

Impactos fiscais e distributivos do regime próprio dos funcionários públicos do governo federal¹



Fiscal and Distributive Impacts of the the Federal Government Public Pensions

Oliveira Alves Pereira Filho <oliveira.ap.filho@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento, Doutorando em Economia (UnB) e ex-Chefe de Gabinete da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil.

Recebido 29-jul-2011 **Aceito** 11-set-2011

Resumo Este levantamento buscou expor algumas questões de cunho fiscal e distributivo subjacentes ao RPPS Federal, como forma de buscar atenção técnica e política para a proposta, ainda pendente de regulamentação, que prevê a instituição de um regime de previdência complementar em caráter de capitalização para os servidores públicos civis federais. Verificou-se que no decorrer dos anos o RPPS acumulou distorções e desequilíbrios que eclodiram e adentraram a agenda dos formuladores de políticas públicas após o fim do processo inflacionário dos anos 90. Nesse sentido, as reformas de 1998, 2003 e 2005 lograram relativo êxito no controle do então crescente déficit do RPPS e na busca por maior racionalidade no mesmo, contudo tal despesa se estabilizou ainda num patamar muito elevado quando a comparamos com os demais itens de gasto do Governo Federal. Adicionalmente a esse problema fiscal, enfatizou-se também que o RPPS federal traz consigo um alto componente de regressividade, pois custeia benefícios previdenciários bem acima da renda média do trabalho para um seleto grupo de funcionários públicos. Por fim, defendeu-se que a principal forma de se enfrentar tais distorções (fiscais e distributivas) é pela convergência de longo prazo entre o RPPS e o seu co-irmão do setor privado, o RGPS, a qual só se iniciará depois que houver a instauração do fundo de previdência complementar dos servidores públicos, conforme consta do Projeto de Lei nº 1992/2007.

Palavras-chave RPPS, previdência complementar, déficit, setor público, equidade.

1 As ideias expressas neste texto representam posicionamentos apenas do autor e não das instituições referenciadas.

Abstract *This survey exposes some fiscal and distributional problems underlying the federal RPPS, especially which concerns the creation of a supplementary pension scheme for civil service employees. It was found that over the years, the RPPS accumulated distortions and imbalances that hatched and entered the agenda of policy makers after the end of inflation of 90 years. In this sense, the reforms of 1998, 2003 and 2005 have achieved relative success in controlling the growing RPPS's deficit and improving rationality on it, but such spending has stabilized at a level too high when compared with other spending items of Federal Government. In addition to this fiscal problem, is also emphasized that the federal RPPS component carries a high regressive standard. Finally, we advocated that the main way to face such distortions (fiscal and distributive) is the long-term convergence between the RPPS and his co-brother of the private sector, RGPS, which will begin only after the establishment of the pension fund for civil servants.*

Key-words *RPPS, complementary security, deficit, public sector, equity.*

Considerações iniciais

No Brasil o tema previdência social foi tratado pela Constituição Federal de 1988 – CF 88 como uma espécie do gênero “Seguridade Social”, que ainda inclui, conforme previsto em seu art. 194, Assistência Social e Saúde. A Carta Magna ainda trouxe, resumidamente: i) equiparação dos benefícios urbanos e rurais; ii) diversificação da base de financiamento da Seguridade Social, com inclusão do lucro e do faturamento; e iii) piso unificado igual a um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais. As repercussões desse reorientado foco social, dada sua complexidade e extensão, não serão objeto deste breve levantamento, no entanto, cumpre estabelecer que o ordenamento jurídico aplicado à estrutura da previdência brasileira fundamenta-se em torno de 4 situações, a saber:

- Regime Geral de Previdência Social – RGPS (INSS);
- Regime Próprio dos Servidores Públicos Civis – RPPS Civil;
- Regime Próprio dos Servidores Militares – RPPS Militar; e
- Regime de Previdência Complementar – RPC.

No tocante à previdência do setor público civil, foco principal deste estudo, esta engloba, de acordo com o art. 40 da CF 88, redação dada pela Emenda Constitucional – EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, todos os níveis de governo, bem como todos os Poderes e não faz distinção entre os diversos tipos de servidores existentes, incluindo no mesmo regramento também os magistrados e os membros do Ministério Público:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previ-

dência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Em termos históricos, o RPPS pré EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, possuía diversas características marcantes (algumas delas ainda vigentes) dentre as quais cabe destacar: i) filiação obrigatória; ii) benefício definido (igual a última remuneração); iii) fonte de recursos provenientes do Orçamento Público para um sistema de repartição simples²; e iv) administração inteiramente estatal.

Ainda nesse sentido, era traço marcante da gênese desse regime o seu entrelaçamento com a despesa de pessoal, sendo em verdade uma continuação desta, pois, amparada nos ideais de um Estado paternalista, garantia-se aos servidores públicos uma aposentadoria não como um direito verdadeiramente previdenciário, fundamentado em um período contributivo para sua aquisição, e sim numa espécie de renda vitalícia legitimada simplesmente pelo vínculo existente durante o período produtivo, sem custos, mesmo que parciais, para o funcionário público beneficiário. De acordo com a publicação do Ministério da Previdência Social denominada “Panorama da Previdência Social Brasileira” (BRASIL, 2007, p.45), a participação do servidor no RPPS da União restringia-se apenas ao financiamento dos benefícios garantidos aos seus dependentes, com destaque para o benefício de pensão por morte, o que representou ao longo dos anos uma contribuição aproximada de 6% do salário do servidor³.

Com o fim do período inflacionário, que permitia ao Governo Federal, simultaneamente, financiar-se mediante o chamado imposto inflacionário e ocultar suas reais necessidades fiscais de financiamento (contornadas até então com mecanismos como taxas de juros negativas, maior indexação da receita em comparação com a da despesa, contingenciamentos orçamentários e repressões fiscais), os ônus financeiros advindos dos vícios de origem e da má gestão do RPPS passaram a compor a agenda de discussão fiscal, dado o seu crescente e inegável impacto sobre o orçamento público (importa lembrar que a mesma “visibilidade” também foi dada ao RGPS e, em menor medida, aos funcionários militares).

Nesse contexto, as alterações estruturais trazidas pela referida EC nº 20/1998 (e também pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998) inauguraram um ponto de inflexão no Regime ao buscarem

- 2 Baseia-se na solidariedade entre gerações de participantes de um dado sistema previdenciário, ou seja, as contribuições dos integrantes desse regime, empregados e empregadores, são utilizados para o pagamento das aposentadorias, pensões e demais benefícios atuais. No caso da Previdência Social, o Tesouro Nacional deve complementar financeiramente o sistema, caso as contribuições não sejam suficientes para cobrir os benefícios.
- 3 Cabe ressaltar que esse mesmo sistema ainda é vigente no caso dos militares, ou seja, a remuneração dos militares na inatividade (reformados e da reserva) é total e integralmente custeada pelo Tesouro Nacional, sem contribuição, mesmo que parcial, dos mesmos (inciso X, § 3º, do Artigo 142, da CF 88). As contribuições vertidas pelos militares referem-se apenas a benefícios de pensão (7,5%) e fundo de saúde (3,5%).

racionalizar o RPPS, almejando-lhe um caráter realmente previdenciário ao, por exemplo, tornar patente a obrigatoriedade do caráter contributivo, bem como do equilíbrio financeiro e atuarial. A essa reforma seguiram-se outras também com o intuito principal de tornar o RPPS viável e menos oneroso para as finanças públicas atuais e para as gerações vindouras, onde destacam-se aquelas constantes das ECs nº 41/2003 e 47/2005, cujas principais inovações são sintetizadas a seguir⁴:

- I. mudança da base de cálculo das aposentadorias e das pensões;
- II. teto para aposentadorias e pensões;
- III. possibilidade de previdência complementar para os servidores públicos;
- IV. contribuição sobre aposentadorias e pensões;
- V. regras de transição para aposentadorias por tempo de contribuição;
- VI. fim da paridade entre ativos e inativos/pensionistas;
- VII. definição de regra de reajuste de aposentadorias.

Em verdade, mais do que rever todas as alterações legais pelas quais passou o RPPS federal, importa-nos neste estudo apenas indicar algumas das questões de cunho fiscal e distributivo subjacentes ao atual formato do mesmo, a partir do que esperamos conseguir atrair as atenções para o necessário debate em torno de uma das alterações promulgadas pela EC nº. 41/2003, notadamente aquela que previu para o RPPS a instituição de um regime baseado em dois pilares: uma parcela ainda calcada no padrão de repartição simples e limitada ao teto do RGPS (atualmente em R\$ 3.689,66) e um complemento formado por previdência complementar (pendente de regulamentação) em caráter de capitalização, oferecendo aos seus participantes planos de benefícios somente na modalidade contribuição definida, entre outros pormenores constantes do Projeto de Lei nº 1992/2007 em tramitação no Congresso Nacional.

É nesse contexto e com esse objetivo que este estudo se separa, além desta breve introdução, em mais três seções que tratarão, respectivamente, da questão fiscal advinda da existência do RPPS federal, das implicações deste em termos distributivos e da proposta existente para a instituição de uma previdência complementar para o servidor público civil da União. O presente levantamento conta ainda com uma última seção, a qual sumariza os entendimentos desenvolvidos.

4 Para um aprofundamento nessas alterações constitucionais, vide BRASIL (2006).

O RPPS da União e o seu Financiamento Fiscal

Conforme explicitado na seção anterior, os aspectos contributivos e previdenciários do RPPS Federal são uma inovação recente, trazidos e mantidos no ordenamento jurídico brasileiro pelas ECs nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005. A interpretação da renda dos servidores públicos na inatividade como uma decorrência do contrato de trabalho acarretou, grosso modo, seguidos aportes à manutenção e sustentabilidade do regime em questão, refletindo em verdade a atribuição do risco na manutenção dos benefícios desses funcionários inteiramente ao Tesouro Nacional, independente das mudanças demográficas que se fizeram sentir na sociedade brasileira em tempos recentes e/ou dos sobressaltos fiscais a que a economia pública está e sempre esteve sujeita. Dessa forma, muitos fatores conspiravam para o correto entendimento e acompanhamento desse tipo de despesa nos diversos orçamentos públicos⁵.

No caso específico da União, os desequilíbrios fiscais em gestação no âmbito do seu RPPS só puderam ser amplamente diagnosticados e elevados à condição de política pública relevante de ser debatida após o controle do processo inflacionário crônico que assolou nosso país. Iniciou-se então um novo ciclo em que a existência do RPPS passou a ser vista dentro do conjunto das contas públicas, analisando-se e questionando-se até que ponto a existência de tal regime impactava o equilíbrio financeiro federal, bem como suas repercussões no quadro de estabilidade macroeconômica que ali se almejava iniciar.

Nesse sentido, podemos verificar, por meio da Tabela 1, que a importância do RPPS no âmbito das contas públicas não deve ser subestimada⁶. Isso porque em 2010 esse regime sozinho movimentou pagamentos totais aos seus beneficiários nos diversos Poderes de R\$ 73,9 bilhões, em face de receitas totais de R\$ 22,7 bilhões, o que acarretou uma necessidade de financiamento de aproximadamente R\$ 51,2 bilhões nesse mesmo ano (1,39% do PIB). Para o ano de 2011 há previsão de que esse déficit em valores absolutos permaneça relativamente estável, chegando a R\$ 51,0 bilhões, mas que decresça em termos do PIB (1,25%).

Sob o ponto de vista das receitas, são inegáveis os impactos fiscais positivos advindos da Reforma Previdenciária de 2003 (EC nº 41/2003) que além de instituir contribuição de 11% sobre os pagamentos previdenciários efetuados pela União a inativos e pensionistas que ultrapassassem o teto do RGPS (receita de R\$ 2,1 bilhões em 2010), também uniformizou os procedimentos para o recolhimento e contabilização da contribuição patronal (22%, ou seja, o dobro da contribuição

5 Bresser-Pereira (2006, p.247-248) enuncia ainda outras distorções que oneraram o RPPS ao longo do tempo, com destaque para a transformação de mais de 400 mil funcionários celetistas de fundações e autarquias em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral (sem os limites de teto antes impostos pelo RGPS e sem nenhuma compensação entre os regimes).

6 Todas as informações constantes da referida tabela, bem como os critérios assumidos para sua apresentação podem ser requisitados a qualquer tempo junto ao autor.

dos ativos⁷), trazendo com isso maior racionalidade ao financiamento do regime que legalmente agora conta com um verdadeiro caráter contributivo para sua manutenção e sustentabilidade. Os militares, como dito anteriormente, não contribuem para o custeio de seus benefícios programados de inatividade e/ou reserva, fazendo-o apenas para o financiamento de seu sistema de pensões (7,5% sobre os seus rendimentos).

Tabela 1 - Regime Próprio de Previdência Social da União - Valores Correntes (R\$ Milhões)

Rubricas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receitas TOTAIS	3.515,7	4.124,6	5.364,2	5.297,5	8.057,8	11.468,7	13.273,3	15.216,7	17.581,7	20.192,7	22.694,0	26.973,7
CPSS Servidor	1.678,4	1.642,6	2.243,7	2.087,1	2.890,4	4.188,9	4.907,9	5.648,8	6.627,5	7.558,6	8.573,6	9.799,9
Ativo	1.678,4	1.642,6	2.243,7	2.087,1	2.483,1	3.198,9	3.667,9	4.224,9	5.000,1	5.724,0	6.486,5	7.613,4
Inativo	-	-	-	-	389,2	769,4	928,6	1.059,9	1.211,2	1.368,8	1.565,6	1.643,9
Pensionista	-	-	-	-	18,1	220,6	311,4	364,0	416,2	465,8	521,4	542,7
CPSS Patronal	1.682,5	1.838,7	2.125,3	2.243,3	4.151,3	6.218,3	7.089,0	8.263,6	9.441,3	10.952,9	12.251,4	15.262,8
Contribuição Pensões Militares	154,8	643,3	995,2	967,1	1.016,1	1.061,4	1.276,5	1.304,3	1.512,9	1.681,3	1.869,0	1.911,0
Despesas TOTAIS (Inativos e Pensões)	24.468,4	28.103,7	31.628,5	36.538,2	39.835,7	43.731,1	48.666,2	52.591,9	58.652,1	67.207,0	73.922,5	77.941,8
Executivo	22.298,4	25.744,1	28.582,1	32.921,1	35.671,5	39.247,2	43.782,5	47.252,1	52.920,6	61.054,9	67.096,1	71.188,1
Civis	14.302,5	14.673,9	16.686,8	20.311,5	22.270,2	24.690,9	27.086,6	29.238,0	32.440,3	39.983,2	45.223,1	44.288,6
Militares	7.846,8	10.874,2	11.656,4	12.285,6	13.061,8	14.250,9	16.357,5	17.658,2	20.003,2	20.642,1	21.395,5	26.438,3
Ministério Público da União	149,1	196,0	238,9	324,0	339,5	305,4	338,4	355,9	477,1	429,6	477,5	461,3
Legislativo	659,1	715,3	992,4	1.165,4	1.342,0	1.588,7	1.732,2	1.812,5	1.884,4	1.921,0	2.212,9	2.234,6
Judiciário	1.510,9	1.644,3	2.054,0	2.451,7	2.822,3	2.895,2	3.151,5	3.527,3	3.847,0	4.231,1	4.613,5	4.519,1
Neces. Financiamento RPPS TOTAL - Preços Correntes	(20.952,7)	(23.979,1)	(26.264,3)	(31.240,6)	(31.778,0)	(32.262,4)	(35.392,9)	(37.375,1)	(41.070,4)	(47.014,3)	(51.228,5)	(50.968,1)
Neces. Financiamento RPPS TOTAL (IPCA-Médio 2010)	(39.886,4)	(42.724,9)	(43.150,5)	(44.742,6)	(42.695,1)	(40.559,5)	(42.708,3)	(43.515,7)	(45.248,6)	(49.383,4)	(51.228,5)	(50.968,1)
% PIB	1,78	1,84	1,78	1,84	1,64	1,50	1,49	1,40	1,35	1,48	1,39	1,25

Fonte: Receitas = Secretaria do Tesouro Nacional, exceto CPSS Patronal de 2000-2005 que provém da Secretaria de Orçamento Federal.
Despesas = De 2000-2002 Boletim Estatístico de Pessoal da União (Janeiro de 2010). De 2003 a 2010 Militares e Total Civis = RREO-STN e as subdivisões de Civis = SIAFI Gerencial.
Previsão 2011 = Secretaria de Orçamento Federal (junho de 2011 realizado).

O grupamento das despesas, por sua vez, demonstra novamente os ganhos obtidos pela citada Reforma, no sentido de que o déficit total do RPPS em 2003 atingiu, após uma tendência de crescimento real ininterrupto desde 2000, a expressiva quantia de R\$ 44,7 bilhões em reais constantes de 2010. Após as modificações constitucionais, tal tendência se reverte, e os valores anuais de déficit se reduzem (inclusive em termos reais) e permanecem relativamente estáveis até o ano de 2008, quando então voltam a crescer por motivos abordados mais adiante.

Ainda de acordo com a Tabela 1, é possível verificar que as mudanças introduzidas no RPPS a partir de 2003 permanecem sendo sentidas no decorrer dos anos quando comparamos o déficit do regime em proporção do PIB. Por esse critério, verificamos que de um patamar médio de 1,81% da renda nacional entre 2000 e 2003, tal indicador passa a se situar em torno de uma média de 1,37% do PIB entre 2008 e 2011 ou, se considerarmos todo o período de 2004 a 2011, num patamar médio 1,44% do PIB. Essa tendência de queda apresentada pós 2004 só não tem sido mais acentuada e duradoura devido basicamente a dois fatores, sendo o primeiro deles a anteriormente tangenciada recomposição salarial realizada nas principais carreiras públicas federais. Por uma distorção do RPPS, que ainda levará décadas para ser corrigida, benefícios salariais concedidos aos servidores públicos da ativa (inclusive gratificações de desempenho e produtividade)

7 Pela análise pormenorizada da Tabela 1, é possível verificar que a CPSS Patronal não é exatamente o dobro da contribuição dos servidores ativos. Isso se deve a acertos de contabilização entre os regimes de caixa e de competência que coexistem no orçamento público.

são automaticamente repassados aos funcionários inativos, condicionando, de certa maneira, a política de pessoal ao comportamento das contas previdenciárias e vice-versa.

O segundo componente a pressionar a relação déficit do RPPS/PIB, sobretudo no ano de 2009, foi a crise econômica que assolou não apenas o Brasil, mas todos os países do mundo. Assim, o crescimento das despesas orçamentárias com inativos e pensionistas, que são por natureza nominalmente rígidas para baixo, superou a variação do produto (que no ano citado inclusive decresceu). Em um exercício pouco rigoroso, mas elucidativo, podemos então calcular de quanto seria aproximadamente o déficit do RPPS caso o PIB de 2009 tivesse crescido na mesma magnitude de 2007 para 2008, o que nos traz um cenário hipotético onde essa medida seria de 1,36% do PIB, referendando uma continuidade, ainda que suave, na tendência de crescimento apresentada por essas despesas no período pós 2008.

Não obstante o comportamento de aumento verificado nesses últimos anos, não há como se renegar os impactos financeiros benéficos advindos da reforma de 2003, pois se projetarmos de maneira conservadora que o déficit do RPPS manteria-se nos próximos anos, caso não tivesse existido aquela reforma, na mesma proporção média em relação ao PIB de 2000 a 2003 (1,81%, de acordo com Tabela 1), teremos então que a citada alteração constitucional economizou aos cofres públicos, de 2004 a 2010, aproximadamente R\$ 75,7 bilhões em preços constantes de 2010. Um resultado expressivo e que poderia, conforme nossas opiniões mais adiante defendidas, ser potencializado no longo prazo pela regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos federais (Projeto de Lei nº 1992/2007).

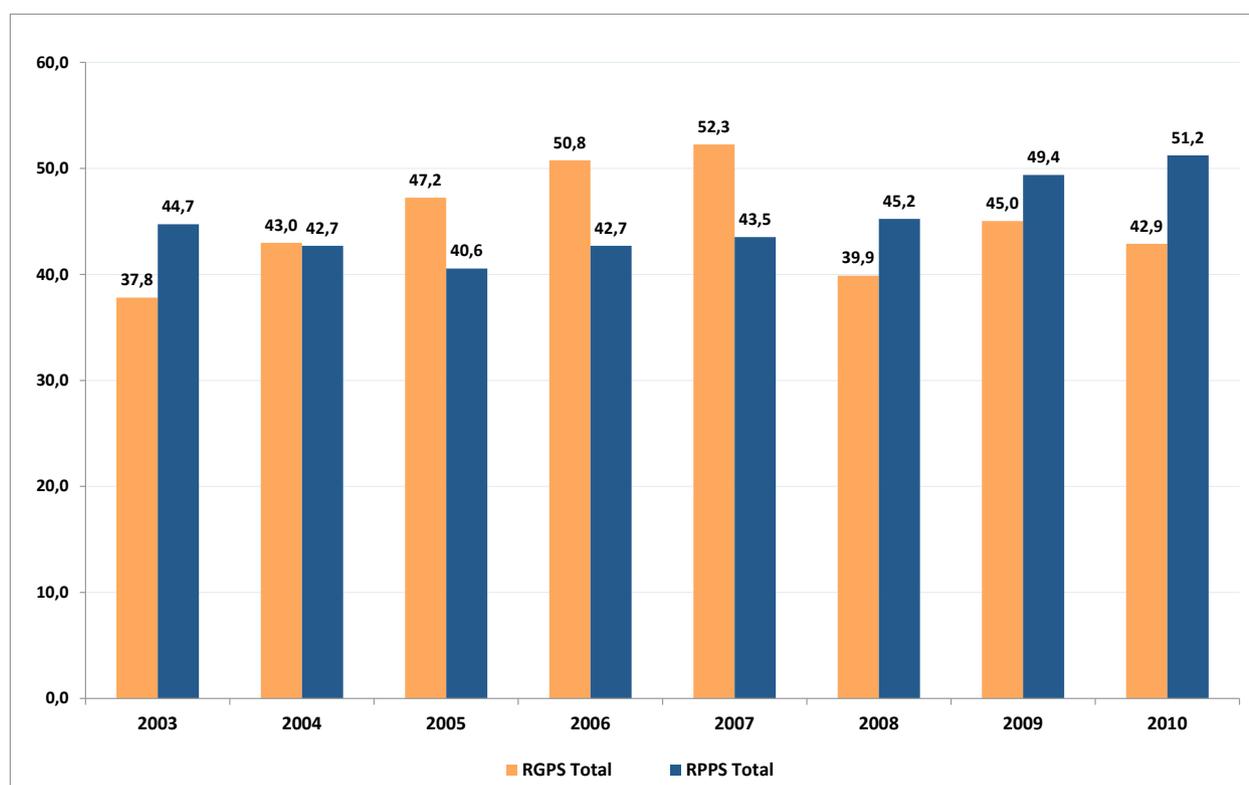
Outro ponto sobre os impactos da Reforma de 2003 diz respeito à participação relativa de cada uma das naturezas de vínculo (militares e civis) no déficit total do RPPS. Como os militares não tiveram seu regime modificado, sua participação relativa no déficit tem aumentado na média dos últimos anos, reiterando assim, agora sob outra ótica, os benefícios já comentados da reforma realizada no setor de aposentadorias civil. Nesse sentido, a participação média dos militares no déficit entre 2000 e 2003 foi de 39%, ao passo que de 2004 a 2010 situou-se em 41,2%. É possível inferir então que, se o sistema civil efetivamente se estabilizar no longo prazo (sobretudo se houver a aprovação de sua previdência complementar), medidas corretivas (aumento na idade de inatividade, caráter contributivo etc.) ainda deverão ser tomadas no âmbito do RPPS militar, objetivando a sua sustentabilidade financeira e a redução do seu ônus fiscal.

Ainda em termos de custo fiscal, a principal comparação dos montantes gastos com o RPPS acaba naturalmente recaindo sobre o seu congênere da iniciativa privada, isto é, o RGPS e, nesse sentido, o Gráfico 1 nos mostra que a pressão fiscal exercida pelo RPPS foi, em 2010, da ordem de 20% maior do que aquela proveniente do total das despesas do RGPS, o que sinaliza que a previdência dos servidores federais tem se configurado em tempos recentes no maior problema fiscal/orçamentário dentro do Regime de Previdência Complementar, isso porque o RGPS urbano tem se mostrado inclusive superavitário nos dois últimos anos (R\$ 7,8 bilhões em 2010) e o RGPS

rural (déficit de R\$ 50,7 bilhões em 2010) é, em verdade, uma política social progressiva, quase desprovida de caráter contributivo, destinada em essência a reduzir o flagrante abismo de pobreza e desigualdade de renda que há muito se faz presente no cenário sócioeconômico brasileiro⁸.

Apenas para citarmos alguns outros exemplos numéricos da pressão fiscal que a previdência do setor público exerce sobre as contas públicas como um todo, temos, tomando-se como base o ano de 2010, que o déficit total do RPPS (R\$ 51,2 bilhões) equivaleu: i) a 30,0% de toda a despesa de pessoal da União; ii) representou praticamente a mesma despesa (R\$ 52,1 bilhões) gasta com o total de benefícios assistenciais (seguro desemprego, abono salarial, LOAS, RMV e legislação especial); iii) assim como foi 65,1% do valor do resultado primário obtido nesse mesmo ano (R\$ 78,7 bilhões); iv) 91,9% de todas as despesas de capital (investimentos e inversões financeiras) do orçamento federal (exceto estatais); e v) custou, para finalizar, quase 4 vezes mais do que o programa “Bolsa Família” que atendeu em 2010 cerca de 12,7 milhões de famílias em estado de vulnerabilidade.

Gráfico 1 – Evolução dos Déficits dos Regimes Próprio e Geral da União em R\$ Bilhões Constantes de 2010 (IPCA Médio)



Fonte: Elaboração do autor a partir das informações do MPS, STN e SOF.

8 Como agravante a esse quadro, veremos na seção seguinte que mesmo com uma necessidade de financiamento total menor, o número de beneficiários do RGPS (24,4 milhões em 2010, sendo 8,2 no rural e 16,2 no urbano) supera, e em muito, o total de cobertos pelo RPPS (996,8 mil), o que revela outros aspectos perniciosos da previdência dos servidores públicos da União, quais sejam, a baixa abrangência dos seus gastos e o seu caráter predominantemente regressivo.

Podemos concluir esta seção reafirmando que, em que pese a Reforma de 2003 ter estancado a tendência de crescimento até então vigente no RPPS da União, deve-se ter em mente que tal despesa se estabilizou ainda num patamar muito elevado quando a comparamos com os demais itens de gasto do Governo Federal, o que acarreta, tudo mais constante, uma permanente e onerosa necessidade de manutenção desse regime, o que no limite pode inviabilizar, dado seu custo de oportunidade, outras iniciativas mais prementes do Governo Federal em outras searas públicas (investimentos, educação, saúde, transferências de renda às famílias etc.).

Questões Distributivas Inerentes ao RPPS da União

Afora os dilemas fiscais que envolvem o RPPS federal, brevemente discutidos na seção anterior, deve-se ainda considerar quando o tema é a previdência dos servidores públicos federais a questão da existência ou não de equidade nesse processo, isto é, em que direção e em favor de quais grupos estão sendo aplicadas tão relevantes transferências de renda. Nesse sentido, a Tabela 2 traz a série histórica (a preços constantes de 2010) dos benefícios médios mensais (aposentadorias/reformas/reserva e instituidores de pensão) recebidos por cada um dos Poderes em nível federal.

Tabela 2 - Benefício Previdenciário Médio Mensal por Poder - R\$ 1,00 Constantes de 2010 (IPCA Médio)

PODER	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Executivo	3.929,1	3.964,0	4.006,5	3.954,8	3.944,3	4.059,8	4.335,9	4.502,5	4.729,8	5.659,5	5.819,3
Civis	3.770,4	3.290,0	3.402,7	3.544,9	3.575,6	3.739,0	3.950,6	4.109,8	4.282,8	5.300,3	5.598,7
Militares	4.200,7	5.374,3	5.253,7	4.767,8	4.671,4	4.682,8	5.079,4	5.257,3	5.570,1	6.409,8	6.243,0
Ministério Público da União	10.736,6	17.942,1	21.349,9	18.188,7	17.752,7	14.944,0	16.182,2	16.421,8	20.827,6	17.879,6	18.920,1
Legislativo	9.584,5	10.203,4	13.132,7	12.829,5	13.809,6	16.800,4	15.843,8	15.995,4	15.760,0	17.287,1	18.954,4
Judiciário	11.576,1	11.696,2	13.332,2	13.437,7	14.184,2	13.664,6	14.097,4	15.099,2	15.589,0	14.532,5	14.671,7
MÉDIA	4.165,2	4.191,4	4.295,3	4.249,8	4.265,1	4.384,6	4.665,8	4.850,9	5.075,9	6.005,8	6.180,3

Fonte: Elaboração do autor com base nas informações da STN, SOF, SIAPE/SRH e IBGE.

Nota: Os inativos e instituidores de pensão do Fundo Constitucional do Distrito Federal e dos ex-territórios foram incluídos na categoria "Civis".

Inicialmente, podemos verificar que a média geral desses benefícios é ininterruptamente crescente desde 2003, quando atingiu R\$ 4,3 mil por funcionário, passando para R\$ 6,2 mil por servidor em 2010 (crescimento real de 45,4%). Em seguida, chama atenção a magnitude da expressiva heterogeneidade existente entre os benefícios previdenciários concedidos pelo Poder Executivo (militares e civis, exceto Ministério Público da União – MPU) em relação aos seus congêneres Legislativo e Judiciário. Enquanto o MPU, o Legislativo e o Judiciário pagaram em 2010 benefícios médios de R\$ 16,0 mil por pessoa inativa, o Executivo teve despesas médias por servidor de R\$ R\$ 5,8 mil, sendo R\$ 5,6 mil para servidores civis e R\$ 6,2 mil para servidores militares.

Esse aparente quadro de “desfavorecimento” do Poder Executivo deve ser relativizado por meio de uma análise em um contexto mais amplo, que envolva toda a sociedade brasileira, visto ser esta quem mantém as atividades governamentais por meio da arrecadação tributária. Nesse sentido, dados da Pesquisa Mensal de Emprego – PME (junho de 2011) esclarecem que o rendimento médio real habitual dos empregados com carteira de trabalho assinada no setor privado foi estimado

em R\$ 1,5 mil, isto é, representa apenas 26,1% do menor dos benefícios previdenciários mensais pagos pelo RPPS em 2010 (Executivo civil). Se agora compararmos essa medida de rendimento nacional com os ganhos médios dos demais Poderes o quadro de desigualdade se acentua profundamente, visto que as previdências do MPU, do Legislativo e do Judiciário foram em 2010, em média, cerca de 11 vezes maiores do que o rendimento mensal exposto pela PME.

Podemos ainda cotejar os valores pagos pelo RPPS com aqueles concedidos pelo seu referencial no setor privado, o RGPS, sendo então que tal discrepância se agrava, pois no INSS, tomando-se como base o mês de dezembro de 2010, o valor médio dos benefícios foi, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, de apenas R\$ 786,74 (R\$ 867,12 no urbano e R\$ 510,73 no rural), isto é, a renda média paga pelo RPPS em 2010 (R\$ 6,2 mil) foi quase oito vezes maior do que o valor médio de aposentadoria praticado no Regime Geral.

Em outras palavras, podemos dizer que a estrutura vigente no RPPS federal é altamente regressiva porque, além de impedir outros projetos públicos dada a magnitude fiscal de seu déficit (seção anterior), também impõe à já desigual sociedade brasileira um agravamento em sua distribuição de renda. Isso ocorre devido às altas transferências individuais de previdência realizadas pelo Estado brasileiro (Tabela 2) em favor de um grupo reduzido de servidores públicos (996,8 mil pessoas em 2010), estes financiados predominantemente pela estrutura tributária brasileira que, por ser baseada na tributação indireta, onera mais substantivamente os estratos mais pobres da população.

A Previdência Complementar para os Servidores Civis

É nesse contexto fiscal e distributivo, tangenciado pelas seções anteriores, que as atenções dos formuladores de políticas públicas e também dos contribuintes têm se voltado para a regulamentação da parte ainda pendente da Reforma de 2003, que pretende, entre outras medidas, promover uma convergência de longo prazo, por meio da previdência complementar do servidor público civil, entre o RPPS e o seu co-irmão do setor privado, o RGPS.

De fato, a CF 88 é clara em seu art. 40 (§ 14) quando estatui que para que os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) possam estabelecer um teto para os benefícios dos seus respectivos RPPS (idêntico ao do RGPS), deverão necessariamente instituir um regime de previdência complementar para os seus servidores titulares de cargo efetivo. Dessa forma, o Poder Executivo Federal encaminhou, ainda em 2007, o Projeto de Lei – PL nº 1992 que traz em seu texto uma proposta para a criação da chamada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP)⁹.

9 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=366851>>.

Essa nova entidade, em resumo, obedecerá o ordenamento jurídico aplicável à previdência complementar brasileira, isto é, as Leis Complementares nº 108 e 109 de 29 de maio de 2001, oferecendo planos de benefícios apenas na modalidade de contribuição definida. Além disso, possuirá personalidade jurídica de direito privado, mas com natureza pública no que diz respeito às licitações, contratos administrativos, concurso público para a contratação de pessoal e publicação anual de demonstrativos. A administração dos recursos garantidores deverá necessariamente ser terceirizada.

A participação no novo regime de previdência complementar do servidor público civil federal será facultativa, ou seja, servidores que adentrarem os quadros da União após o início do funcionamento da FUNPRESP e que receberem acima do teto do RGPS poderão optar por aderir ou não aos planos de benefícios oferecidos. Caso o façam, terão deduzidos de suas remunerações, além dos 11% obrigatoriamente destinados ao RPPS (agora limitados ao valor do teto do INSS), também um percentual de sua escolha sobre o restante dos seus ganhos que superaram o teto, os quais se juntarão aos montantes vertidos pelo seu empregador público (os mesmos do participante, mas com a limitação percentual máxima de 7,5% das verbas que excederem o referido teto) em uma conta de capitalização individualizada.

Aos servidores já em atividade quando da instauração da FUNPRESP ficam integralmente resguardadas as regras vigentes do RPPS, com a opção de migração para o novo regime complementar, desde que renunciem expressamente aos direitos previdenciários anteriores e aceitem receber, em conjunto com suas reservas capitalizadas em previdência complementar, o chamado Benefício Especial, calculado em função dos seus anos de contribuição ao RPPS, sua idade e seu sexo.

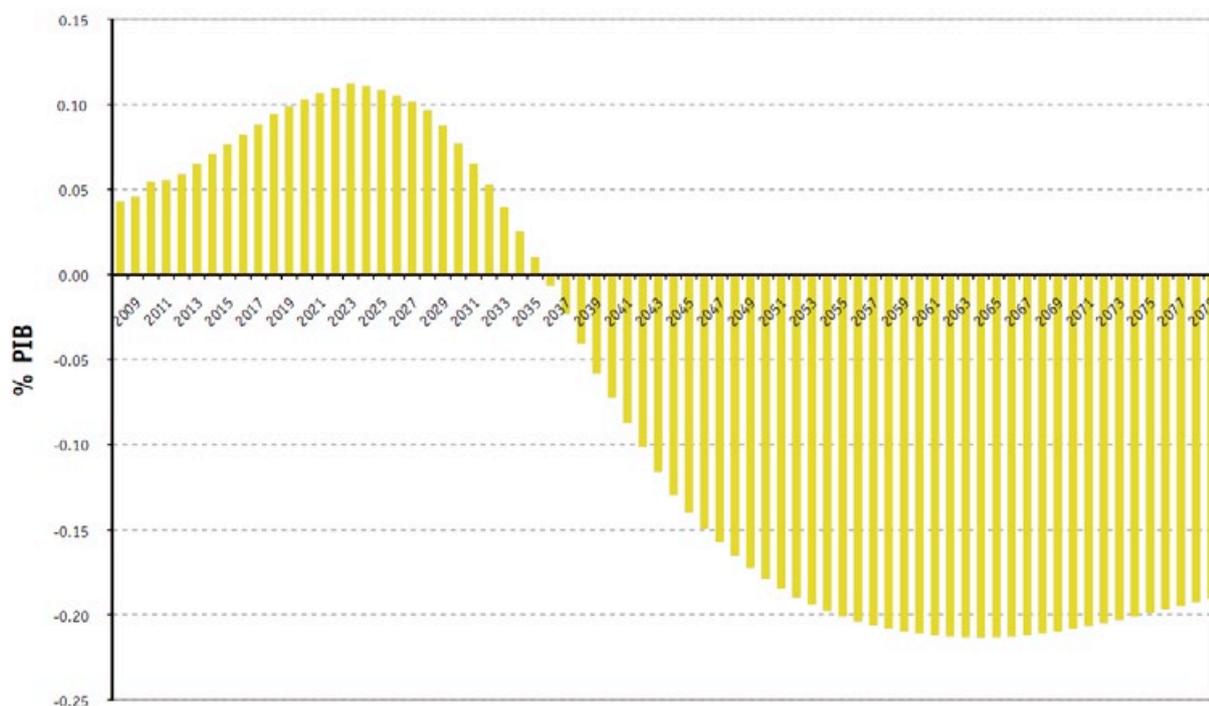
A matriz de incentivos advinda do Projeto de Lei nº 1992/2007 pode ser sintetizada da seguinte maneira: i) para o servidor haverá uma menor garantia de manutenção de uma renda de inatividade, a qual passará a ser parcialmente determinada pelos seus esforços de capitalização, os quais poderão gerar frutos até mesmo superiores aos ganhos atualmente proporcionados pelo RPPS, a depender da administração desses recursos (o segurado possui maior poder de decisão sobre o seu futuro na inatividade, balanceado com uma maior exposição aos riscos); ii) ao passo que para o empregador estatal ocorrerá uma mitigação dos impactos advindos de mudanças demográficas e/ou de crises fiscais (redução da responsabilidade estatal), juntamente com uma uniformização no tratamento previdenciário concedido aos setores público e privado e, no longo prazo, redução das despesas com o quadro de pessoal.

Os principais óbices existentes à aprovação da FUNPRESP residem, em primeiro lugar, no interesse contrário dos servidores públicos que entendem ser a previdência complementar efetivamente uma perda de direitos. Em segundo lugar, existe resistência até mesmo dentro de alguns setores do próprio governo, pois a aprovação do Projeto de Lei nº 1992/2007 implicará aumentos no custo fiscal de curto prazo do RPPS, conforme demonstrado no Gráfico 2. De acordo com estudo realizado por Caetano (2008), os benefícios advindos da instauração da previdência complementar do

servidor só começarão a aparecer em meados de 2036, consolidando ganhos fiscais anuais em torno de 0,2% do PIB até o último período pesquisado pelo autor (2080), tendo antes passado por um acréscimo anual no déficit do RPPS em meados dos anos 2010-2030 da ordem de 0,1% do PIB.

Esse incremento inicial no custo fiscal do RPPS ocorrerá porque, conforme comentado anteriormente, em um primeiro momento a União deixará de arrecadar 11% de contribuição previdenciária sobre os ganhos dos servidores entrantes que excederem ao teto do INSS, ao passo que iniciará de imediato o pagamento à FUNPRESP de até 7,5%, também sobre as remunerações que excederem o referido teto.

Gráfico 2 – Custo de Transição da Previdência Complementar dos Servidores Públicos da União



Fonte: Caetano (2008, p.137).

Em uma síntese preliminar, pode-se inferir que em que pese o teto do INSS (R\$ 3,7 mil) ainda ser alto para os padrões da renda média do trabalho da sociedade brasileira, a sua imposição para os novos servidores públicos tem sido entendida como de fundamental importância para reduzir tanto o custo fiscal de longo prazo do RPPS quanto a regressividade citada na seção anterior. Ademais, os servidores públicos que adentrarem o sistema após tal regulamentação ainda poderão auferir elevadas rendas de aposentadoria, as quais, no entanto, não serão mais diretamente providas e garantidas pelos cofres públicos, mas sim fruto de uma capitalização de reservas individuais, feita durante seus anos de trabalho produtivo e mediante contrapartidas atuarialmente equilibradas, vertidas sistematicamente pela parte interessada (modalidade contribuição definida).

Considerações Finais

Este levantamento teve por objetivo expor algumas questões de cunho fiscal e distributivo subjacentes ao RPPS federal, como forma de buscar atenção para o necessário debate em torno das alterações promulgadas pela EC nº 41/2003 e ainda pendentes de regulamentação, notadamente aquela que previu para o RPPS a instituição de um regime baseado em dois pilares: uma parcela ainda calcada no padrão de repartição simples e limitada ao teto do RGPS (atualmente em R\$ 3.689,66) e um adicional formado por previdência complementar em caráter de capitalização (planos de benefícios na modalidade contribuição definida), entre outros pormenores constantes do Projeto de Lei nº 1992/2007 em tramitação no Congresso Nacional.

Verificou-se inicialmente que até meados dos anos 1990 a interpretação prevalecente na estrutura do RPPS era de que a renda dos servidores públicos na inatividade simplesmente refletia uma continuidade do contrato de trabalho, a qual não guardava necessariamente relação com equilíbrios financeiros e atuariais, bem como não se revestia de uma exigência contributiva para seu eventual gozo. Com isso, distorções e desequilíbrios foram sendo gerados no seio desse regime, os quais eclodiram e adentraram a agenda dos formuladores de políticas públicas após o fim do processo inflacionário que assolou nosso país.

Foi possível depreender ainda que as reformas realizadas (EC nº 20/98, 41/03 e 47/05) lograram relativo êxito (sobretudo a partir de 2003) no controle do então crescente déficit do RPPS e na busca por maior racionalidade no mesmo, seja pela instituição de novas fontes de financiamento para o regime (contribuição de ativos e inativos) ou pela imposição de novos critérios mais rígidos para a concessão de aposentadorias (idade mínima, tempo de serviço e no cargo, entre outros). Em um exercício contrafactual simples, esses ganhos financeiros advindos da Reforma de 2003 foram estimados, de 2004 a 2010, em aproximadamente R\$ 75,7 bilhões (preços constantes de 2010).

Alertou-se ainda que, em que pese a Reforma de 2003 ter estancado a tendência de crescimento até então vigente no RPPS da União, tal despesa se estabilizou ainda num patamar muito elevado quando a comparamos com os demais itens de gasto do Governo Federal, fator que, de acordo com nossas inferências, reforça a necessidade de que seja procedida a imediata regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos federais (Projeto de Lei nº 1992/2007), com a qual o Governo conseguirá, no longo prazo, reduzir ainda mais o custo fiscal do RPPS, impedindo-o de inviabilizar, dado seu custo de oportunidade, outras iniciativas públicas prementes (investimentos, educação, saúde, transferências de renda às famílias etc.).

Por fim, enfatizou-se que o RPPS federal traz consigo um alto componente de regressividade, onde a tributação brasileira (que em geral onera proporcionalmente mais as classes mais pobres) é utilizada para custear benefícios previdenciários bem acima da renda média do trabalho para um seleto grupo de funcionários públicos bem aquinhoados (com destaque para os do Poder Judiciá-

rio, do Legislativo, bem como os do Ministério Público da União). Nessa seara, defendeu-se então que a principal forma de se enfrentar (pelo menos parcialmente) tal distorção distributiva é pela convergência de longo prazo entre o RPPS e o seu co-irmão do setor privado, o RGPS, a qual só se iniciará depois que houver a instauração do fundo de previdência complementar dos servidores públicos, condição para que estes também se sujeitem ao teto de remuneração do INSS (ainda pendente de regulamentação no PL nº 1992/2007).

Referências bibliográficas

BRASIL. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorio_resumido.asp>. Acesso em 20 de julho de 2011.

_____. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Informe da Previdência Social**. Ministério da Previdência Social. Emenda Constitucional nº 47/2005: Principais Alterações. V. 18, p. 1-4, abr. 2006.

_____. **Panorama da Previdência Social Brasileira**. Ministério da Previdência Social. 2º ed. Brasília: MPS, 2007. 79p.

_____. **Pesquisa Mensal de Emprego**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Junho de 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pme_201106pubCompleta.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Estatísticas Fiscais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em:

<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis_2010>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Disponível em:

<http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In BRESSER-PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução de Carolina de Andrade. 7º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.237-270.

CAETANO, M. A. **Previdência Complementar para o Servidor Público no Brasil**. *Sinais Sociais*. v. 3, n. 8, p. 120-149, set-dez. 2008.