



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

O regime complementar de previdência dos servidores públicos.

Beatriz Cardoso dos Santos Martins

Rio de Janeiro
2014

BEATRIZ CARDOSO DOS SANTOS MARTINS

O regime complementar de previdência dos servidores públicos.

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Areal

Néli Luiza C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2014

O REGIME COMPLEMENTAR DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Beatriz Cardoso dos Santos Martins

Graduada pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogada.

Resumo: Com a edição das Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03, houve a possibilidade de criação do regime complementar de previdência dos servidores públicos, de modo que o benefício recebido pelo regime próprio passaria a ser limitado pelo teto do regime geral. Contudo, somente em 2012, a União editou o referido regime para os seus servidores, assim como o Estado do Rio de Janeiro em 2013. Para o Estado, a implementação desse novo sistema, apesar de trazer prejuízos em curto prazo, reverte a seu favor os custos, retirando da sociedade o ônus de arcar com as aposentadorias dos servidores públicos na sua integralidade. Já para os servidores, o novo regime transfere para o participante o risco da capitalização assim como o risco da sua longevidade. Portanto, o regime complementar de previdência beneficia mais ao Estado do que o próprio participante.

Palavras-chave: Seguridade Social. Servidor Público. Previdência Social. Regime complementar.

Sumário: Introdução. 1. O regime complementar de previdência social. 2. Panorama da previdência complementar para os servidores públicos. 3. O custo para o Estado. 4. Contexto demográfico brasileiro e o risco de longevidade. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

As Emendas Constitucionais 20, de 1998, e 41, de 2003, foram responsáveis pelas reformas da previdência, permitindo a implementação de um novo regime para os servidores públicos, o complementar.

Houve, então, a instituição da Previdência Complementar do servidor público no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio da Lei 12.618, de 30 de abril de 2012 no âmbito da União e pela Lei 6.243, de 21 de Maio de 2013, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Com essa criação, a principal mudança é com relação ao valor das aposentadorias e pensões no serviço público civil no regime próprio que deixou de ser integral ou de ter por base de cálculo a totalidade da remuneração e ficou limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

Para ter um benefício previdenciário além desse teto, deve o servidor público aderir ao regime complementar facultativo de previdência, em que, acima desse teto, contribuirá com o percentual que desejar para o Regime Complementar e o ente federativo contribuirá com o mesmo percentual do servidor até o limite de 8,5%.

Nota-se a grande relevância do tema a ser abordado, já que houve uma reestruturação completa da previdência pública do servidor público, o que afetará todos aqueles que ingressaram após a instituição desse novo regime.

No primeiro capítulo, será feito um breve histórico sobre a previdência complementar, a enumeração e explicação de suas principais características assim como a apresentação da distinção entre as entidades abertas e fechadas de previdência complementar.

No segundo capítulo, será demonstrado todo o panorama do novo regime de previdência complementar dos servidores públicos, analisando o texto constitucional e suas peculiaridades.

Em seguida, o trabalho explicará qual o custo para o Estado para implementar o regime previdência complementar dos servidores públicos em curto e longo prazo e demonstrar se isso compensará ou não futuramente.

Continuamente, serão apresentados os eventuais riscos que esse novo sistema pode trazer para os seus participantes.

Portanto, o presente trabalho objetiva analisar as mudanças que estão ocorrendo no regime de previdência do servidor público e se elas serão positivas ou negativas para ele.

1. O REGIME COMPLEMENTAR DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

1.1 Breve histórico

A Previdência Complementar surgiu no Brasil para garantir a manutenção do

padrão de vida dos segurados e seus dependentes quando houver algum risco social como a morte, doença, invalidez entre outros, já que se percebeu a insolvência do regime geral de Previdência Social.

As primeiras instituições criadas nesse ramo foram ligadas às empresas estatais, como a PREVI do Banco do Brasil e a PETROS da Petrobrás, inclusive sendo anteriores a qualquer tipo de regulamentação legal do tema.

Em 1977, Lei 6.435 foi editada com base no modelo norte-americano para disciplinar os fundos de pensão enquanto método de canalização de poupanças, estimulando seu crescimento de modo que pudessem realizar investimentos para aplicações em Bolsa de Valores.

Depois, foi criada a Lei Complementar 108/2001, que regulamenta as restrições impostas ao relacionamento entre as empresas estatais, enquanto patrocinadoras de fundos de pensão, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. 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 109/2001, 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.

Com o advento das citadas Leis Complementares, houve a modernização do sistema de previdência complementar que passaram a exigir a adoção de práticas que privilegiem a transparência na gestão, a governança corporativa, a permanente ingerência por parte dos órgãos fiscalizadores estatais e o respeito aos direitos e interesses de participantes e assistidos. Isto é, criaram regras que garantiram maior segurança dos planos de benefícios, representando a consolidação do sistema e de suas regras.

Assim, a evolução do sistema visa a garantir a diminuição dos riscos, a

solvência e equilíbrio necessário à gestão dos planos de benefícios, assim como a maior e mais efetiva proteção dos participantes e assistidos.

1.2 As principais características

O sistema previdenciário brasileiro é formado por diversos regimes previdenciários: regime geral de previdência social - RGPS, regime próprio de previdência dos servidores públicos - RPPS, regime próprio dos militares e regime de previdência complementar.

Tanto o regime geral quanto o regime próprio são regulados pelo Direito Público, geridos por meio de uma autarquia, com adesão compulsória, contribuições vertidas por trabalhadores, por empregadores e, em alguns casos, também pelo Estado, sendo um sistema de repartição simples, significando que aquilo que é arrecadado com as contribuições é imediatamente utilizado no pagamento dos benefícios, caracterizando o que se convencionou chamar de “pacto de gerações”, uma vez que a geração ativa financia, por meio de suas contribuições, a inativa.

Já o regime de previdência complementar tem regramento bastante diferenciado do exposto acima. Em primeiro lugar, não tem qualquer tipo de vinculação com a Administração Pública, assim como não faz parte da estrutura do Estado. Este atua apenas como fiscalizador e regulador das atividades para garantir os direitos individuais de seus participantes e assistidos.

Em segundo lugar, a filiação não é obrigatória, de modo que depende da manifestação de vontade do trabalhador. Por fim, o plano é baseado na capitalização das contribuições vertidas, demonstrando um baixo grau de solidariedade entre as gerações.

Cabe destacar o texto constitucional sobre a previdência complementar:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§1o A Lei Complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§2o As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos

participantes, nos termos da lei.

§3o É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder à do segurado.

§4o Lei complementar disciplinará a relação entre a união, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidade fechada de previdência privada, e suas respectivas entidades de previdência privada.

§5o A Lei Complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviço público, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§6o A Lei Complementar a que se refere o §4 deste artigo estabelecerá os requisitos para designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação¹.

Observa-se, no trecho destacado, diversas características da previdência complementar, como o seu caráter complementar, de modo que é subsidiária ao regime oficial de previdência social. Assim, quem exerce atividade remunerada deve ser vinculado à previdência oficial como segurado obrigatório, sendo ela a única responsável pela cobertura das necessidades básicas, pois, no Brasil, a previdência complementar não pode ser substitutiva da previdência oficial.

Outra característica importante é a sua autonomia em relação ao regime de previdência oficial. Pode o trabalhador ser filiado de ambos os regimes concomitantemente, regime oficial e complementar, e, assim, receber benefício do regime facultativo, independentemente de estar recebendo ou não no regime obrigatório.

Também cabe destacar a facultatividade do regime, tanto para a sua criação quanto para a sua filiação, não sendo permitida qualquer tipo de obrigatoriedade ou coação em ambos os casos.

Possui caráter contratual, de modo que os direitos, deveres e obrigações das partes devem estar estabelecidos em contrato conforme o estatuto da entidade, o regulamento do plano, no convênio de adesão e nas normas gerais que envolvem a material. Até mesmo que a sua contratação seja feita por meio de contratos de adesão, a vontade do participante se configura quando da sua adesão ao plano de benefício, que é facultativa.

¹ BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional de no 20, de 19 de dezembro de 1998. Dá nova redação ao caput do art. 202 da Constituição Federal, alterando.

Seu regime é de capitalização, em que é obrigatório a constituição de reservas por meio de contribuições durante a fase ativa para pagamento dos benefícios contratados, principalmente o benefício de aposentadoria.

Possui independência entre a relação trabalhista e o contrato previdenciário, já que o participante pode se desvincular de plano de benefícios, ainda que nenhuma alteração tenha sofrido sua relação de trabalho; como também poderá se verificar que o participante, cujo vínculo empregatício com o patrocinador tenha cessado, deseja continuar contribuindo para o plano, a fim de resguardar sua aposentadoria, conforme permissão do artigo 14 da LC 109/01 e necessária previsão no regulamento do plano.

No mesmo sentido, a celebração de contrato de trabalho não implica adesão automática do empregado ao plano de previdência patrocinado pelo empregador/patrocinador, como já explicitado anteriormente, exigindo a sua manifestação de vontade. e, em razão disso, a lei trouxe a possibilidade de portabilidade entre os regimes complementares.

Por fim, infere-se, também, que as contribuições feitas pelo empregador, em favor de seus empregados que forem participantes do plano, não são consideradas salário indireto; bem como as reservas acumuladas por um participante não são computadas como remuneração quando da rescisão do contrato de trabalho.

1.3 Distinção entre as entidades aberta e fechada

A previdência complementar é dividida em dois segmentos: previdência aberta e previdência fechada.

Na Previdência Privada Aberta, os planos são comercializados por bancos e seguradoras, e podem ser adquiridos por qualquer pessoa física ou jurídica, independente da existência de vínculo empregatício, profissional ou de classe. Constitui-se sob a forma de sociedade anônima ou de sociedade seguradora autorizada a operar no ramo vida e apresenta finalidade lucrativa. O órgão do governo que fiscaliza e dita as regras dos planos de Previdência Privada é a SUSEP - Superintendência de Seguros Privados, que é ligada ao Ministério da Fazenda.

Já na Previdência Privada Fechada, também conhecida como fundos de pensão,

são planos criados por empresas e voltados exclusivamente aos seus funcionários, não podendo ser comercializados para quem não é funcionário daquela empresa. O empregador, neste caso, é contribuinte do plano na qualidade de patrocinador e, somente nos casos de entidades instituídas, é que há contribuição exclusiva do participante. Constitui-se sob a forma de sociedade civil ou fundação sem fins lucrativos. A Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC é uma autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, responsável por fiscalizar as atividades das entidades fechadas de previdência complementar, ou seja, fundos de pensão.

Cabe destacar o que dispõe o art. 31 da LC no 109/2001, *in verbis*:

Art. 31. As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente:

I - aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, antes denominados patrocinadores; e

II - aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.

§ 1º As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos.

§ 2º As entidades fechadas constituídas por instituidores referidos no inciso II do caput deste artigo deverão, cumulativamente:

I - terceirizar a gestão dos recursos garantidores das reservas técnicas e provisões mediante a contratação de instituição especializada autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou outro órgão competente;

II - ofertar exclusivamente planos de benefícios na modalidade contribuição definida, na forma do parágrafo único do art. 7º desta Lei Complementar.

§ 3º Os responsáveis pela gestão dos recursos de que trata o inciso I do parágrafo anterior deverão manter segregados e totalmente isolados o seu patrimônio dos patrimônios do instituidor e da entidade fechada.

§ 4º Na regulamentação de que trata o caput, o órgão regulador e fiscalizador estabelecerá o tempo mínimo de existência do instituidor e o seu número mínimo de associados.

Com base na legislação acima, a finalidade da entidade fechada é a administração de recursos que irão garantir o pagamento dos benefícios que foram contratados pelos participantes, sendo vedada a prestação de serviços não contemplados pelo objeto do contrato.

Assim, os órgãos fiscalizadores exigem dessas entidades que haja a constituição de reservas técnicas, provisões e fundos formados por meio das contribuições pagas pelo participante e seu patrocinador.

Para a garantia dessas reservas, os investimentos devem ser feitos em conformidade com as Diretrizes do Conselho Monetário Nacional e o patrimônio deve ser suficiente para garantir os objetivos previstos no estatuto social, respeitado o equilíbrio

economico-financeiro e atuarial para que os planos de benefícios tenham a liquidez, solvência e equilíbrio necessários assim como a entidade.

Destaca-se a exigência para a impossibilidade de finalidade lucrativa da entidade fechada de previdência complementar, fator que o favorece com relação à entidade aberta, pois o seu patrimônio crescerá num ritmo mais acelerado, já que não haverá divisão de lucros, sendo todo o resultado financeiro revertido em favor do plano e seus participantes.

O seu resultado superavitário será destinado a uma constituição de reserva de contingência a fim de garantir o pagamento dos benefícios em razão da possibilidade de ocorrência de desequilíbrios em virtude de eventos futuros, incertos e imprevisíveis. Tal reserva deve corresponder ao percentual de até 25% (vinte e cinco por cento) do total de reservas constituídas pelos participantes do plano.

Havendo resultado superavitário além dos 25%, os recursos excedentes devem ser empregados na constituição da reserva especial para a revisão do plano de benefícios, como alteração de tábua biométrica, diminuição de contribuições, aumento de benefícios etc. Esta revisão deverá ocorrer obrigatoriamente se, por três anos consecutivos, não for utilizada a reserva especial, conforme o artigo 20 e parágrafos da LC no 109/2001.

Essa imposição legal de constituição de reservas de contingência e especial demonstram a sua diferença da entidade aberta, em que os lucros são vertidos para pessoa jurídica responsável pela gestão do plano. Assim, a entidade fechada não possui patrimônio próprio nem finalidade lucrativa.

Por fim, a entidade fechada de previdência complementar é fruto de uma política de recursos humanos e de incentivos tributários adotada pela empresa patrocinadora ou de um intuito de fortalecimento de certa classe de trabalhadores, nos casos em que é instituída, não se tratando de comércio que objetiva o lucro, mas sim da comunhão de esforços para prevenção dos riscos sociais, como morte, invalidez e doença, entre pessoas albergadas por um mesmo vínculo trabalhista ou classista.

2. PANORAMA DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

Em análise aos artigos 40 e 202 da Constituição Federal, observam-se alguns requisitos exigidos para a previdência complementar dos servidores públicos.

Primeiro lugar, o regime deve ser instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo e formalizado por meio de uma entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública.

Os planos de benefícios devem ser oferecidos na modalidade de contribuição definida, de modo 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. Isto é, 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.

Contudo, não será todo o benefício previdenciário que será nessa modalidade. Quanto ao valor que for limitado ao teto do regime geral de previdência social (RGPS), essa parcela será na modalidade benefício definido, cabendo ao governo garantir o pagamento desse valor ao inativo independentemente de ter qualquer tipo de capitalização. Nesse caso, o risco é todo do Estado.

Deve ser facultativo e autônomo em relação ao RPPS, as contribuições patronais e os benefícios não integrarão a remuneração dos participantes e 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.

Cabe destacar a possibilidade a portabilidade, ou seja, a capacidade do segurado de carregar seu capital para outra instituição de previdência complementar, característica importante devido à rotatividade alta no serviço público para determinados cargos.

Diante desses requisitos, houve a instituição da Previdência Complementar do servidor público em nosso ordenamento jurídico por intermédio da Lei 12.618, de 30 de abril de 2012 no âmbito da União e pela Lei 6.243, de 21 de Maio de 2013, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Com a adoção desse novo sistema, o valor das aposentadorias e pensões no

serviço público civil deixará de ser integral ou de ter por base de cálculo a totalidade da remuneração, e ficará limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

O servidor público contribuirá para o Regime Próprio até o teto do Regime Geral no percentual de 11%, e acima desse teto contribuirá com o percentual que desejar para o Regime Complementar Facultativo. E o ente federativo contribui com o mesmo percentual do servidor até o limite de 8,5%. Ou seja, se o servidor contribuir com menos, 5% por exemplo, a contribuição do governo será paritária. Se, entretanto, o servidor resolver contribuir com 12%, o governo contribui apenas com 8,5%.

Todos os servidores que já estavam no serviço público antes da criação do fundo de pensão poderão continuar contribuindo com a totalidade de sua remuneração e poderão se aposentar com base na última remuneração, seja integral ou pela média das contribuições.

Apesar de não serem obrigados a aderir ao novo regime, a lei faculta a eles migrarem para o novo regime nos primeiros 24 meses de vigência do fundo de pensão. Se, livre e espontaneamente, resolverem aderir, o que acontecerá de forma irreversível, esse servidor terá direito a três benefícios, mas sem nenhuma garantia de que a soma deles será igual a última remuneração.

O primeiro será equivalente à contribuição ao Regime Próprio, limitada ao teto, que será corrigido anualmente na mesma data e índice de reajuste dos benefícios do INSS, o INPC. O segundo, um benefício diferido ou especial correspondente ao tempo em que contribuiu pela totalidade da remuneração, que será corrigido pelo IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. E o terceiro, o que acumular de reservas no fundo de pensão, cuja atualização depende da rentabilidade do mercado.

Por fim, um servidor optante pela Previdência Complementar que deixar o serviço público terá quatro possibilidades quanto às reservas que acumulou no fundo de pensão. A primeira é o resgate da totalidade das contribuições vertidas por ele - as feitas pelo governo ficam com o fundo, descontada a taxa de administração. A segunda é o autoprocínio, ou seja, ele se mantém vinculado à previdência complementar, mas terá que aportar ao fundo o percentual equivalente a sua contribuição, como participante, e a contribuição do patrocinador para garantir o benefício contratado. A terceira é a opção pelo benefício proporcional diferido - BPD, a ser concedido quando de sua aposentadoria. E

quarto, a portabilidade, ou seja, a faculdade que ele tem de levar todas as suas reservas, inclusive a contribuição do patrocinador, para outro fundo de pensão.

3. O CUSTO PARA O ESTADO

A implementação da previdência complementar do servidor público deve considerar o seu custo-benefício que varia conforme o curto e longo prazo.

Em um período de curto prazo, o custo para o Estado será bem alto, devido à transição do sistema de repartição simples para um de capitalização.

Como os servidores que aderirem ao novo regime de previdência complementar apenas contribuirão no regime próprio com o percentual de 11% sob o teto do regime geral, o Estado deverá arcar com a diferença para custear as aposentadorias dos servidores relativo ao antigo regime que não está limitada ao teto, já que este funcionava sobre o pacto de gerações, isto é a contribuição dos ativos financiava o benefício dos inativos.

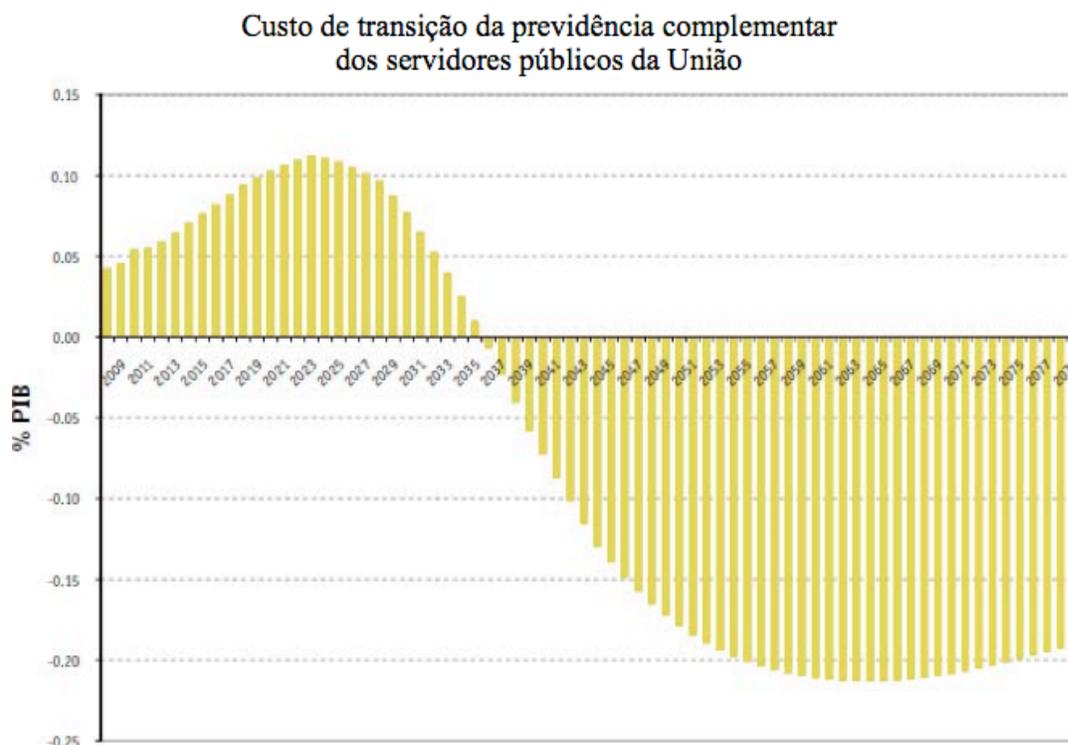
Além disso, o Estado terá que contribuir para o regime complementar como patrocinador, como já visto anteriormente, com o percentual de até 8,5% em regime de paridade com a contribuição vertida pelo participante.

Como o passar do tempo, a situação tende a se estabilizar, pois as aposentadorias sob o regime anterior que não estavam limitadas ao teto irão se extinguindo enquanto que as sob o novo regime irão crescer.

Em um longo prazo, haverá uma reversão completa do quadro, de modo que o gasto público com o regime próprio de previdência será drasticamente reduzido. Enquanto isso, na previdência complementar, as contribuições dos servidores estarão sendo arrecadas e devidamente capitalizadas em conjunto com as contribuições do patrocinador, bem como aplicando a poupança em investimentos de longo prazo.

Com essa evolução de longo prazo, as aposentadorias de maior valor deixarão de ser financiadas pelo Estado e, conseqüentemente, por toda a sociedade.

Para ilustrar a situação transcrita acima, segue abaixo o gráfico² que mostra a trajetória estimada do custo de transição como proporção do PIB, caso a previdência complementar tivesse sido instituída na União em 2009:



Fonte: Caetano (2008).

Nota-se que o referido custo apresenta três fases distintas. Nas duas primeiras décadas, o custo 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.

De acordo com essa projeção, acredita-se que para o Estado, apesar o alto custo inicial com as perdas fiscais, em um longo prazo obterá os benefícios do novo regime, sendo então recomendada a implementação do regime de previdência complementar.

² 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. Disponível em <<http://www.sesc.com.br/portal/publicacoes/sesc/revistas/sinaissociais/n8/n8>>, acessado em 04/08/2014.

Com relação aos aspectos externos, a implementação desse regime baseado na capitalização incentiva o mercado de capitais como um todo, visto que parte considerável da carteira dos fundos de pensão é destinada a aplicações de renda variável. Também há o estímulo à poupança gerado pela previdência. Além disso, a previdência complementar é vital para o provimento de capital de risco, incentivando o empreendedorismo.

Portanto, é recomendada a implementação do regime de previdência complementar, com base no exposto acima.

4. O CONTEXTO DEMOGRÁFICO BRASILEIRO E O RISCO DE LONGEVIDADE

Desde o Século XIX até meados da década de 1940, o Brasil caracterizou-se pela prevalência de altas taxas de natalidade e de mortalidade. Porém, verifica-se que desde os anos de 1960 a taxa de crescimento da população brasileira apresenta declínios, intensificando-se juntamente com as quedas mais pronunciadas da fecundidade³.

A primeira fase de transição demográfica ocorreu em 1950 em que houve redução na taxa de mortalidade em razão da melhoria das condições de vida e do avanço da medicina. Contudo, a taxa de natalidade ainda se manteve altíssima, chegando a 3% na década de 50.

Já em 1960 houve a segunda fase da transição por meio da redução da taxa de natalidade com a difusão dos medicamentos anticoncepcionais. A média anteriormente era de 6 filhos por mulher. Inicialmente, a percepção da redução da natalidade somente foi notada na Região Sudeste por ser mais urbanizada em que foi reduzida a 2 filhos por mulher. Nas outras regiões do país, a diminuição foi bem sutil: 5,76 filhos por mulher.

Ao longo das próximas décadas, a redução da natalidade alcançou as outras regiões do Brasil e, em 2008, a taxa nacional atingiu 1,86 filhos por mulher.

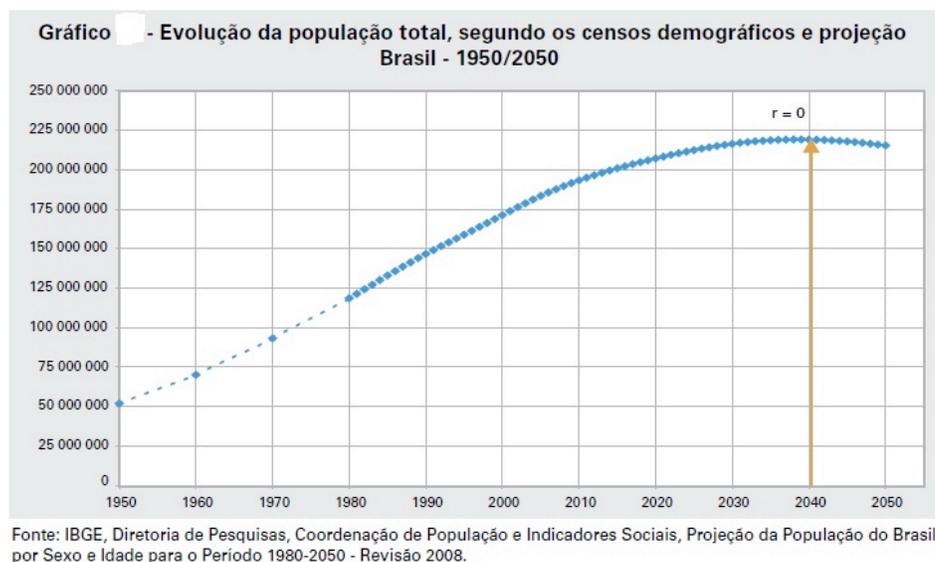
Pode-se observar esse quadro ao fazer uma análise do crescimento populacional desde 1950. Uma vez que a taxa de crescimento na década de 50 era de 3%, se esta taxa

³ Estudos e pesquisas informação demográfica e socioeconômica nº 24: Projeção da População do Brasil por sexo e idade - Revisão 2008. Rio de Janeiro, IBGE, 2008. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf>, consultado em 04/08/2014.

tivesse sido mantida, a população brasileira em 2008 seria de 295 milhões.

Entretanto, sabe-se que o Brasil em 2008 possuía 190 milhões de habitantes, ou seja, 105 milhões a menos do que teria caso a taxa de crescimento tivesse permanecido a mesma.

A razão para essa significativa diminuição no crescimento populacional deve-se exclusivamente à queda dos níveis gerais da fecundidade no País como demonstrado acima. Assim, a taxa de crescimento da população diminuiu de 3,04% ao ano, no período 1950-1960, para 1,05% ao ano, em 2008, e poderá alcançar -0,291%, em 2050, com uma população projetada em 215,3 milhões de habitantes, conforme tabela 1 abaixo⁴:



Portanto, projeta-se que até 2039 o Brasil ainda possuirá um potencial de crescimento populacional, proveniente do balanço entre os nascimentos e os óbitos ocorridos no País. A partir daí, a população do Brasil atinge o chamado “crescimento zero” por volta de 2039 e, posteriormente, apresentaria taxas de crescimento negativas, promovendo declínios absolutos da população.

Entretanto, não se pode deixar de observar o aumento significativo da esperança de vida do brasileiro. Em 1940, essa expectativa era de aproximadamente 45 anos de idade.

⁴ Estudos e pesquisas informação demográfica e socioeconômica nº 24: Projeção da População do Brasil por sexo e idade - Revisão 2008. Rio de Janeiro, IBGE, 2008. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf>, consultado em 04/08/2014.

Porém, com o avanço da medicina e a melhora nas condições de vida, permitiu-se que no ano de 2000, a esperança de vida alcançasse os 70 anos de idade. E em 2008, elevou-se para quase 73 anos.

Projeta-se ainda que, em 2050, a idade média brasileira será em torno de 82 anos. Cabe ressaltar que em outros países do mundo como China e Japão, a expectativa de vida já está no patamar de 82 anos, evidenciando que a média brasileira ainda está bem abaixo.

Além disso, nota-se uma grande diferença entre a expectativa de vida do homem para a mulher. Esta, no Brasil, vive em torno de 8 anos a mais que o homem.

Com isso, em razão da sobremortalidade de homens, a razão homem/mulher vem decaindo ao longo do tempo.

Dessa forma, verificam-se elevações no excedente feminino na população total. Em 2000 havia, aproximadamente, dois milhões e quinhentas mil mulheres a mais que homens, podendo alcançar quase 7 milhões em 2050

Com a redução nos índices de mortalidade e natalidade no Brasil, observa-se uma profunda alteração no padrão etário da população, principalmente a partir de 1980.

Antes, o padrão etário brasileiro possuía o formato tipicamente triangular, semelhante a uma pirâmide em razão de sua base alargada e do topo estreito. Entretanto, com as modificações apresentadas acima, a pirâmide triangular está sendo substituída por uma característica de uma sociedade em acelerado processo de envelhecimento.

O envelhecimento populacional caracteriza-se pela redução da participação relativa de crianças e jovens, acompanhada do aumento do peso proporcional dos adultos e, particularmente, dos idosos.

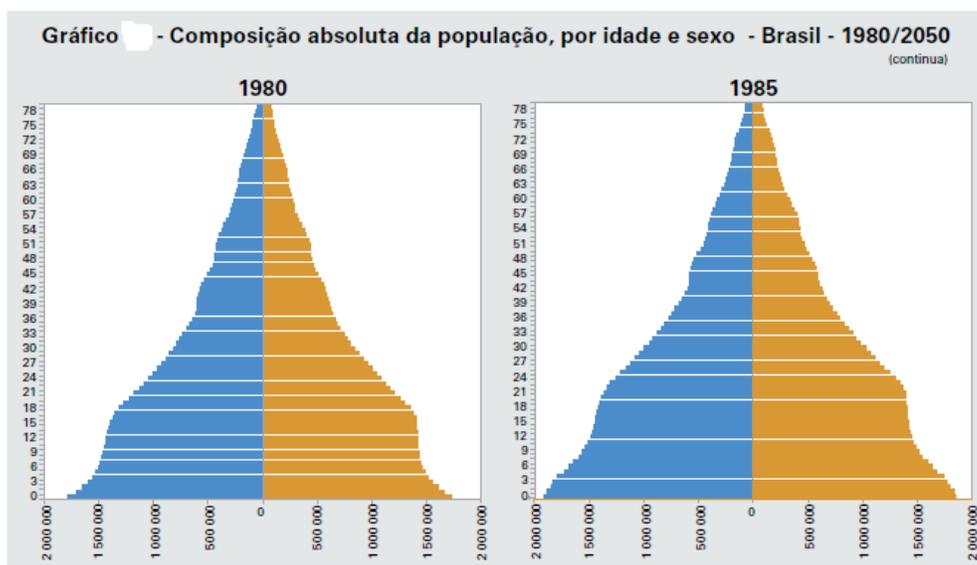
Esse quadro pode ser observado, pois, conforme estatística apresentada abaixo pelo IBGE demonstrada nas tabelas, 4, 5 e 6, em 2008, enquanto as crianças de 0 a 14 anos de idade correspondiam a 26,47% da população total, o contingente com 65 anos ou mais de idade representava 6,53%. Já a projeção para 2050 é de que o primeiro grupo representará 13,15%, ao passo que a população idosa ultrapassará os 22,71% da população total.

Observa-se, então, que as taxas de crescimento correspondentes às crianças de 0 a 14 anos de idade já mostram que este segmento vem diminuindo em valor absoluto desde

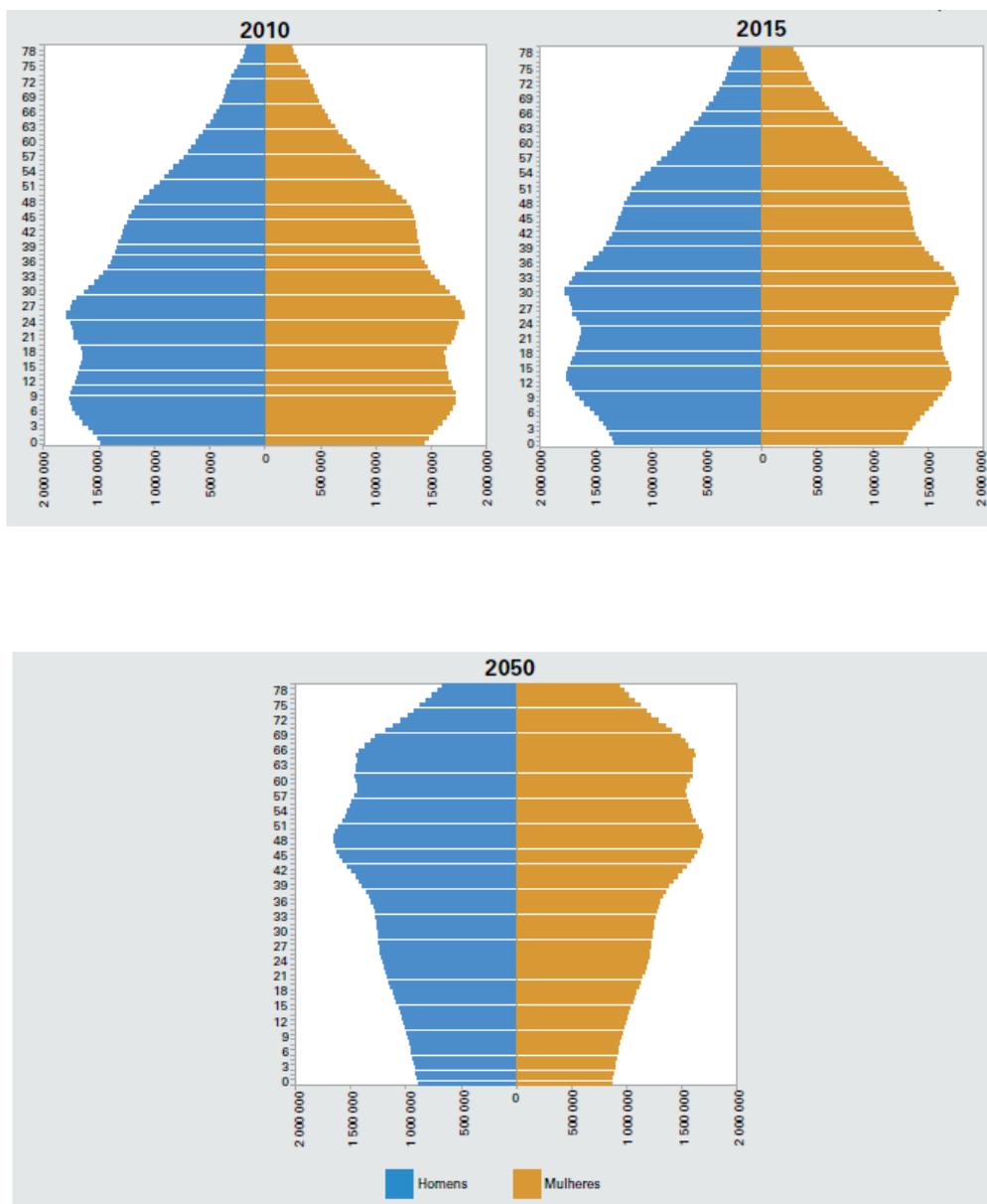
o período 1990-2000. Em contraposição, as correspondentes ao contingente de 65 anos ou mais de idade, embora oscilem, são as mais elevadas, podendo superar os 4% ao ano, entre 2025 e 2030, e, ao longo de todo o horizonte da projeção, com cifras superiores à média da população total e às taxas do grupo de 15 a 64 anos de idade.

Mais acentuado ainda que a redução das taxas de crescimento de crianças entre 0 e 14 anos está o índice de envelhecimento da população brasileira. Em 2008, para cada grupo de 100 crianças de 0 a 14 anos, havia 24,7 idosos de 65 anos ou mais de idade. Entre 2035 e 2040, já estaria havendo mais população idosa numa proporção 18% superior à de crianças e, em 2050, a relação poderá ser de 100 para 172,7.

Para ilustrar por fim a evolução demográfica do Brasil, as pirâmides etárias abaixo evidenciam as transformações pelas quais passará a estrutura por sexo e idade da população do Brasil, ao longo do período 1980-2050, de acordo com resultados da projeção da população realizada pelo IBGE⁵:



⁵ Estudos e pesquisas informação demográfica e socioeconômica n° 24: Projeção da População do Brasil por sexo e idade - Revisão 2008. Rio de Janeiro, IBGE, 2008. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf>, consultado em 04/08/2014.



Portanto, o Brasil rapidamente chegará a um perfil demográfico cada vez mais envelhecido em razão do aumento da longevidade dos cidadãos. Contudo, em se tratando de regime complementar de previdência, esse aumento da longevidade gera um risco para o participante, posto que, quanto maior a sua expectativa de vida, por mais tempo será a percepção do benefício previdenciário

Como a previdência complementar dos servidores é na modalidade de contribuição definida, o risco dessa longevidade caberá ao participante, e não ao

patrocinador, que poderá não estar preparado para suportar esse risco, qual seja, o fim das reservas antes da morte do participante.

CONCLUSÃO

Devido à insolvência do regime geral de Previdência Social, foi necessária a criação do regime complementar de previdência no Brasil. Assim, a Lei 6.435/1977 foi editada para disciplinar os fundos de pensão enquanto método de canalização de poupanças.

Depois, houve a disciplina do tema por meio das Leis Complementares 108 e 109/2001 que modernizaram o sistema de previdência complementar, exigindo a adoção de práticas que privilegiem a transparência na gestão, a governança corporativa, a permanente ingerência por parte dos órgãos fiscalizadores estatais e o respeito aos direitos e interesses de participantes e assistidos. Então, os planos de benefícios passaram a ter maior segurança, consolidando o novo sistema e suas regras.

A previdência complementar possui algumas características muito importantes que a diferenciam substancialmente do regime geral. Por não fazer parte da estrutura estatal, o Estado atua como fiscalizador e regulador das atividades. A filiação não é obrigatória, o que exige a manifestação de vontade do trabalhador. E o plano é baseado na capitalização das contribuições vertidas, demonstrando um baixo grau de solidariedade entre as gerações.

Pode existir em duas vertentes: entidade aberta ou fechada. Na Previdência Privada Aberta, os planos são comercializados por bancos e seguradoras, e podem ser adquiridos por qualquer pessoa física ou jurídica, independente da existência de vínculo empregatício, profissional ou de classe.

Já na Previdência Privada Fechada, também conhecida como fundos de pensão, são planos criados por empresas e voltados exclusivamente aos seus funcionários, não podendo ser comercializados para quem não é funcionário daquela empresa. O empregador, neste caso, é contribuinte do plano na qualidade de patrocinador.

Com as Emendas Constitucionais 20, de 1998, e 41, de 2003, houve a reforma da previdência, permitindo a implementação de um novo regime para os servidores públicos,

o complementar, que foi instituído em nosso ordenamento jurídico por intermédio da Lei 12.618, de 30 de abril de 2012 no âmbito da União e pela Lei 6.243, de 21 de Maio de 2013, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

A Constituição Federal, nos artigos 40 e 202, exige diversos requisitos para esse novo regime. Deve ser instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo e formalizado por meio de uma entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública. Os planos de benefícios devem ser oferecidos na modalidade de contribuição definida, de modo que as contribuições são estabelecidas previamente em contrato e os benefícios futuros dependem do nível de capitalização.

Com a adoção desse novo sistema, o valor das aposentadorias e pensões no serviço público civil deixou de ser integral ou de ter por base de cálculo a totalidade da remuneração, e ficará limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para os que ingressaram posteriormente a sua criação.

O servidor público contribuirá para o Regime Próprio até o teto do Regime Geral no percentual de 11%, e acima desse teto contribuirá com o percentual que desejar para o Regime Complementar Facultativo. E o ente federativo contribuirá com o mesmo percentual do servidor até o limite de 8,5%. Ou seja, se o servidor contribuir com menos, 5% por exemplo, a contribuição do governo será paritária. Se, entretanto, o servidor resolver contribuir com 12%, o governo contribuirá apenas com 8,5%.

A implementação dessa previdência complementar do servidor público, em um período de curto prazo, gerará um custo para o Estado bem alto, devido à transição do sistema de repartição simples para um de capitalização, pois o Estado deverá arcar com a diferença para custear as aposentadorias dos servidores relativo ao antigo regime que não está limitada ao teto, já que este funcionava sobre o pacto de gerações.

Entretanto, a longo prazo, haverá uma reversão completa do quadro, de modo que o gasto público com o regime próprio de previdência será drasticamente reduzido, já que as aposentadorias sob o regime anterior que não estavam limitadas ao teto irão se extinguir enquanto que as sob o novo regime irão crescer.

Tal panorama indica a viabilidade de implementação para o Estado, posto que evidencia uma forma de investimento com retorno a longo prazo.

Por outro lado, para o servidor público, o novo regime não se mostra tão favorável, pois, com o aumento da sobrevida dos brasileiros, fica caracterizado o risco de longevidade. Como a previdência complementar dos servidores é na modalidade de contribuição definida, o risco dessa longevidade caberá ao participante, e não ao patrocinador, que poderá não estar preparado para suportar esse risco, qual seja, o fim das reservas antes da morte do participante.

Portanto, este trabalho apresentou a previdência complementar e as especificidades do regime aplicado aos servidores públicos, demonstrando qual será o custo para o Estado, sendo recomendada a implementação. Contudo, para os servidores, o novo sistema não se mostra tão beneficente, uma vez que transferiu os riscos para o participante.

REFERÊNCIAS

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.

_____. *Terceira Reforma da Previdência: até quando esperar?*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, fev/2010 (Texto para Discussão nº 84). Disponível no site: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm, acessado em 15/12/2013

_____. *Por que instituir a previdência complementar do servidor público?*. Disponível em: http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2011/02/previdencia_complementar_dos_servidores_publicos.pdf, acessado em 22/10/13.

BATISTA, Analía Soria; JACCOUD, Luciana de Barros; AQUINO, Luseni; EL-MOOR, Patrícia Dario. *Envelhecimento e dependência: desafios para a organização da proteção social*. Brasília : MPS, SPPS, 2008. Coleção Previdência Social; v. 28. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081208-173354-810.pdf>, consultado em 30/09/2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, consultado em 21/01/2014.

_____. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>, consultado em 21/01/2014.

_____. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>, consultado em 21/01/2014.

_____. Lei Complementar n. 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm>, consultado em 21/01/2014.

_____. Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm>, consultado em 21/01/2014.

_____. Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>, consultado em 21/01/2014.

_____. Ministério da Previdência Social. *Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009*. Brasília: MPS, 2009. Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 31, 1. Ed. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_100202-164645-301.pdf>, consultado em 21/01/2014.

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. Disponível em <<http://www.sesc.com.br/portal/publicacoes/sesc/revistas/sinaissociais/n8/n8>>, acessado em 04/08/2014.

GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. *Os Regimes de Previdência Social dos Servidores Públicos do Brasil e o Equilíbrio Financeiro e Atuarial (EFA)*. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães - Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/002.pdf, acessado em 22/01/2014.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Estudos e pesquisas informação demográfica e socioeconômica nº 24: Projeção da População do Brasil por sexo e idade para o Período 1980-2050 - Revisão 2008*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf>, consultado em 04/08/2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 16 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

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.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6243, de 21 de maio de 2012. Institui o regime de previdência complementar no âmbito do estado do Rio de Janeiro, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da constituição federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/0b9cd84264bf426483257a060069b1ba?OpenDocument>>, consultado em 21/01/2014.

TAFNER, Paulo. *Previdência no Brasil: um (modesto) passo adiante nas reformas*. Disponível em http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_111004-135035-839.pdf, acessado em 22/01/2014.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social*. 12 ed. Rev. e Ampl. e Atual. Niterói, RJ: Impetus, 2010.