instituir, mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para seus servidores, sendo que os planos de benefícios somente podem ser oferecidos na modalidade de contribuição definida.

Conforme anúncio do líder do governo no Senado⁴, Senador Romero Jucá, o Governo Federal deverá enviar ao Congresso Nacional novo projeto de lei para regulamentar o fundo complementar de aposentadoria dos servidores públicos dos três Poderes.

³ Dados constantes do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2009.

⁴ Divulgado na Agência Senado:

<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=107192&codAplicativo=2>

Tal medida é importante na medida em que caminha para uma harmonização das regras previdenciárias aplicadas à iniciativa privada com as que regulam o setor público. O segurado do RGPS pode receber benefício superior ao teto se tiver poupado para isso, sem onerar os cofres públicos. Nada mais justo que a mesma sistemática se aplique aos funcionários do Estado.

Ante a expectativa de o assunto constar da pauta nacional, o presente estudo apresenta um quadro geral da legislação sobre previdência complementar, especialmente a dos servidores públicos, fornecendo os fundamentos do tema e enfatizando algumas indicações salutares para a elaboração dos planos previdenciários a serem oferecidos aos servidores públicos. O estudo resume e sistematiza algumas análises sobre o assunto, sendo que as referências estão listadas na bibliografia consultada.

Para tanto, o presente estudo encontra-se dividido da seguinte maneira. Na primeira seção, estuda-se o panorama geral da previdência complementar para os servidores públicos, tomando por base, principalmente os preceitos constitucionais. Na seção II, analisa-se como será formado o benefício previdenciário do servidor após a implantação do novo modelo. Na terceira seção, comenta-se o efeito da instituição do plano de aposentadoria complementar nas contas públicas. Na quarta seção, discutem-se importantes diretrizes para a construção da previdência complementar do setor público. A reforma do plano de previdência dos servidores públicos federais norte-americanos é um paradigma interessante para o Brasil, tal tema está abordado na seção V. Por fim, expõem-se as considerações finais do trabalho na seção VI.

I. PANORAMA DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

O sistema previdenciário brasileiro é composto pelos seguintes regimes previdenciários:

- Regime geral de previdência social (RGPS): de natureza obrigatória, destina-se ao trabalhador da iniciativa privada ou da área pública que não possua regime próprio. O benefício sujeita-se a um teto⁵. Sua administração é feita pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

⁵ Em janeiro de 2011, o valor do teto era de R\$3.689,66.

- Regime próprio de previdência dos servidores públicos (RPPS): também de natureza obrigatória. Abriga os servidores de cargo efetivo das três esferas de governo. O valor do benefício é calculado com base no histórico de remunerações do servidor. É administrado pelos respectivos governos.
- Regime próprio dos militares: obrigatório, constitui-se de regras próprias para a aposentadoria dos militares das forças armadas, polícia militar e corpo de bombeiros. É administrado pelos respectivos governos.
- Regime de previdência complementar: optativo. Usualmente é de administração privada, embora haja previsão para que os entes públicos os institua para os servidores públicos⁶. Fiscalizado pela Superintendência de Previdência Complementar (PREVIC) e pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgãos ligados respectivamente aos Ministérios da Previdência Social e da Fazenda.

Nesse estudo, será abordada a previdência complementar de forma geral e, mais especificamente, a dos servidores públicos, que, conforme notícias da imprensa, deverá voltar a pauta do Congresso Nacional em breve.

A previdência complementar é dividida em dois segmentos: previdência aberta e previdência fechada. A aberta pode receber qualquer pessoa que deseje aderir ao plano, independentemente do vínculo empregatício. Já a previdência complementar fechada é entendida como aquela que se destina especificamente às pessoas vinculadas a determinada empresa patrocinadora. A título de exemplo, temos a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI), que é o maior fundo de pensão da América Latina.

Conforme mencionado, há disposição expressa no § 14 do art. 40 da Constituição Federal que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

Esse regime seria regulamentado por lei complementar, observado o disposto no art. 202 da Carta Magna. No entanto, a EC nº 41, de 2003, suprime a exigência de lei complementar e estipula que o regime de previdência complementar do § 14 do art. 40 da Constituição Federal passará a ser instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o art. 202. O regime será oferecido por entidades fechadas de

⁶ Art. 40, § 14, Constituição Federal.

previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

Observe que o texto constitucional faz uma restrição ao exigir que os planos de benefícios sejam oferecidos somente na modalidade de contribuição definida. Isso significa que as contribuições são estabelecidas previamente em contrato e os benefícios futuros dependem do nível de capitalização. Note que o risco inerente às aplicações nesse tipo de plano recai sobre os participantes, os quais podem ter o nível de seus benefícios comprometido se os recursos não forem aplicados adequadamente.

O outro tipo de modalidade existente é a de benefício definido. Nesse caso, os benefícios futuros são fixados previamente, quando da adesão ao plano, sendo função das últimas contribuições ou de outro parâmetro contratual. O risco do plano de benefício definido é, principalmente, do patrocinador, pois a magnitude dos benefícios não guarda relação com o nível de capitalização dos recursos da entidade, podendo haver necessidade de revisão dos percentuais das contribuições ou de aportes adicionais, normalmente por parte do patrocinador.

A citada Emenda Constitucional dispõe também que a entidade fechada de previdência complementar deve ser de natureza pública. Merece ser enfatizado que não há definição na doutrina sobre o que significa um fundo de pensão de natureza pública. Isso pode ser grave na medida em que cria margem para questionamentos judiciais acerca dos fundos de pensão dos servidores públicos que vierem a ser instituídos.

Existe apenas, na literatura relacionada ao tema, a diferenciação entre sistemas previdenciários de gestão pública ou de gestão privada. No primeiro caso, a administração dos recursos arrecadados e a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios recai sobre alguma esfera de governo – federal, estadual, ou municipal –, ou sobre uma empresa ou autarquia pública especialmente criada para esse fim. Na gestão privada, a administração do sistema é realizada por entidades particulares.

A interpretação mais razoável do que vem a ser a expressão *natureza pública* caminha na linha dos que defendem que a entidade fechada de previdência complementar dos servidores é de natureza pública pela qualidade de seus participantes (servidores), pela necessária transparência na gestão dos ativos e passivos, pela fiscalização por parte do patrocinador público e pela prestação de contas à sociedade. Dal Bianco, Oliveira, Lima e Cechin (2009) continuam essa argumentação enfatizando que *o fato de os*

participantes serem servidores públicos e os patrocinadores o ente público não faz com que o patrimônio acumulado passe a ser público, nem que haja qualquer responsabilidade solidária ou subsidiária do ente público pela manutenção do regime previdenciário. Como veremos mais adiante, tal questão ganha contornos muito importantes no que concerne ao sistema de governança que deverá ser arquitetado para gerir tais recursos.

Em síntese, a Constituição Federal estabelece os seguintes mandamentos para a previdência complementar dos servidores públicos, conforme artigos 40 e 202:

- instituída por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo;
- formalizada por meio de uma entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública;
- os planos de benefícios devem ser oferecidos na modalidade de contribuição definida;
- o teto do RGPS será aplicado somente aos servidores que ingressarem no serviço público após a lei que instituir o regime de previdência complementar. Os servidores antigos têm a faculdade de optar;
- deverá ser facultativo e autônomo em relação ao RPPS;
- as contribuições patronais e os benefícios não integrarão a remuneração dos participantes;
- os entes públicos só podem fazer aportes de recursos na condição de patrocinadores, sendo que a contribuição normal do ente público não pode exceder a do segurado.

Ressalte-se que a previdência complementar dos servidores também deve estar de acordo, no que couber, com as Leis Complementares nºs 108 e 109, de 2001.

A primeira regulamenta as restrições impostas ao relacionamento entre as empresas estatais, enquanto patrocinadoras de fundos de pensão, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. Cabe sublinhar que tais restrições são adicionais às regras gerais a serem observadas por todo o sistema de previdência complementar, seja na esfera de patrocinadores públicos seja na de privados. Além de regulamentar os itens destinados a reduzir a sobrecarga do Estado no custeio de entidades fechadas de previdência, a lei aprimora os meios de fiscalização e impõe regras que visam assegurar o equilíbrio financeiro dessas entidades.

A Lei Complementar nº 109, de 2001, por seu turno, dispõe sobre as regras gerais do regime de previdência privada complementar (antes dispostas na Lei nº 6.435, de 15

de julho de 1977) e traz substanciais mudanças no sistema. Em termos genéricos, pode-se afirmar que estabelece condições essenciais à modernização do regime de previdência complementar no Brasil, conferindo-lhe maior flexibilidade, credibilidade e transparência, bem como fortalecendo a capacidade de regulação e fiscalização por parte do Estado.

Por fim, cabe comentar que já existe o Projeto de Lei nº 1.992, de 2007, de autoria do Poder Executivo, que *institui o regime da previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadoria e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP*, que já tramita na Câmara dos Deputados.

II. O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR

Vimos que os planos de benefícios da previdência complementar dos servidores serão oferecidos somente na modalidade de contribuição definida. Ou seja, o que o aposentado do setor público receber acima do teto do RGPS dependerá das contribuições aportadas durante o período de atividade e de como esses recursos foram aplicados no mercado financeiro. O risco é todo do segurado. Caso as aplicações rendam além ou aquém do esperado, o empregado será beneficiado ou prejudicado, sendo que, em ambos os casos, o governo não participará do resultado.

Notem, no entanto, que o servidor terá uma parcela de seu benefício previdenciário que pode ser classificada como sendo de benefício definido. Trata-se do valor limitado ao teto do RGPS, pois, independentemente de ter havido capitalização, o governo garantirá esse valor ao inativo (pode ser um valor menor se a média das 80% maiores remunerações do servidor durante a atividade não permitirem que seu benefício alcance o teto, conforme a Lei nº 10.887, de 2004). Nesse caso, o risco é todo do empregador, ou seja, o governo.

Dessa forma, o desenho da previdência para o funcionalismo público prevê uma garantia de renda que minimamente garanta o padrão de vida do segurado e oferece uma possibilidade de complementação que depende da acumulação individual de cada um.

Sobre quem terá incentivo a participar ou não do plano de previdência complementar para os servidores, pode-se inferir que será interessante aderir somente para a parcela do funcionalismo cuja remuneração ultrapasse o teto do RGPS. Há que se comentar, contudo, que, em vários municípios, esse contingente de pessoas será muito pequeno.

Uma última questão que merece destaque é a portabilidade, ou seja, a capacidade do segurado de carregar seu capital para outra instituição de previdência complementar. A regulamentação que será feita tem que atinar para esse fato, uma vez que a rotatividade no serviço público é alta para alguns cargos.

III. O CUSTO PARA O ESTADO

Ao se analisar o custo/benefício de implementação da previdência complementar do servidor público, há que se fazer uma diferenciação entre os efeitos de curto e longo prazo.

Conforme explica Amaro (2011), no curto prazo, existem elevados gastos envolvidos com a transição de um regime integralmente de repartição, como o vigente, para outro em que parte será regida pela capitalização. Os custos são elevados por que os futuros servidores, ou seja, os que ingressarem no serviço público após a constituição da respectiva previdência complementar, passarão a contribuir apenas até o teto do regime. Com isso, menor arrecadação será revertida para financiar os atuais benefícios em manutenção e dos servidores atualmente na atividade que não estarão sujeitos ao teto.

Além disso, o Governo terá que arcar com a contribuição do patrocinador para todos os servidores que optarem pela previdência complementar. Segundo o §3º do art. 202 da Constituição Federal, a contribuição do Governo não pode exceder a do segurado. Resta observar que é aconselhável que o Governo faça como as empresas estatais que já são patrocinadoras, isto é, contribuir com parcela idêntica àquela do servidor segurado, para não desestimular a carreira no serviço público.

No longo prazo, a situação tende a se acomodar, já que a quantidade de aposentadorias superiores ao teto do RGPS se reduz paulatinamente enquanto as novas crescem. Após um razoável período de tempo, a situação se reverte completamente, passando, então, a pressionar a necessária redução dos gastos públicos no âmbito do regime próprio de previdência do servidor público. Paralelamente, a previdência complementar dos servidores estará captando e capitalizando as contribuições

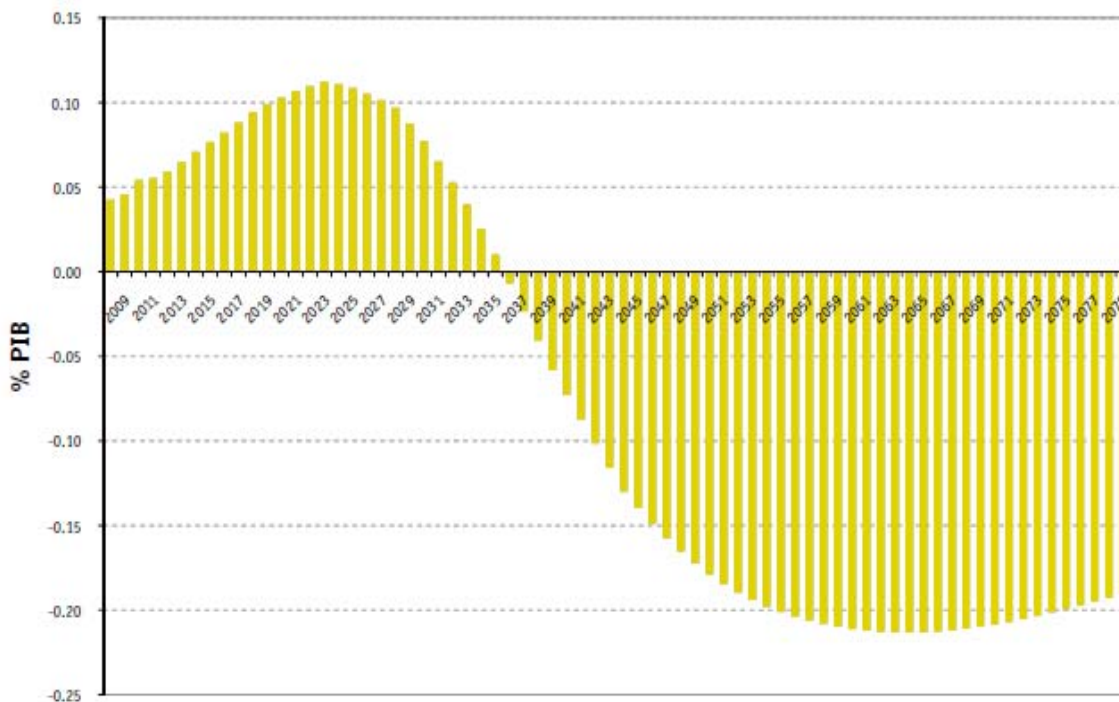
adicionais dos servidores, bem como aplicando a poupança em investimentos de longo prazo. Ao final do processo, as aposentadorias de maior valor deixarão de ser financiadas pelo Estado e, conseqüentemente, por toda a sociedade.

O gráfico que segue mostra a trajetória estimada do custo de transição como proporção do PIB, caso a previdência complementar tivesse sido instituída na União em 2009. Verifica-se que tal custo apresenta três fases distintas. Nas duas décadas iniciais, é elevado, chegando a superar 0,1% do PIB. Na década seguinte, embora o custo de transição ainda seja positivo, sua trajetória já é descendente. A partir da terceira década, as vantagens advindas da limitação das aposentadorias ao teto do RGPS começam a superar os custos associados às perdas de arrecadação, fazendo com que os ganhos fiscais atinjam algo próximo a 0,2% do PIB.

Destaque-se que, de acordo com a projeção, os benefícios de longo prazo tendem a superar as perdas fiscais de curto prazo, o que permite recomendar a efetivação da reformulação do regime previdenciário do servidor público, especialmente porque o Brasil encontra-se em fase de crescimento, o que torna menos difícil custear a transição.

Gráfico 1

Custo de transição da previdência complementar dos servidores públicos da União



Fonte: Caetano (2008).

Na contabilidade social dos prós e contras da previdência complementar para os servidores, o Estado deve computar as externalidades positivas decorrentes da implantação do plano na economia como um todo. Um aspecto positivo, conforme defendem Chan, Silva e Martins (2010), é o maior dinamismo conferido ao mercado de capitais, visto que parte considerável da carteira dos fundos de pensão é destinada a aplicações de renda variável. Além disso, a previdência complementar é vital para o provimento de capital de risco, incentivando o empreendedorismo.

Em termos de transparência e controle do capital das empresas, uma vez que os fundos de pensão são acionistas minoritários de grandes corporações, eles podem influenciar positivamente os mecanismos de governança corporativa.

Por fim, é fundamental o estímulo à poupança gerado pela previdência complementar, ainda mais que a taxa de poupança do Brasil é extremamente baixa, da ordem de 18% do PIB, o que limita severamente a expansão do investimento e, conseqüentemente, o crescimento sustentável da economia.

IV. DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SETOR PÚBLICO

A preocupação básica dos gestores de um plano de previdência complementar deve ser o pagamento dos benefícios aos seus participantes. Nesse sentido, várias medidas podem ser tomadas na implantação do plano para garantir seu futuro equilíbrio financeiro.

Ter conhecimento da probabilidade de vida, de morte, de invalidez, bem como de outras características da população que participa do fundo, está diretamente relacionado à gestão atuarial do plano de benefício. Essas variáveis consistem nos riscos biométricos e a consolidação dessas informações é feita na chamada tábua de mortalidade. A utilização de tábuas de mortalidade que não retratam a realidade do fundo de pensão pode ocasionar desequilíbrios estruturais nos planos de aposentadoria, dada sua influência na determinação dos fluxos de recursos, tanto de entrada como de saída. Assim, como a previdência complementar dos servidores públicos atinge um subgrupo específico da população brasileira, o ideal é que fosse construída uma tábua de mortalidade própria para esse conjunto.

Outra incerteza se refere às premissas econômicas do modelo, como taxa de juros, ganho real dos investimentos e evolução salarial. O Conselho Monetário Nacional publicou várias resoluções com determinações que procuram promover maior transparência, controle e segurança para o sistema previdenciário. Obviamente, a previdência complementar do setor público deverá seguir o mesmo regramento.

O fato de a modalidade ser de contribuição definida pode ser um problema para o servidor, pois este pode receber bem menos do que a sua última remuneração da ativa, principalmente porque os aumentos no setor público não seguem uma regra estável. Assim, é fundamental que os participantes tenham meios de estarem sempre informados sobre o montante capitalizado, bem como acesso a simulações que retratem quanto será sua renda na inatividade.

Obviamente o patrimônio do fundo de pensão tem que ser legalmente segregado daquele do patrocinador, de forma a dificultar ingerências políticas sobre a aplicação do montante acumulado.

A estrutura que administrará o plano deve possuir um sistema regulatório institucionalizado e funcional, com critérios contábeis, técnicos, financeiros e gerenciais adequados. No entanto, cabe frisar que essa estrutura administrativa não pode ser demasiadamente onerosa, com excesso de quadros, a exemplo de alguns órgãos públicos. Uma forma de reduzir os custos é obter um aproveitamento de economia de escala, ou seja, o maior número de participantes possível.

Conforme Caetano (2008),

uma entidade de previdência complementar apresenta estrutura de custos que pouco varia em função da quantidade de participantes e assistidos, tais como custos de administração e de manutenção de sistemas informatizados, contratação de pessoal administrativo, diretoria executiva qualificada, rede de atendimento aos filiados ao fundo de previdência, etc. Como são custos elevados, mas que pouco variam com a quantidade de filiados, há grande espaço para aproveitamento das economias de escala porque o custo total se diluirá entre os diversos participantes, o que tornará o custo médio decrescente. Trata-se, portanto, de um setor com espaço para consolidação.

Nesse sentido, será interessante que a União possua uma única entidade de previdência complementar para os três Poderes, isso agregaria eficiência ao sistema. Além dessa medida, também seria oportuna a possibilidade de outros entes da

federação, estados, Distrito Federal e municípios, de participarem do plano oferecido pela União, principalmente porque vários municípios não terão condições de criar sua previdência complementar em decorrência da falta de escala.

Cabe enfatizar que a decisão de criar apenas uma entidade de previdência no âmbito dos três Poderes deve ser acompanhada de uma cuidadosa estrutura de governança, o que implica dizer, uma estrutura que contemple a representação de todas as categorias de participantes, tendendo para um compromisso técnico e não político da gestão dos recursos. Esse aspecto é um dos que ainda aflige a gestão dos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais, as quais, com muita frequência, apresentam irregularidades nos investimentos, quando não prejuízos aos participantes e, indiretamente, ao próprio Tesouro.

Essa preocupação não deve ser desprezada. Apesar da importância do segmento dos fundos de pensão para seus beneficiários e para a economia nacional, a mídia frequentemente divulga notícias referentes à corrupção e aos prejuízos das entidades vinculadas a empresas e autarquias estatais. Esse movimento negativo vem se repetindo sistematicamente desde a década de 80, indicando uma gradativa e perigosa interferência política na escolha dos dirigentes dos fundos, bem como das pressões de autoridades do Governo. Os problemas decorrentes do aparelhamento partidário nas empresas estatais estão, também, cada vez mais presentes nestes fundos. Tais problemas foram identificados na composição das diretorias dos fundos de pensão, especialmente pelos ocupantes dos cargos ligados às diretorias financeiras. Grande parte das nomeações esteve associada ao ciclo eleitoral e à composição de alianças a favor do uso de recursos como ferramenta auxiliar das políticas de governo. Em síntese, a ingerência política nos fundos, além de elevar o risco de perdas, alimenta a corrupção.

Como os salários do setor público são mais altos, o montante de recursos a ser administrados poderá, num prazo relativamente curto, superar até mesmo o patrimônio do fundo de pensão do Banco do Brasil (Previ), que totaliza R\$ 139 bilhões⁷. Tal perspectiva, sem dúvida, ocasionará uma ampla disputa entre os diversos grupos de servidores, bem como o forte interesse político. Daí a necessidade de uma cuidadosa engenharia institucional que coíba esses efeitos e propicie uma gestão transparente e justa dessas riquezas.

⁷ Dados da Superintendência de Previdência Complementar (Previc), junho de 2010.

V. REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DOS EUA

Na década de 80, o sistema previdenciário dos servidores públicos norte-americanos funcionava na modalidade de benefício definido e apresentava grave desequilíbrio.

Diante dessa situação, o governo federal propôs uma grande reforma, que foi aprovada pelo Congresso em 1986, criando o novo regime de previdência dos servidores públicos federais nos Estados Unidos, chamado *Federal Employees Retirement System* (FERS). Tal plano é obrigatório para os novos servidores, que entraram para o governo após a publicação da lei e facultativo para os demais.

O FERS é um plano de previdência que oferece benefícios de três origens distintas: sistema público de seguridade social (padrão para todos os trabalhadores norte-americanos); um plano de benefício definido e um plano complementar de contribuição definida (*Thrift Savings Plan* – TSP).

Com o plano de benefício definido, tão logo o servidor atinja a idade mínima de aposentadoria e tenha pelo menos dez anos de serviço público, ele poderá receber o benefício. O custo para o participante é de 0,8% de sua remuneração básica (além do que se paga para a seguridade social básica) e, para cada contribuição do empregado, o governo deposita 11,5% do salário. Além disso, se o servidor deixar o governo, ele poderá carregar todo o valor acumulado para outra instituição (portabilidade). O valor do benefício corresponderá a 1% do valor da média das maiores remunerações nos últimos três anos, por cada ano trabalhado. Assim, se o servidor tiver trabalhado por 30 anos, receberá como benefício 30% da média de seus maiores salários nos últimos três anos (esse percentual varia um pouco de acordo com a idade do participante).

Já o TSP é uma modalidade de previdência complementar nos moldes das oferecidas no mercado financeiro. Quando a pessoa entra para o setor público, será criada uma conta individual para o servidor, na qual será depositado o montante de 1% de sua remuneração. O servidor pode contribuir até 10% da remuneração. Quanto maior a contribuição do empregado, mais o governo depositará para ser capitalizado para aquela pessoa.

A tabela abaixo consolida as possibilidades de contribuição:

Tabela 1

Contribuição para a conta individual dos participantes do *Thrift Savings Plan*

Participante	Governo		Contribuição total
0%	1%	0%	1%
1%	1%	1%	3%
2%	1%	2%	5%
3%	1%	3%	7%
4%	1%	3,5%	8,5%
5%	1%	4%	10%
6-10%	1%	4%	5% mais a porcentagem do participante

Fonte: Federal Employees Retirement System / Transfer handbook

O montante capitalizado pode ser aplicado em seis tipos diferentes de fundos de investimento, a ser escolhido periodicamente pelo titular da conta (o servidor público). Esse montante também recebe o atributo da portabilidade, isto é, se o empregado deixar o serviço público, ele pode levar a quantia para outra previdência privada.

Este exemplo dos EUA é de suma importância, pois retrata o sucesso de uma boa política previdenciária. Eles conseguiram sair de uma posição deficitária para um fundo que, em 2009, possuía US\$ 243 bilhões de ativos. Com certeza, na implementação do fundo brasileiro, vale conhecer o TSP.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas da previdência que aconteceram por meio das Emendas Constitucionais n^{os} 20, de 1998, e 41, de 2003, propiciaram um arcabouço jurídico que possibilita a fixação de um teto para os benefícios previdenciários dos servidores públicos, bem com a criação de uma previdência complementar no setor público.

Tais medidas são positivas na medida em que contribuem para uma harmonização do Regime Geral de Previdência Social com os Regimes Próprios dos Servidores Públicos, além de favorecerem o incremento da poupança nacional.

Há que se ter em mente que a época em que o Estado deveria participar ativamente na promoção dos benefícios sociais passou. Hoje, a grande contribuição dos Poderes Executivo e Legislativo é fornecer os corretos incentivos para que os indivíduos

consigam estruturar suas vidas no presente, pensando no futuro. Daí a importância do novo fundo de previdência complementar dos servidores públicos que está para nascer.

A principal contribuição deste artigo foi consolidar o tema e apresentar diretrizes para o desenho da previdência complementar do setor público de forma a garantir o maior nível de eficiência ao sistema.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AMARO, Meiriane N.; MENEGUIN, Fernando B. “A evolução da previdência social após a Constituição de 1988”. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – Os cidadãos na Carta Cidadã*, vol. 5. Brasília: Senado Federal, 2008.

AMARO, Meiriane N. *Terceira Reforma da Previdência: até quando esperar?* Brasília/Senado Federal: Centro de Estudos da Consultoria, 2011 (Texto para Discussão nº 84, disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm).

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.

CHAN, Betty L.; SILVA, Fabiana L.; MARTINS, Gilberto de Andrade. *Fundamentos da Previdência Complementar – Da Atuária à Contabilidade*. 2ª edição. São Paulo: Atlas: FIPECAFI/USP, 2010.

DAL BIANCO, Dânae; OLIVEIRA, Heraldo G.; LIMA, Iran S.; CECHIN, J. *Previdência de Servidores Públicos*. São Paulo: Atlas, 2009.

MENEGUIN, Fernando B.; AMARO, Meiriane N. “A previdência social e a sustentação das finanças públicas: a atuação do Poder Legislativo”. *Revista de Informação Legislativa*, nº 187, julho/setembro-2010. Brasília: Senado Federal, 2010.

MPS. *Anuário Estatístico da Previdência Social-2009*. Brasília: MPS, 2009.

SILVA, Delúbio G. P. *Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas*. São Paulo: LTr, 2003.

U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT. *Federal Employees Retirement System – Transfer Handbook: A Guide to Making Your Decision*. Washington: United States Office of Personnel Management, dez/2008.