

Assunto: Previdência complementar para os servidores públicos federais e membros dos Poderes da União. Projeto de Lei nº 1992, de 2007, e seus aspectos financeiro-previdenciários.

2. Em 2010, o Governo Federal apresentou à sociedade brasileira um resultado previdenciário negativo de R\$ 51 bilhões, sem explicar, com a transparência que a matéria exige, que apenas 57% desse valor referem-se ao resultado do confronto entre receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos civis e membros de Poder, e 43% dizem respeito ao rombo decorrente de aposentadorias e pensões dos militares federais e servidores civis e militares do Distrito Federal custeados diretamente pela União, sem que nenhuma contribuição, no caso destes dois grupos, seja recolhida ao Tesouro Nacional.

3. Segundo o artigo 21, inciso XIV da Constituição a União deve organizar e manter as políticas e corpo de bombeiros do Distrito Federal, além de prestar auxílio financeiro para ações de educação e saúde distritais, mediante um fundo federal que integra o orçamento da União. Embora seja a União a responsável pelo pagamento direto de todas as despesas com pessoal desses órgãos distritais (ativos, aposentadorias e pensões), o valor das contribuições recolhidas desses servidores é entregue ao Governo do Distrito Federal.

4. Com o argumento de que vai resolver o *deficit* da previdência, a atual presidente da República incluiu o Projeto de Lei nº 1.992, de 2007, na agenda de prioridade do Governo e pediu a tramitação do projeto em regime de urgência. Isso retira a possibilidade do parlamento discutir matéria extremamente complexa para as finanças públicas.

¹ LUCIENI PEREIRA: Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, com experiência na fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos Poderes e órgãos federais. Ex-Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2000 a 2004) e especialista em Controle Externo. Ministra aulas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no Instituto dos Magistrados do Distrito Federal (IMAG-DF) e no curso à distância da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), além de outras instituições de ensino. É autora de material didático sobre finanças e controle elaborado para o Programa Brasil Municípios do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e co-financiado pela União Européia, com direção pedagógica da Escola de Administração Fazendária (ESAF), além do Curso à Distância de Gestão Orçamentária, Financeira e Contratações Públicas para Municípios (GES PUB) e Gestores Federais, oferecidos pela ESAF. As opiniões da autora refletem seu entendimento pessoal e acadêmico, sem vincular o Tribunal de Contas da União e suas Unidades Técnicas. Brasília, 12 de dezembro de 2011.

5. No final da década de noventa, já há alguns anos após a implantação do Plano Real, foi proposto à sociedade um conjunto de medidas que tinha por objetivo a drástica e veloz redução do *deficit* público e a estabilização do montante da dívida pública. Esse conjunto de medidas estava incluído no Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), que veio surgir conjuntamente com a Reforma Administrativa.

6. O PEF contemplou medidas de curto prazo, para garantir os resultados anunciados no programa, além de medidas de natureza estrutural, para alcance permanente de resultados fiscais positivos para o País. Dentre as medidas de natureza estrutural, merece destaque a Primeira Reforma da Previdência (de 1998) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (de 2000) inaugurados com o objetivo de alcançar o equilíbrio sustentável das contas públicas nas três esferas de governo.

7. Da análise do PEF, nota-se uma tríplice indissociável entre a Primeira Reforma da Previdência e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Não é possível nenhum país pensar em estabelecer um regime de responsabilidade fiscal, com todas as sanções e restrições que integram o regime, sem organizar o cenário segundo algumas premissas. E essas premissas estão no PEF.

8. A Reforma da Previdência de 1998 avança em dois pontos fundamentais: organização do regime próprio (artigo 40) e prevê a instituição de fundos integrados pelos recursos das contribuições previdenciárias dos servidores, bens, direitos e ativos de outras naturezas para garantir recursos para pagamento dos benefícios previdenciários (artigo 249 CR).

9. Estudos técnicos realizados pela equipe do Ministério da Previdência Social no ano de 2002 apontaram os riscos e a inviabilidade de se implantar a previdência complementar no setor público, tendo em vista as sérias implicações sobre as formulações de política econômica e, em especial, sobre os resultados a serem esperados de uma reforma no sistema previdenciário. Eis as conclusões apontadas no estudo:

Contrariamente ao que se tem difundido, os dados mais recentes sobre a experiência da reforma no Chile, relativos ao ano de 2001, evidenciam fortemente a sua inadequação como modelo a ser seguido: o gasto público elevou-se em função do chamado 'custo de transição', a cobertura previdenciária reduziu-se, o custo administrativo previdenciário aumentou e o valor dos benefícios oscila de acordo com a flutuação do mercado financeiro, gerando incertezas. Além disso, no Chile, a alta concentração dos ativos previdenciários em mãos de poucas administradoras privadas está gerando

oligopolização do mercado" (GUSHIKEN et al., 2002, p. 14, NR 6)² -

10. O aumento do gasto público no período de transição foi uma das principais preocupações do próprio Ministério da Previdência, razão pela qual não se optou pela implementação da previdência complementar.

11. De acordo com especialistas em previdência e modelos econômicos, reduzir seguridade à previdência e esta a seguro implica passar a utilizar no seu âmbito todas as estratégias tipicamente mercantis, quais sejam: selecionar riscos de menor custo, recusar certos riscos como objeto de seguro, **transferir riscos e prejuízos para o "segurado"**.

12. Estudiosos também viram a previdência complementar do modelo chileno como uma solução cara demais e um meganegócio para o setor financeiro à custa do contribuinte, o que fez o próprio Governo desistir desse modelo para o setor público no Brasil³. Concluem os especialistas⁴:

*"a **solução chilena parece não ser a mais eficiente**. Mas, com certeza, ela é **caríssima e um meganegócio para o setor financeiro à custa do contribuinte** (SCHWARZER, 1997)⁵. Definitivamente – a história já demonstrou à exaustão – , **aumento de estoque de capital não representa**, necessariamente, melhoria de condições de vida e bem-estar social.⁶*

13. Em resumo, pode-se dizer que a previdência complementar substitui a seguridade pela incerteza em face do risco – ou seja, mais um risco –, prevalecendo o "**salve-se quem puder**", sob a égide da rentabilidade, no âmbito individual, sem as garantias de um pacto coletivo.

14. Ainda de acordo com especialistas, ampliar o estoque de capital da economia, não necessariamente ampliaria o bem-estar, pois pode levar o

² GUSHIKEN, L. et al. *Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar?* Uma visão prática e teórica. Brasília, DF: MPAS, 2002. (Série Estudos).

³ http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300003

⁴ SILVA, Ademir Alves da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. São Paulo, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300003. Acesso em 12 dez 2011.

⁵ SCHWARZER, H. Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na América Latina. *Reforma previdenciária – Vetores do debate contemporâneo*, São Paulo, Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Série Debates, n. 19).

⁶ "Ao analisar três modelos teóricos para a previdência social, Miranda (1997, p. 49, grifos meus) conclui que: "é importante frisar que a adoção de um ou outro modelo tem **sérias implicações sobre as formulações de política econômica** e, em especial, sobre os resultados a serem esperados de uma reforma no sistema previdenciário. No modelo de Diamond, **uma migração do sistema Pay-as-you-go para o fully funded poderia ampliar o estoque de capital da economia, mas não necessariamente ampliaria o bem-estar, pois poderia levar o sistema econômico a um estado de ineficiência dinâmica**. Sob a perspectiva do modelo de Barros, essa reforma seria incapaz de ampliar o estoque de capital da economia, uma vez que os agentes privados compensariam por completo a redistribuição intergeracional de riqueza promovida pelo governo. No modelo de Martins, por sua vez, uma reforma desse teor aumentaria a **acumulação de capital**, mas, não necessariamente ampliaria o bem-estar, pois nesse caso haveria um decréscimo nas heranças doadas. De qualquer forma, o incremento da poupança gerado no modelo de Diamond estaria amplamente superestimado quando contrastado com aquele obtido a partir do modelo de Martins".

sistema econômico a um estado de ineficiência dinâmica. Esse tipo de reforma do serviço público, de alimentar cada vez mais o mercado financeiro, seria incapaz de ampliar o estoque de capital da economia, uma vez que os agentes privados compensariam por completo a redistribuição intergeracional de riqueza promovida pelo governo.

15. Embora o Governo esteja determinado a aprovar a previdência complementar para esfera federal, o Poder Executivo sequer consegue formular hipóteses e apresentar estudos atuariais confiáveis sobre a situação previdenciária dos três Poderes e do Ministério Público da União.

16. Idade de ingresso e tempo de contribuição ao regime próprio da União e demais entes da Federação, tempo de contribuição ao regime geral de previdência social (RGPS), sexo, idade e composição familiar, bem como as tábuas biométricas utilizadas, são variáveis que afetam sobremaneira a apuração dos valores de forma mais precisa. O desenvolvimento de tábua de vida específica para servidores públicos é fundamental, já que a adoção de tábuas biométricas do mercado securitário não refletem adequadamente o perfil do servidor dos Poderes e órgãos autônomos, que compõem uma massa de trabalhadores fechada. O PL 1992 é desprovido de estudos balizados por essas premissas consideradas básicas.

17. O sistema militar somente é contributivo no que tange que se refere à pensão militar, cuja contribuição é de 7,5% sobre o salário de contribuição. De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento⁷, analisado em conjunto com os dados fiscais, os aposentados e pensionistas a cargo da União atingiram os seguintes patamares:

Tabela 1- Total de Aposentadorias e Pensões Pagas pelo Tesouro Nacional

Grupos	Quantidade		Total de Aposentadorias e Pensões	Pagamento de Aposentadorias e Pensões com Recursos do Tesouro Nacional (valores em milhares de reais)	
	Aposentadoria	Pensão		Custo Total dos Benefícios	Custo Médio dos Benefícios
Total Civil Federal	404.858	259.395	664.253	29.034.480	43,70
Executivo Civil	376.290	249.927	626.217		
Judiciário da União	20.442	5.762	26.204		
Legislativo da União	6.645	3.084	9.729		
MPU	1.481	622	2.103		
Total Militar Federal	138.864	146.731	285.595	20.022.611	70,10
FCDF	33.134	10.256	43.390	3.208.503	73,95
TOTAL GERAL	576.856	416.382	993.238	52.265.594	

Fonte: MP - Boletim Estatístico de Pessoal (página 32) – Maio 2011⁸ e RGF e RREO da União de 2010 e 2011 (Tabelas 2 e 5)

18. A série histórica dos gastos com aposentadorias e pensões pagos com recursos do Tesouro Nacional estão distantes do limite de 12% da RCL previsto na norma geral dos regimes próprios dos servidores públicos civis. Embora o parâmetro tenha sido revogado, vale a pena fazer a comparação:

⁷ http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_11/Bol181_Mai2011.pdf - página 32

⁸ http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_11/Bol181_Mai2011.pdf

Tabela 2 - Comparativo dos Gastos Previdenciários da União com a RCL Federal

Ano	RCL	Variação da RCL	Comparação de Aposentadorias e Pensões Pagas com Recursos do Tesouro Nacional em Relação à Receita Corrente Líquida Federal			
			Servidores Cívicos Federais e Membros dos Três Poderes		Militares Federais	
2003	224.920.164	11,39%	11.800.494	5,25%	11.267.737	5,01%
2004	264.352.998	17,53%	15.590.572	5,90%	11.948.535	4,52%
2005	303.015.775	14,63%	14.725.220	4,86%	13.147.527	4,34%
2006	344.731.433	13,77%	15.627.721	4,53%	14.929.552	4,33%
2007	386.681.857	12,17%	16.455.967	4,26%	16.239.148	4,20%
2008	428.563.288	10,83%	20.956.969	4,89%	18.387.412	4,29%
2009	437.199.421	2,02%	22.803.655	5,22%	18.898.142	4,32%
2010	499.866.613	14,33%	26.687.628	5,34%	19.434.931	3,89%
2011	552.733.063	10,58%	29.034.480	5,25%	20.022.611	3,62%

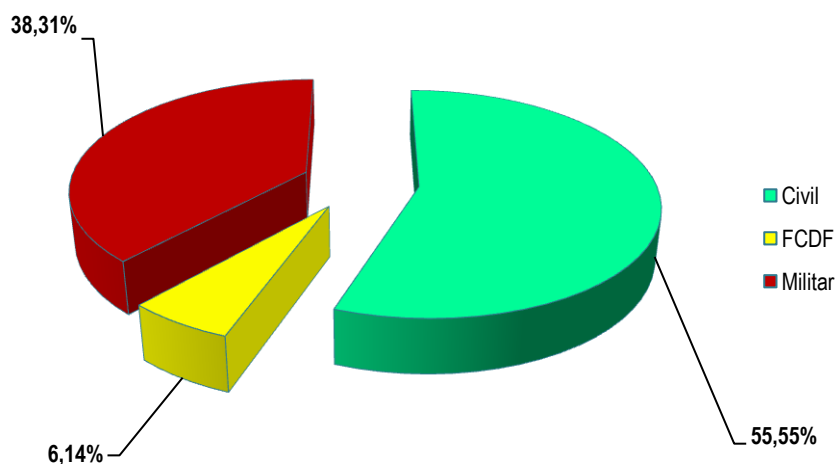
Fonte: Anexo V do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal da União.

Nota: Valores em milhares de reais; dados de 2011 referem-se a 12 meses, compreendidos entre Nov-2010 a out-2011

19. O total de aposentadorias e pensões dos **servidores públicos civis** federais e membros dos três Poderes da União, em todo o País, corresponde a 67% do total de benefícios pagos (664.253), a um custo médio de R\$ 43.700,00 ao ano (pouco mais de R\$ 3.640 ao mês). Enquanto isso, 29% dos benefícios correspondem ao efetivo de militares federais na reserva e seus respectivos pensionistas (285.595), a um custo médio de R\$ 70.100,00 ao ano (pouco mais de R\$ 5.840 ao mês). Pior ainda, é o padrão de gasto da União com aposentadorias e pensões de servidores do Distrito Federal: são 43.390 segurados do DF, o que corresponde a 4% do total de benefícios pagos pela União, a um custo médio de 73.950,00 ao ano (pouco mais de R\$ 6.162 ao mês). Como se nota, há muito mais emergência em encontrar uma solução para o custeio dos benefícios de militares e Distrito Federal, não alcançados pelo PL 1992, do que os servidores civis federais.

20. A análise das Tabelas 1 e 2 deixa claro que os servidores públicos civis federais não são a fonte crescente do desequilíbrio previdenciário apresentado pelo Governo para justificar a tramitação açodada do PL 1992. Do total de benefícios pagos com recursos do Tesouro Nacional, apenas 55% referem-se aos servidores civis, os únicos afetados pelo PL em foco:

Aposentadorias e Pensões Pagas com Recursos do Tesouro Nacional



21. A comparação dos gastos em face da Receita Corrente Líquida (RCL) também demonstra que os servidores civis não são a principal causa do resultado previdenciário apontado como *deficit* pelo Executivo. O aporte de recursos do Tesouro Nacional para pagamento de aposentadorias e pensões civis está longe do limite previsto no artigo 2º da Lei nº 9.717, de 1998, fixado em **12%** (doze por cento) da RCL do ente da Federação.

22. O limite para gastos com aposentadorias e pensões a cargo dos regimes próprios dos servidores foi revogado pela Lei nº 10.887, de 2004, após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a correta interpretação do artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹, o qual estabelece ser nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda ao limite legal fixado para os inativos. Instado a se manifestar no âmbito da ADI 2238, o Plenário do STF assim entendeu:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a liminar, na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, quanto ao § 2º do artigo 29; ao § 1º do artigo 59; ao artigo 60 e ao artigo 68, cabeça. E, por maioria, indeferiu a liminar no tocante ao inciso II do artigo 14, vencidos os Senhores Ministros Ilmar Galvão, Relator, e Sepúlveda Pertence. Por unanimidade, o Tribunal **conferiu interpretação conforme a Constituição Federal ao inciso II do artigo 21, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar, ...** Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 12.02.2003

23. A Lei Complementar nº 101, de 2000, pretendeu inserir elemento de racionalidade ao modelo, impedindo que os gastos com pessoal (ativo, aposentadorias e pensões) possam alcançar patamares excessivos. Esses gastos devem ser definidos por lei, como previsto no artigo 21 do Diploma em foco, que também elege a RCL como parâmetro fiscal para avaliação do comportamento das despesas públicas.

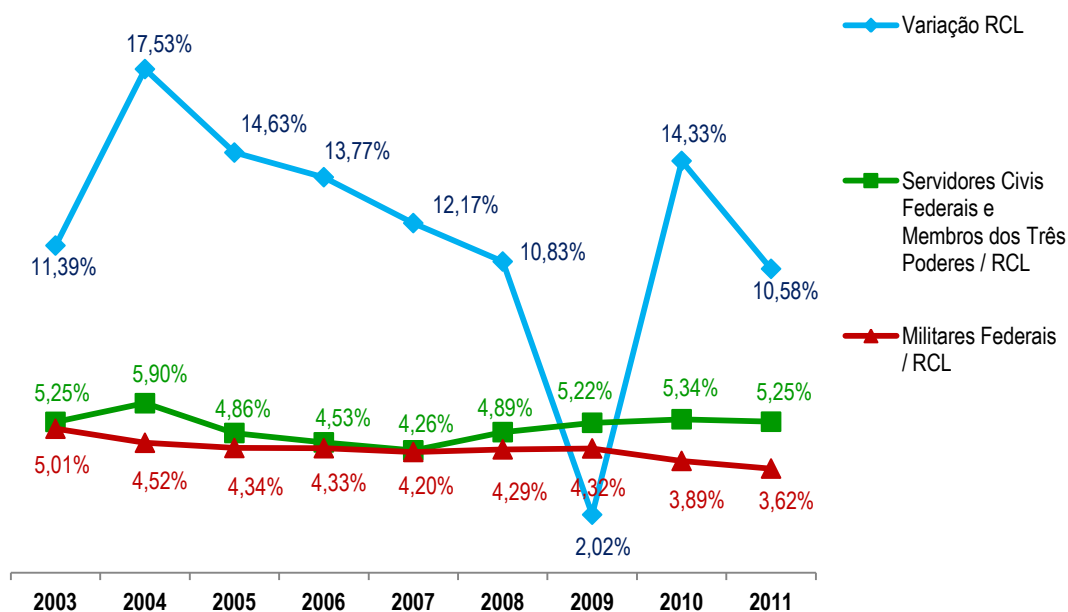
24. Ainda que revogado, esse foi o parâmetro fiscal definido pelo Congresso Nacional como meio de avaliar o padrão dos gastos previdenciários. O Gráfico seguinte ilustra o crescimento anual da RCL, assim como o percentual de comprometimento do referido parâmetro com o pagamento de benefícios previdenciários dos servidores civis e militares, separadamente:

⁹ LC nº 101, de 2000: "Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Aposentadorias e Pensões Pagas com Recursos do Tesouro em Relação à RCL Federal



25. Embora o regime próprio da União tenha operado segundo um padrão extremamente precário de governança, muito em decorrência da inércia quanto à implementação, efetiva, das normas vigentes há mais de uma década, os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores civis federais encontram-se muito abaixo do limite máximo de 12% da RCL fixado pelo Congresso Nacional em 1998.

26. Resultado do esforço dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, que passaram a contribuir com alíquota mínima de 11%, o aporte de recursos do Tesouro Nacional para pagamento de aposentadorias e pensões dos civis não chega a 44% do limite, dado que precisa ser considerado na análise desse projeto que pode desestruturar as finanças públicas brasileiras.

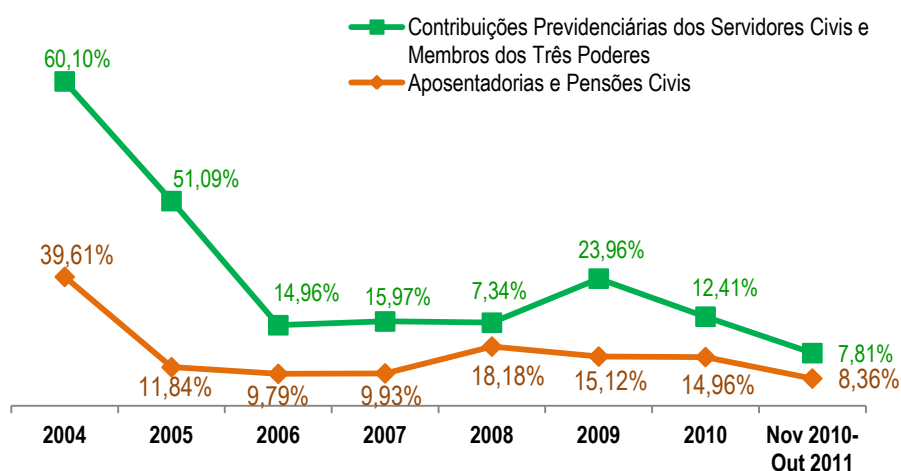
27. **Tudo isso evidencia a elevada interdependência entre a previdência dos servidores públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Não é possível analisar previdência dos servidores sem conhecer as normas gerais de finanças públicas. É preciso ter a clareza do que se discute nesse passo. O debate não pode ficar adstrito à criação da entidade fechada de previdência complementar, sem pensar os seus reflexos sobre as finanças públicas, sobre os direitos dos servidores e membros de Poder dispostos na Constituição e legislação concernente, além da organização e o funcionamento do Estado.

28. Dentre os efeitos da Emenda nº 41, de 2003, nota-se o crescimento significativo das contribuições previdenciárias dos servidores civis e membros dos três Poderes da União, conduzindo o regime próprio dos servidores civis ao equilíbrio previsto no artigo 40 da Constituição, mesmo no contexto do sistema de repartição simples:

Tabela 3 - Evolução dos Benefícios e Receitas Previdenciárias dos Civis

Ano	Aposentadorias e Pensões dos Servidores Civis e Membros dos Três Poderes da União		Contribuições Previdenciárias dos Servidores Civis e Membros dos Três Poderes da União	
	Valor	Variação %	Valor	Variação %
2003	16.114.340		4.313.846	-1,26%
2004	22.497.032	39,61%	6.906.460	60,10%
2005	25.160.003	11,84%	10.434.783	51,09%
2006	27.624.065	9,79%	11.996.344	14,96%
2007	30.368.061	9,93%	13.912.094	15,97%
2008	35.889.606	18,18%	14.932.637	7,34%
2009	41.314.498	15,12%	18.510.843	23,96%
2010	47.495.309	14,96%	20.807.681	12,41%
Nov 2010-Out 2011	51.467.220	8,36%	22.432.740	7,81%

Efeitos da Emenda 41, de 2003



29. São visíveis os efeitos da Emenda 41, de 2003, em relação aos servidores civis. No primeiro ano de vigência, é possível verificar o crescimento de 39% das aposentadorias dos civis, com queda significativa nos exercícios seguintes, efeito comum em ano subsequente à aprovação de reforma da previdência.

30. Mas também é inquestionável o crescimento exorbitante das contribuições previdenciárias vinculadas ao regime próprio da União, com a fixação de alíquota mínima de 11% a título de contribuição do servidor e 22% de patronal, o que aproximou a União dos demais patrões que contribuem para regime geral de previdência social (INSS) com alíquota média de 22% incidente sobre a remuneração bruta do empregado (sem nenhum teto), somada a alíquotas patronais adicionais que podem chegar a 12% em caso de benefício de alto risco.

31. Não se verifica, ao longo da última década, nenhuma medida do Poder Executivo para equilibrar o regime de previdência dos militares federais (Forças Armadas). O setor responde por mais de **38%** da diferença entre

receitas e despesas previdenciárias da União, o que o Governo anuncia como “deficit” da previdência dos servidores federais.

32. Segundo o Anexo V do Relatório Resumido de Execução Orçamentária da União¹⁰ referente a 2010, os gastos com reformas de servidores militares federais foram de R\$ 12,1 bilhões, que, somados às pensões da ordem de R\$ 9,2 bilhões, perfazem o total de R\$ 21,3 bilhões. A arrecadação das contribuições previdenciárias desse segmento do serviço público federal foi de R\$ 1,9 bilhão, o que permite o custeio de apenas **8,77%** do total dos gastos com benefícios previdenciários dos militares. O quadro seguinte comprova a estagnação da arrecadação previdenciária dos militares após a Segunda Reforma da Previdência inaugurada pela Emenda 41, de 2003:

Tabela 4 - Evolução dos Benefícios e Receitas Previdenciárias dos Militares Federais

Ano	Gastos da União com Militares Federais								
	Reformas e Pensões dos Militares da União (Forças Armadas)			% Reformas e Pensões Militares Pagas pelo Tesouro Nacional		Despesa Líquida com pessoal (DLP) do Poder Executivo	Receita Corrente Líquida (RCL) da União	% Reformas e Pensões Militares Custeadas pelo Tesouro Nacional	
	Valor Total	Pagamento com Contribuições	%	Valor	% Deficit			Sobre DLP	Sobre RCL da União
2003	12.234.725	966.988	7,90%	11.267.737	92,10%	54.748.826	224.920.164	20,58%	5,01%
2004	12.964.619	1.016.084	7,84%	11.948.535	92,16%	59.886.916	264.352.998	19,95%	4,52%
2005	14.209.312	1.061.785	7,47%	13.147.527	92,53%	63.729.926	303.015.775	20,63%	4,34%
2006	16.206.008	1.276.456	7,88%	14.929.552	92,12%	73.958.766	344.731.433	20,19%	4,33%
2007	17.543.431	1.304.283	7,43%	16.239.148	92,57%	79.128.842	386.681.857	20,52%	4,20%
2008	19.900.269	1.512.857	7,60%	18.387.412	92,40%	93.730.272	428.563.288	19,62%	4,29%
2009	20.579.403	1.681.261	8,17%	18.898.142	91,83%	106.430.148	437.199.421	17,76%	4,32%
2010	21.303.952	1.869.021	8,77%	19.434.931	91,23%	121.054.382	499.866.613	16,05%	3,89%
2011	22.003.356	1.980.745	9,00%	20.022.611	91,00%	127.922.895	552.733.063	15,65%	3,62%

Fonte: Anexo V do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal da União.

Nota: Valores em milhares de reais; dados de 2011 referem-se a 12 meses, compreendidos entre Nov-2010 a out-2011

33. A União ainda mantém gastos elevados com aposentadorias e pensões de servidores do Distrito Federal organizações e mantidos por meio do fundo federal de que trata o artigo 21, inciso XIV da Constituição. São servidores da segurança pública (polícias e corpo de bombeiros) e a prestação de auxílio às ações de educação e saúde distritais. Conforme dados registrados no Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal da União¹¹, em 2010 os gastos com pessoal do Distrito Federal pagos diretamente pelo Tesouro Nacional, mediante o fundo federal, somaram R\$ 7 bilhões, sendo R\$ 2,9 o valor global das despesas com aposentadorias e pensões, sem que nenhuma contribuição seja recolhida ao Tesouro Nacional para fins de custeio do referido segmento. Em outubro de 2011, o rombo previdenciário com o custeio desses

¹⁰ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RRQdez2010.pdf - página 43

¹¹ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RGF3Q2010.pdf - página 7

benefícios distritais chegou a R\$ 3,2 bilhões, com um crescimento de 10% em relação ao ano de 2010.

34. A matéria é objeto de discussão no âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdãos 1.573/2006 e 1.316/2009-TCU/Plenário. Impende frisar que houve mudança de procedimento¹², considerado um dos pontos críticos da discussão no âmbito da Corte de Contas.

Tabela 5 - Evolução da Previdência do Distrito Federal Custeada pela União

Ano	RCL da União	% Variação da RCL da União	Aposentadorias e Pensões do Distrito Federal Pagas pela União (FCDF)	% Variação dos Gastos com Aposentadorias e Pensões do FCDF	% Aposentadorias e Pensões do FCDF / RCL
2003	224.920.164	11,39%	941.207	3,96%	0,42%
2004	264.352.998	17,53%	1.249.292	32,73%	0,47%
2005	303.015.775	14,63%	1.395.114	11,67%	0,46%
2006	344.731.433	13,77%	1.697.190	21,65%	0,49%
2007	386.681.857	12,17%	1.991.602	17,35%	0,52%
2008	428.563.288	10,83%	2.363.147	18,66%	0,55%
2009	437.199.421	2,02%	2.780.399	17,66%	0,64%
2010	499.866.613	14,33%	2.906.722	4,54%	0,58%
2011	552.733.063	10,58%	3.208.503	10,38%	0,58%

Fonte: Anexo V do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal da União.

Nota: Valores em milhares de reais; dados de 2011 referem-se a 12 meses, compreendidos entre Nov-2010 a out-2011

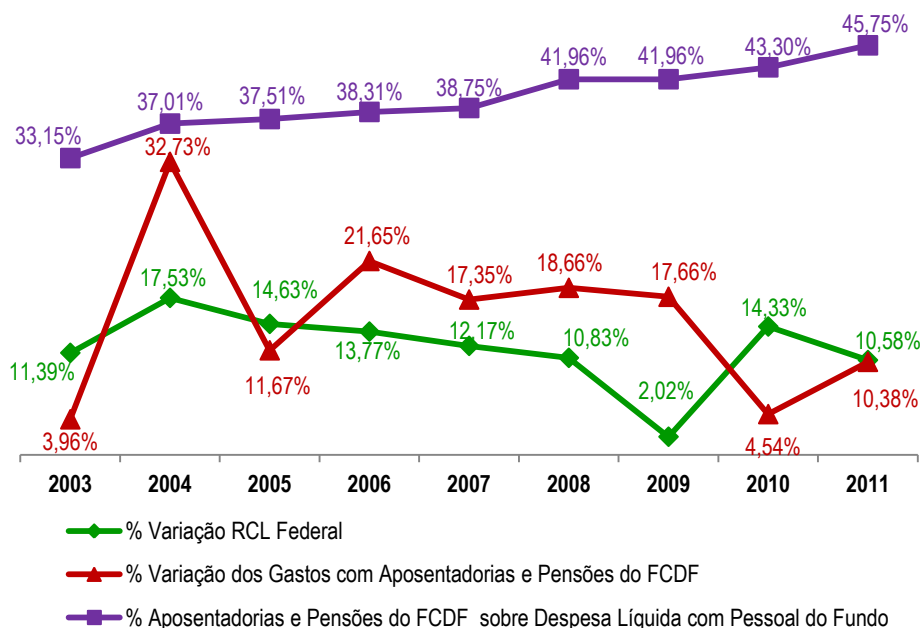
¹² Relatório que fundamenta o Acórdão 1.316/2009-TCU/Plenário: " 69. Já em 1997, foi assinado o **Protocolo de Acordo entre o Governo Federal e o Governo do Distrito Federal** (fls. 136 a 139 do Anexo II), de 2 de setembro de 1997, o qual prevê no 3º ponto que o Governo Federal, em relação às transferências de recursos para as áreas de segurança, educação e saúde:

a) repassará ao GDF, na medida da dotação orçamentária, o valor da folha de salário líquido do Imposto de Renda na fonte e, no caso dos servidores das áreas de educação e saúde, da contribuição para a seguridade social (...).

70. O mesmo dispositivo prevê que o GDF:

c) **recolherá mensalmente ao Tesouro Nacional a contribuição para o Plano de Seguridade Social - PSS relativa ao pessoal na área de segurança pública**, conforme estabelecido no item 2.5 do Protocolo de Intenções assinado entre o Governo Federal e o GDF em 30/09/96" (Grifos no original).

Varição das Despesas com Aposentadorias e Pensões do DF Pagas pela União

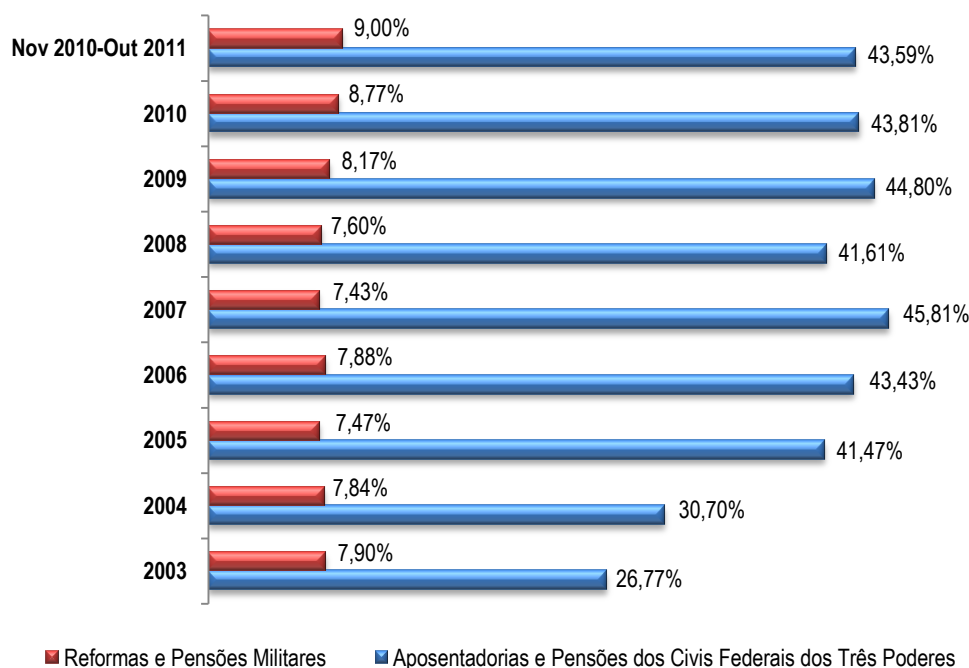


35. O percentual de comprometimento da RCL com pagamento de benefícios do FCDF, que em 2003 era da ordem de 0,42%, em 2011 aproximase de 0,58% daquele parâmetro fiscal, o que representa um crescimento de 38% das despesas previdenciárias que não dispõem de receitas correspondentes para o seu custeio. Nesse cenário, o resultado negativo da

36. A discrepância das arrecadações previdenciárias dos servidores civis e militares é gritante. Com a promulgação da Emenda 41, de 2003, é possível constatar um crescimento considerável das aposentadorias e pensões dos servidores civis e membros de Poder **pagas** com recursos das contribuições previdenciárias, que atingiu a casa de **44%** em 2011.

37. Enquanto isso, a ausência de normas indutoras da organização e boa gestão do serviço público militar torna cada vez mais gritante o desequilíbrio previdenciário do setor, cujas contribuições não chegam a arcar com 10% dos respectivos benefícios previdenciários. O gráfico seguinte comprova a assertiva:

Aposentadorias e Pensões Custadas com Recursos das Contribuições Previdenciárias



38. A questão, assim, parece se resolver em um plano de organização e gestão do regime próprio da União, segregando, de um lado, o regime dos servidores civis federais e membros dos Poderes da União; de outro, o regime dos militares federais e dos servidores do Distrito Federal pagos diretamente pela União, que operam sob regras constitucionais e legais muito peculiares, não sendo razoável que os servidores públicos civis e membros de Poder arquem, sozinhos, com o ônus decorrente dessas peculiaridades.

39. O debate tem solução, portanto, não exatamente na criação da previdência complementar do regime próprio de previdência dos servidores civis que sequer foi organizado, mas na adoção de medidas que garantam um padrão razoável de governança do regime próprio da União, o que não se verifica mesmo depois da promulgação de duas Emendas que inauguraram as Reformas da Previdência e suas leis regulamentadoras.

40. O mínimo que se pode esperar de cada ente da Federação, o que, aliás, a União exige dos Estados e Municípios, é a implementação da unidade gestora do regime próprio como dispõe o artigo 40, § 20 da Constituição, podendo-se, inclusive, instituir fundos previstos no artigo 249 da Carta Política¹³. O Congresso Nacional regulamentou tais comandos há mais de uma década, com a edição das Leis nºs 9.717, de 1998, e 9.796, de 1999, dotando o regime próprio de normas gerais de organização e funcionamento e instituindo regras para a compensação financeira entre os regimes próprios dos

¹³ Constituição: "Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)"

entes das três esferas de governo e entre os regimes geral de previdência social e próprio dos servidores, inclusive o da União, o que não é feito até hoje.

41. Enquanto Estados e Municípios constituíram fundos de previdência para gerirem os regimes próprios de seus respectivos, inclusive mediante o aporte de recursos dos *royalties* e demais compensações financeiras decorrentes da exploração de recursos naturais¹⁴ na forma do artigo 20, § 1º da Constituição; enquanto a Lei Complementar nº 101, de 2000, instituiu o fundo¹⁵ de que trata o artigo 250 da Lei Fundamental, de modo a dotar o regime geral de previdência social dos meios necessários para a boa governança; o regime próprio dos servidores civis federais e membros dos três Poderes da União padece de qualquer organização, contrariando todo o arcabouço constitucional e legal vigente.

42. A falta de uma unidade gestora organizada na esfera federal, com representação dos titulares e servidores dos Três Poderes, do TCU e do MPU; a falta de tábua de vida específica para servidores públicos civis e o total desconhecimento do perfil desses servidores nos três Poderes e órgãos autônomos, separadamente, são fatores que põem em xeque a proposta que o Poder Executivo pretende aprovar às pressas no Congresso Nacional.

43. O Boletim Estatístico de Pessoal de 2010, elaborado pelo Ministério do Planejamento, sequer consegue separar os servidores civis ocupantes de cargo efetivo (segurados do regime próprio) daqueles ocupantes de cargo em comissão de livre nomeação (segurados do regime geral – INSS), o que é fundamental para avaliar o impacto de futuras aposentadorias sobre a previdência dos servidores.

44. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizou estudo técnico sobre o PL 1992, porém o documento ainda não foi divulgado para subsidiar o debate com a sociedade e o parlamento.

45. A proposta de previdência complementar não foi apresentada com os estudos mínimos para subsidiar o debate de tema complexo, com todos os impactos que podem retirar o Brasil da rota da sustentabilidade fiscal,

¹⁴ Lei nº 10.195, de 2000: "Art. 8º O art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8º

....

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para **capitalização de fundos de previdência**." (NR)

¹⁵ Lei Complementar nº 101, de 2000: "Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é **criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social**, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de **prover recursos** para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei."

conquistada com as ações decorrentes do Programa de Ajuste Fiscal delineado na década de noventa.

46. O PL 1992 toma apenas um dos ângulos do fenômeno previdenciário, e, de todo modo, precisa utilizar-se de considerações forçadas – ou nada transparentes –, como a de que o chamado “*deficit*” previdenciário atingiu R\$ 51,2 bilhões em 2010, aspecto não verdadeiro, pois **43%** desse montante referem-se a segmentos custeados pela União que não observam o caráter contributivo. Ressalta-se que nem os militares, tampouco os servidores do Distrito Federal pagos pela União, serão afetados pela previdência complementar tal como proposta no Projeto em discussão.

47. A posição que aponta a criação da previdência complementar como solução para as finanças federais é desprovida do cuidado que a matéria exige. Apenas toma partido de uma dada alocação financeira, sem pensar as finanças públicas em sua completude e seus impactos na macroeconomia. Não se trata do tamanho das reservas financeiras disponíveis no Tesouro – até porque estas dispõem de um papel importante para o cumprimento das metas fiscais –, mas da forma de execução dos benefícios e receitas previdenciárias e seus reflexos sobre a gestão fiscal responsável.

48. Quanto menos recursos de contribuições previdenciárias disponíveis para pagamento dos benefícios, maior será o risco de descumprimento do limite fiscal. O secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, admitiu, durante reunião na Comissão criada pelo STF para discutir o PL 1992, a existência de risco de descumprimento dos limites fiscais em face da previdência complementar, conforme matéria publicada na Capa do Jornal O Globo¹⁶, de 25 de novembro de 2011:



49. As declarações da Fazenda causaram agitação no mercado financeiro, o que obrigou o ministro Guido Mantega¹⁷ sinalizar, imediatamente, que não alteraria a Lei de Responsabilidade Fiscal.

50. Todavia, dados publicados no próprio site do Tesouro Nacional comprovam que o risco do PL 1992 é muito maior do que o próprio Governo

¹⁶ <http://oglobo.globo.com/pais/governo-admite-mudar-lrf-com-nova-previdencia-de-servidores-3317407>

¹⁷ <http://oglobo.globo.com/pais/mantega-diz-que-lrf-nao-muda-com-nova-previdencia-3327697>

Federal admite. A situação fiscal de alguns Poderes e órgãos federais com percentual considerável de comprometimento do limite de pessoal comprovam que a questão é mais preocupante do que se reconhece:

Órgãos Federais com Limite Específico para Despesa Líquida com Pessoal	Aposentadorias e Pensões Pagas com Recursos do Tesouro Nacional (Com Impacto Direto na Apuração do Limite de Pessoal)	Despesa Líquida com Pessoal 2º Quadrimestre de 2011 Percentual de Comprometimento dos Limites da LRF		
		Limite Máximo	Limite de Prudencial	Limite de Alerta
Ministério Público da União	11,82%	61,49%	64,73%	68,32%
Poder Executivo Federal	72,03%	61,07%	64,28%	67,85%
TJDFT	5,33%	69,25%	72,90%	76,95%
TRE - AM	3,81%	62,34%	65,62%	69,27%
TRE - GO	7,07%	66,52%	70,02%	73,91%
TRE - MG	0,31%	63,46%	66,80%	70,51%
TRE - RR	37,16%	69,17%	72,81%	76,85%
TRT 9ª Região - PR	9,61%	69,03%	72,66%	76,70%
TRT 16ª Região - MA	7,03%	71,21%	74,95%	79,12%
TRT 17ª Região - ES	7,41%	68,45%	72,06%	76,06%
TRT 18ª Região - GO	14,16%	66,43%	69,92%	73,81%
TRT 22ª Região - PI	17,08%	72,80%	76,63%	80,88%
TRT 23ª Região - MT	12,92%	62,48%	65,77%	69,42%

Fonte: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais. Disponível no SISTN¹⁸

51. Embora a maior parte dos órgãos do Judiciário e MPU listados na tabela anterior tenham baixo índice de aposentados e pensionistas pagos com recursos do Tesouro Nacional, muitos não dispõem de margem de expansão, em limite-percentual, para suportar o elevado custo fiscal provocado pela transição do regime de repartição simples para o regime de capitalização da previdência dos servidores.

52. Com uma margem de expansão de apenas 14% da RCL federal, nem mesmo o Poder Executivo dispõe de situação tão confortável para incorporar, no período de transição de 35 anos, um número significativo de aposentados e pensionistas pagos com recursos do Tesouro Nacional. Esse cenário tende a se agravar em decorrência do excesso de terceirizações e cargos em comissão no Executivo, cujos agentes não contribuem para o regime próprio, um dos fatores que está na raiz para a concentração do resultado previdenciário negativo no âmbito do referido Poder.

53. A decisão de aplicar, no arriscado mercado de capitais cerca de 86% das contribuições previdenciárias dos futuros servidores e membros de Poder agravará o desequilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias pelos próximos 35 anos, com a inevitável elevação da despesa líquida com pessoal, conforme a tabela anterior demonstra.

¹⁸ SISTN: Dados fiscais da União, Estados e Municípios: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp

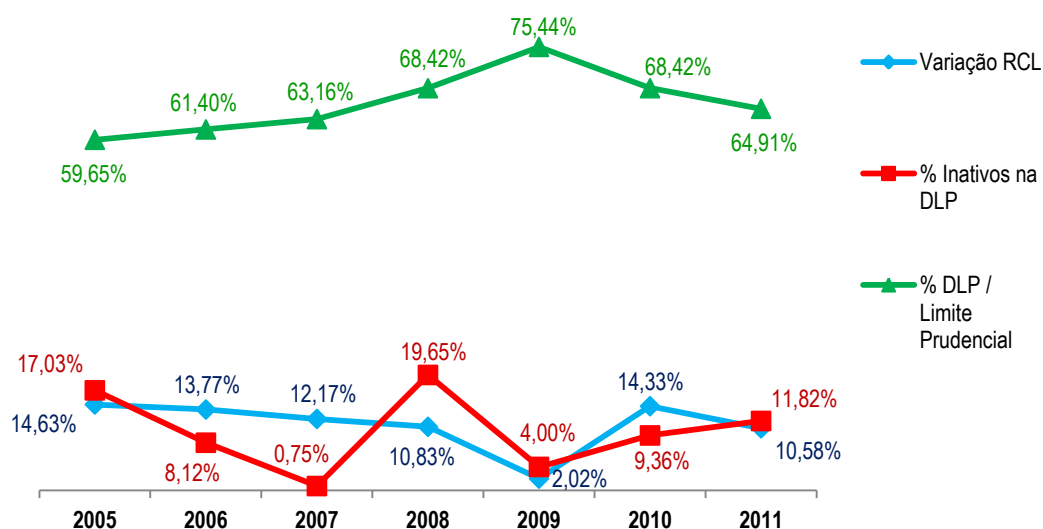
54. Estudos e decisões do TCU mostram o quanto a apuração dos limites de pessoal é sensível a alterações da RCL, à despesa líquida com pessoal (DLP) e à alocação das contribuições previdenciárias para pagamento de pessoal.

55. Em 2008, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) editou a **Portaria 28** para disciplinar os critérios de alocação, no orçamento da União, dos recursos provenientes das contribuições do servidor e patronal da União, destinadas ao pagamento de despesas com inativos e pensionistas. Essa normatização cumpre determinação do item 9.2 do Acórdão nº 393/2008-TCU-Plenário, necessária devido a procedimentos anteriores que retiraram do STF parcela considerável das contribuições previdenciárias recolhidas sobre a remuneração de seus servidores e alteraram o perfil de comprometimento do limite de pessoal da Corte Suprema. .

56. A série histórica das despesas com pessoal do MPU também é outro exemplo do quanto à apuração do limite de pessoal a sensível a mudanças do cenário macroeconômico que exigem suficiente margem de expansão do limite de pessoal:

Ano	Varição RCL	% Inativos e Pensionistas na Composição da DLP do MPU	% DLP do MPU / RCL	% DLP / Limite Prudencial do MPU (0,57%)
2005	14,63%	17,03%	0,34%	59,65%
2006	13,77%	8,12%	0,35%	61,40%
2007	12,17%	0,75%	0,36%	63,16%
2008	10,83%	19,65%	0,39%	68,42%
2009	2,02%	4,00%	0,43%	75,44%
2010	14,33%	9,36%	0,39%	68,42%
2011	10,58%	11,82%	0,37%	64,91%

Fonte: SISTN e RGF do MPU disponível em www.audin.mpu.gov.br.



57. Como observa, a simples estagnação da RCL federal no ano de 2009, devido aos efeitos da crise financeira internacional, fez com que o total da DLP do MPU atingisse 0,43% da RCL e comprometesse 71,66% do limite

máximo fixado em 0,6% pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O confronto em relação aos limites prudencial (0,57%) e de alerta (0,54%) apresenta um comprometimento ainda maior, da ordem de 75% e 79% respectivamente.

58. No mesmo período, o total da despesa líquida do TRT-22º Região (Piauí) ultrapassou 92% do limite máximo, colocando o órgão em situação de sério risco fiscal, o que foi objeto de alerta pela Corte de Contas, conforme Acórdão 2.917/2009-TCU/Plenário. O TJDFT, órgão federal, pleiteia a “reengenharia” da interpretação conferida ao artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal para aumentar o seu limite de pessoal. O tema é discutido no âmbito do TC 014.531/2006-5, da relatoria do ministro Augusto Sherman, nos termos noticiados no Relatório que fundamenta o Acórdão nº 2.354/2007-TCU/Plenário. O MPDFT, órgão igualmente federal, também pleiteia a mesma “reengenharia” jurídica, atualmente discutida no âmbito do MS 25.997-DF (STF), da relatoria do ministro Marco Aurélio.

59. Diante disso, não é possível inferir que o MPU e Tribunais do Judiciário estejam em uma zona de conforto fiscal inabalável que dispense preocupações com o comprometimento do limite máximo de pessoal, nenhum órgão está.

60. De acordo com Relatório que fundamenta o Voto e Acórdão nº 352/2008-TCU/Plenário (item 129), da relatoria do ministro Benjamin Zymler, somente a partir da realização de estudos atuariais pelos Poderes e órgãos federais referidos no artigo 20 da LRF – cada órgão com limite de pessoal específico - é possível avaliar os riscos reais de descumprimento dos limites nos médio e longo prazos e planejar as medidas corretivas porventura necessárias com vistas a garantir o equilíbrio das contas públicas, evitando, assim, que as despesas alcancem patamares insustentáveis. É preciso conhecer o perfil da população de cada órgão (idade, sexo, composição familiar, etc), para saber, com o mínimo de segurança, em que período as despesas com pessoal serão eventualmente pressionadas pelos benefícios previdenciários sem que haja receitas previdenciárias correspondentes para custeá-las.

61. O Poder Executivo, entretanto, não dispõe dessas informações, sendo necessário cada Poder e órgão com limite de pessoal fixado pelo artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal realizar estudos atuariais e financeiros que permitam conhecer, de fato, os verdadeiros impactos do PL 1992 ao longo do período de transição.

62. É oportuno frisar que a margem de expansão da despesa com pessoal de cada órgão com limite específico deve ser analisada e absorvida com prudência, pois essa margem – em limite percentual - se presta, primeiramente, a comportar o crescimento vegetativo da folha, as despesas com reposição de servidores, os impactos do sistema de repartição simples da previdência, a atualização da remuneração conforme impõe o artigo 37 da Constituição, a expansão da capacidade de atuação do órgão, eventuais crises financeiras, como a de 2009, que praticamente estagnou a RCL federal, entre outras despesas com pessoal.

63. Repita-se: o limite com pessoal é regra que pretende dar racionalidade ao sistema, tocando diretamente na forma de execução do

orçamento da previdência, em que apenas as aposentadorias e pensões pagas com recursos do Tesouro Nacional são computadas para fins de limite de pessoal.

64. Nesse sentido, a decisão política que alterar a lógica inaugurada pela Emenda 20, de 1998, que deu novas redações aos artigos 40 e 249 da Constituição, e que também balizou a espinha dorsal da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisa, no mínimo, vir acompanhada de uma reforma estruturante dos limites de pessoal fixados para os Poderes e órgãos referidos no artigo 20 do Estatuto Fiscal, pois, como dito, a alocação orçamentária das contribuições previdenciárias impacta, diretamente, a apuração dos referidos limites, com previsão de responsabilização administrativa, civil e penal para aquele titular que descumpri as normas fiscais.