

SOLIDARIEDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO CUSTEIO DE BENEFÍCIOS PROGRAMADOS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR: análise à luz da experiência dos servidores do Poder Executivo Federal

RESUMO: Este artigo analisa o aspecto da solidariedade dos servidores públicos no custeio dos benefícios programados devidos pelo regime de previdência complementar à luz da experiência dos servidores do Poder Executivo Federal. Mediante análise da doutrina e da legislação, observou-se que a responsabilidade dos participantes do plano pelo custeio de benefícios programados vulnera a legislação previdenciária, viola o princípio da isonomia, abala a segurança jurídica dos contratos de opção pelo plano e ocasiona a transferência regressiva de renda entre participantes do plano, o que, portanto, deve ser reavaliada pela União Federal.

PALAVRAS-CHAVE: servidor público; previdência complementar; custeio; benefícios; solidariedade.

ABSTRACT: *This article analyzes the aspect of solidarity of civil servants in the costing of scheduled benefits payable by the supplementary pension scheme in the light of the experience of the Federal Executive servers. Upon review of the literature and legislation, it was observed that the responsibility of plan participants for funding of scheduled benefits undermines the social security legislation, violates the principle of equality, undermines the legal certainty of the plan and option contracts causes the regressive transfer income from plan participants, which therefore should be reassessed by the Federal Government.*

KEYWORDS: *public servant; supplementary pension; costing; benefits; solidarity.*

1 INTRODUÇÃO

A previdência social brasileira, pilar de natureza contributiva da Seguridade Social, é constituída por duas vertentes: a básica, de caráter obrigatório e solidário, e a complementar, facultativa e individual. A vertente obrigatória é composta pelo regime geral de previdência social (RGPS) e pelos regimes próprios de previdência social (RPPS).

Os RPPS amparam os servidores públicos titulares de cargo efetivo e os militares vinculados a ente federado que optou por instituí-los e o RGPS protege os trabalhadores da iniciativa privada e os agentes públicos sem a proteção dos RPPS.

Já a previdência complementar, organizada de forma autônoma em relação à previdência social obrigatória, é facultativa, baseada na constituição de reservas que garantam o benefício contratado e divide-se em dois pilares: o aberto e o fechado. Aquele pilar é comercializado por instituições financeiras e ofertado para quaisquer pessoas e este, o pilar fechado, criado para amparar grupo de pessoas vinculadas a certas instituições, normalmente empregados de empresas privadas ou entidades

públicas. A previdência complementar fechada, para fins didáticosⁱ, subdivide-se em três, uma, que ampara os trabalhadores da iniciativa privada, a segunda, os agentes públicos vinculados ao RGPS, e a terceira, os servidores públicos vinculados a RPPS, objeto deste artigo.

Muito se tem discutido sobre mecanismos que visem resgatar o equilíbrio atuarial dos RPPS, haja vista o aumento da longevidade e a complacência legislativa das regras eletivas e de cálculo dos seus benefícios sem precedentes no direito comparado. (GIAMBIAGI, 2004; CAETANO, 2006; TAFNER, 2007a)

Estados e municípios, em atendimento às recomendações do Ministério da Previdência Socialⁱⁱ, têm desenvolvido mecanismos para restabelecer o equilíbrio de seus RPPS. Isso tem se dado mediante a segregação dos segurados, em que se forma poupança dos recursos financeiros destinados ao pagamento dos benefícios para os novos servidores, ou por meio da criação de planos de amortização, em que os entes assumem o compromisso financeiro, de longo prazo, para amortizar em até 35 anos, em prestações periódicas, o déficit desses regimes.

Como essas iniciativas envolvem esforço fiscal elevadoⁱⁱⁱ, entes federados como a União Federal e os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Pernambuco e Minas Gerais^{iv}, reviram, há pouco, o plano de benefícios de seus RPPS mediante a criação do regime de previdência complementar e a consequente limitação do valor das aposentadorias e pensões pagas pelo RPPS ao teto máximo fixado para os benefícios do RGPS.

É nesse cenário de indagação quanto ao desempenho dos RPPS que surge a ideia sobre a previdência complementar, setor que “possui, atualmente, rigorosa fiscalização, que tem por objetivo desvincular a falta de credibilidade existente anteriormente à reforma de 1977, quando todo o sistema foi reestruturado após uma onda de falências de empresas que não possuíam qualquer regulação por parte do estado”. (COIMBRA e TOYOSHIMA, 2009, p. 442)

O sistema complementar representa mudança de objetivos, já que, “enquanto o sistema público privilegia a redistribuição de renda e riscos por meio do seguro coletivo, a privatização privilegia a eficiência e o crescimento macroeconômico por meio da poupança”. (BROOKS, 2003, p. 189)

Levando-se em conta os desafios que envolvem a criação da previdência complementar para os servidores públicos da maioria dos municípios do país (CALAZANS e CAETANO, 2013), o governo federal tem estudado a viabilidade de

criação de um fundo de previdência complementar, o Prev-Federação^v, previsão outrora existente desde a Lei nº 6.435/77 e no Projeto de Lei Complementar nº 9/99^{vi} (RODRIGUES, 2002, p. 151), a ser multipatrocinado por estados e municípios que não possuam quantidade expressiva de servidores com rendimentos que superem o teto do RGPS, capazes de gerar taxa de administração suficiente para custear a gestão desses regimes, e que não possuam estrutura organizacional exigida pela legislação^{vii}. Como vantagens desse fundo, cite-se a desnecessidade de criação de estrutura operacional para gerir o regime, altamente regulado pelo governo central; sendo os custos operacionais diluídos por um número muito maior de participantes e, ainda, os ganhos de escala na aplicação conjunta dos recursos no mercado.

Assim, ante a possibilidade que ora se avizinha de criação, por vários entes da federação, do regime de previdência complementar para os seus servidores amparados por RPPS, mesmo que vinculados ao Prev-Federação, e, diante desse cenário de novidades e, por conseguinte, de insegurança no trato da matéria, este artigo objetiva analisar o aspecto da solidariedade dos servidores no custeio de benefícios programados devidos pelo regime de previdência complementar à luz da experiência dos servidores do Poder Executivo federal, retratada pela Lei nº 12.618, de 2012, ante a recente operacionalização do respectivo plano de benefícios e a ausência de estudos que delineiem com precisão o objeto de pesquisa.

Para tanto, o artigo está estruturado da seguinte forma. Após esta introdução, serão descritas as razões da criação da previdência complementar no serviço público (Seção 2) e a acomodação conceitual e normativa do tema relativamente à experiência dos servidores públicos do Poder Executivo Federal (Seção 3). Em seguida, será analisada a questão da solidariedade dos servidores no custeio dos benefícios programados do regime de previdência complementar (Seção 4). Ao final, serão apresentadas notas finais a guisa de conclusão.

2 RAZÕES PARA A CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO SERVIÇO PÚBLICO

A previdência complementar, tratada por alguns (BROOKS, 2003; TAFNER, 2007b) como forma de privatizar a previdência social, está relacionada à revisão do

papel do Estado como garantidor da proteção social (lógica coletiva), já que o ônus pelo valor do benefício é transferido ao participante (lógica individualista).

O Estado pós-moderno, marcado pela redefinição de funções e da lógica de atuação subsidiária, “é levado a exercê-las cada vez mais em relacionamento com outros atores, externos e internos” (CHEVALLIER, 2009, p. 61), mediante aplicação de regras de direito público e privado num contexto de relações de substituição e complementação de responsabilidades recíprocas. (SANTIAGO, 2007)

A revisão da responsabilidade estatal quanto à proteção social na conjuntura da globalização, dos avanços da tecnologia da informação e dos meios de comunicação e dos efeitos dessas inovações sobre a ordem jurídica interna dos países tem desenvolvido uma espécie de governabilidade cooperativa, ambiente no qual as instituições internacionais e a realidade de outros países têm influenciado as reformas internas dos países (CHEVALLIER, 2009), especialmente quanto à criação da previdência complementar.

Bem por isso, em 1994, o Banco Mundial elaborou estudo e propôs modelo de previdência baseado em multipilares, justapostos e fornecedores de proteção por faixas de rendimento. O primeiro garante benefícios não contributivos, com caráter assistencial e com valor fixo. O segundo pilar, de natureza contributiva obrigatória e solidária, é destinado aos rendimentos de base e fixa os valores das aposentadorias segundo regras previsíveis e que não dependam da dinâmica dos mercados. O terceiro pilar baseia-se na sistemática de contas individuais com filiação compulsória e o quarto assemelha-se ao terceiro, porém com adesão voluntária, destinando-se a aumentar o valor dos rendimentos do participante. (MATIJASCIC, 2007, p. 188)

Em razão disso e diante do aumento da longevidade e da benevolência de regras de benefícios desconectadas da lógica contributiva e retributiva da política previdenciária, nas últimas duas décadas, vinte e três países privatizaram total ou parcialmente os seus sistemas previdenciários, treze na América Latina e Caribe e dez na Europa Oriental e Central (MESA LAGO, 2014), sendo que boa parte dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) criaram o pilar obrigatório da previdência complementar. (OCDE, 2013)

A experiência internacional registra um movimento de unificação dos regimes de previdência dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada (TAFNER, 2011; RANGEL e SABOIA, 2013), especialmente quanto aos países membros da OCDE. (PINHEIRO, 2002)

Segundo Pinheiro (2002), as reformas realizadas por esses países tenderam a convergir ou para a unificação dos regimes especiais e geral de previdência ou para a homogeneização das suas regras.

Palacios e Whitehouse *apud* Tafner (2011) realizaram pesquisa sobre o tema e observaram que 30% dos países estudados garantem regimes especiais aos servidores públicos (Brasil, Alemanha, França e México), mantendo a tradição corporativista da política de previdência como instrumento de estratificação social. (ESPING-ANDERSEN, 1991) Os demais países ou integraram os servidores ao regime geral, garantindo-lhes regime complementar próprio (Suécia, Canadá e Itália), ou os vincularam ao novo regime comum, permitindo aos servidores antigos a opção pelo sistema anterior (Estados Unidos, Argentina e Chile).

Alicerçado em estudo acerca da privatização da previdência social em países da América Latina, Esping-Andersen (2003) aponta, entre outros argumentos, para a sua instituição a eliminação da interferência política sobre a gestão do sistema.

Nóbrega (2004), ao descrever a experiência norteamericana sobre a criação, em 1983, do *Federal Employees System* (FERS)^{viii}, novo regime de previdência para os servidores federais norteamericanos, reconhece como vantagens do seu terceiro pilar – o plano complementar facultativo de contribuição definida, o *Thrift Savings Plan* (TSP) –, a proteção de investidores inexperientes e contra ingerência política e a mitigação dos riscos de investimento pela diversificação da carteira.

Aliada ao movimento mundial de instituição da previdência complementar, a abertura do mercado interno brasileiro de resseguros (TEIXEIRA e CAETANO, 2011) tem favorecido a criação de regimes de previdência complementar para servidores públicos, já que este novo sistema, além de transferir o custo do valor do benefício do Estado para os participantes, tem a possibilidade de contratar os riscos dos eventos morte, invalidez e sobrevivência dos assistidos com empresas seguradoras e/ou resseguradoras, o que reduz ainda mais o ônus de manutenção do sistema, o que o torna mais atrativo sob o ponto de vista das contas públicas.

Rangel e Saboia (2013, p. 16), ao analisarem a motivação que ensejou a criação da previdência complementar no serviço público, especificamente no âmbito do funcionalismo federal, indicaram como fatores preponderantes:

- elevado custo fiscal para União e demais entes federativos com RPPS organizado;

- impacto regressivo na distribuição de renda do pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores públicos;
- disparidade geradora de iniquidades entre os trabalhadores brasileiros, devido à dualidade entre os regimes previdenciários do servidor público e dos demais trabalhadores; e
- melhora na repartição do risco previdenciário entre trabalhadores e o empregador (Estado).

Segundo Caetano (2008, p. 130), o novo sistema “introduz avanços de equidade horizontal e vertical”. A relevância daquela justifica-se pela harmonização das regras previdenciárias entre os cidadãos de maior renda do setor público e os da iniciativa privada; e desta, porque impede que o ente federado e o seu RPPS assumam riscos financeiros e biométricos de pagarem benefícios de maior valor.

Tafner (2011, p. 21), além de reconhecer, como Caetano (2008), “a elevada iniquidade existente entre trabalhadores do setor público e seus equivalentes do setor privado, no que diz respeito aos benefícios de aposentadoria e pensão”, registra “a elevada necessidade de financiamento do setor público para cobrir pagamentos de benefícios de servidores públicos”, como algumas das razões para a instituição do regime complementar dos servidores públicos.

Ainda nessa direção, Rodrigues (2002, p. 156), ao se referir à possibilidade de criação da previdência complementar para os servidores públicos, registra que “esses novos fundos de pensão trarão maior isonomia entre os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos, pretendendo-se seguir os modelos tão bem-sucedidos nos Estados Unidos e na Europa”.

Outra razão, citada por Teixeira Neto (1997, p. 26), utilizada como um dos argumentos para adoção do modelo capitalizado no sistema público é “a capacidade de induzir o crescimento econômico e a maior confiança no pagamento de benefícios”, esta, por conta da desvinculação de políticas cíclicas de governo.

Gonzaga (2012) cita como vantagem a contribuição do patrocinador em valor igual ao da do participante na previdência complementar fechada, já que no regime previdenciário de base a alíquota patronal é, no caso dos servidores públicos, no mínimo igual e até o dobro da dos servidores.^{ix}

Por sua vez, Meneguim (2011) enfatiza a importância da instituição do regime de previdência complementar para o estímulo da poupança e a relevância do maior dinamismo conferido ao mercado de capitais, incentivando o empreendedorismo.

Nesse contexto, revela-se importante a criação da previdência complementar para os servidores públicos, tanto sobre o ponto de vista da equidade, quanto do

equilíbrio das contas públicas no longo prazo, nada obstante o custo de transição. A equidade se faz presente porque a previdência básica, seja no RGPS ou nos RPPS, passa a ter tetos de benefícios iguais, eliminando discriminações sociais. No que se refere à busca pelo equilíbrio das contas públicas, os riscos do modelo de benefícios definidos, que repassam aos Erários o ônus pela assunção de desequilíbrios do regime compulsório, restringem-se aos benefícios com valores até o teto do RGPS. Para os novos servidores, que possuam renda superior à do teto do RGPS, os seus benefícios de natureza complementar serão pagos de acordo com os esforços de poupança individual seus e de seus empregadores.

Quanto aos efeitos da previdência complementar nas contas públicas, aludido regime apresenta resultados distintos no curto e longo prazos. Quanto àquele efeito, em relação aos RPPS que operam em regime de repartição, há aumento do déficit, já que as contribuições, então vertidas ao custeio geral do regime, serão reservadas em conta individualizada do participante, fazendo com que o déficit imediato torne-se ainda maior. Efeito inverso ocorre em RPPS que se tornaram capitalizados, cuja contribuição a cargo da entidade patronal passa a ser imediatamente menor.

No longo prazo, a responsabilidade pelo pagamento da parcela do valor do benefício que supere o teto do RGPS passa a ser financiada pelos recursos acumulados na conta individual do servidor, deixando de onerar o orçamento estatal. Ou seja, há um custo de transição associado à mudança da forma de financiamento da repartição ou capitalização escritural para a capitalização individual. (CALAZANS e CAETANO, 2013) Ganhos mais definitivos de longo prazo se contrapõem a perdas de curto prazo. Segundo os autores, além de privilegiar o acesso à informação e a transparência da conta previdenciária,

o novo arranjo previdenciário não somente fornece maior segurança jurídica ao servidor – dado que o recurso acumulado passa a ser de sua propriedade, gerido em conta individualizada, e não mais faz parte do orçamento público – como também corrige distorção do sistema denominada solidariedade invertida, em que são alocados recursos previdenciários para transferir renda a uma parte da população no topo da pirâmide remuneratória. (pp. 44-45)

Caetano (2008) explicita que há argumentos contrários à criação do regime de previdência complementar dos servidores públicos, já que causaria desestímulo à entrada no serviço público e queda de produtividade, já que os servidores não teriam a segurança de receberem benefícios integrais. Todavia, o autor entende serem eles

falhos por três razões. Primeiro, porque o benefício do tipo contribuição definida pode superar a integralidade do benefício do RPPS a depender dos rendimentos auferidos no mercado. Segundo, porque se fosse verdade que a previdência complementar reduziria a produtividade do setor público, a iniciativa privada teria queda de produção. Por fim, a vinculação entre remuneração e benefício cria círculo vicioso, já que baixos salários no setor público serão mantidos sob pena de garantir aumento real aos aposentados, o que é inadmissível sob o aspecto previdenciário.

3 ACOMODAÇÃO CONCEITUAL E NORMATIVA DO TEMA

Nesta seção, serão analisados aspectos conceituais e normativos gerais e específicos do regime de previdência complementar dos servidores públicos do Poder Executivo federal, concernentes ao objeto de pesquisa.

3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Conforme Pinheiro (2007), os benefícios da previdência complementar podem ser classificados quanto à previsibilidade (programáveis ou de risco) e forma de pagamento (prestação única ou continuada, esta dividida em temporária ou vitalícia).

Tafner (2007b, p. 44), ao tratar dos tipos de regime financeiro de custeio dos sistemas de previdência, conceitua o regime de capitalização como aquele em que as contribuições dos segurados “são identificadas individualmente e aplicadas em fundos capitalizados ao longo do tempo, constituindo-se em reservas para o futuro pagamento de benefícios”; ao passo que o regime de repartição é aquele em que “os recursos correntes financiam as despesas correntes, de modo que não há constituição de fundos prévios para a cobertura de benefícios”.

Ainda segundo esse autor, outra característica distintiva desses regimes de financiamento é a possibilidade de transferência de recursos da coletividade. No regime de capitalização, “apenas nos casos de ocorrência precoce de um sinistro – uma doença, um acidente etc. – haverá transferência da coletividade que contribui para ele ou sua família” (TAFNER, 2007, p. 45), isto é, solidariedade intrageracional entre os que não sofreram o sinistro e os que sofreram; ao passo que o regime de

repartição é tratado como um sistema de solidariedade entre gerações, “já que os atuais trabalhadores financiam os aposentados e pensionistas e esperam – ou melhor dizer [sic], torcem para – que os futuros trabalhadores estejam dispostos a financiá-los no futuro”. (TAFNER, 2007, p. 45)

Dessa mesma maneira, Ferreira (2007, p. 66) elucida que “em um sistema de repartição os benefícios dos aposentados são exclusivamente financiados pelas contribuições dos trabalhadores atuais, ou seja, a geração “jovem” paga contribuições que custeiam os benefícios da geração “velha””, ao passo que, num regime capitalizado, os benefícios financiam-se pelas reservas acumuladas na fase contributiva.

Desde 1978, com a regulamentação da Lei nº 6.435, de 1977, havida com a publicação do Decreto nº 81.240, por seu art. 28, os regimes de financiamento dos planos das entidades fechadas de previdência privada já se encontravam definidos segundo a espécie de benefício.

Atualmente, os parâmetros atuariais dos regimes financeiros indicados para a estruturação dos planos de previdência complementar encontram-se estipulados na Resolução do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) nº 18, de 2006. Conforme reza o item 5.1 do seu Anexo “Regulamento - Bases Técnicas”, o regime de capitalização será obrigatório para o financiamento dos benefícios que sejam programados e, facultativo para os demais.

O benefício de renda programada, segundo estipulado pela Resolução CGPC nº 12, de 2002, em seu art. 10, § 2º, poderá ser pago de duas formas: - por prazo certo (em valor determinado atuarialmente) ou equivalente a um percentual do saldo da conta do participante (renda vitalícia).

Os planos de benefícios, quanto à fixação do valor da prestação, podem ser divididos em três espécies: benefício definido (BD), contribuição definida (CD) e contribuição variável (CV). No plano BD, a reserva financeira não é alocada em contas individuais, “mas compõe um plano mutualista em que o valor do benefício é uma variável independente, previamente estabelecido pelo regulamento do plano” (PINHEIRO, 2007, p. 84), e a contribuição, uma variável determinada anualmente pelo plano capaz de financiar os benefícios futuros.

No plano CD, conforme aduz Pinheiro (2007, p. 86), “não existe nenhum mutualismo nesses planos de contribuição definida, pois as reservas constituídas são individualizadas. Por esse modelo de plano, o benefício não tem seu valor

predeterminado no regulamento, constitui simplesmente função da reserva que se pode acumular”. Ainda segundo o autor,

Esse tipo de plano nada mais é do que um fundo de investimento ou uma poupança programada, no qual o saldo acumulado na data de aposentadoria é transformado em benefício de renda mensal, podendo ou não ser vitalício, com ou sem garantia de reajustes anuais. (PINHEIRO, 2007, p. 86)

Por último, o plano misto, modalidade CV, é aquele segundo o qual se podem conciliar pontos favoráveis de cada tipo de plano, “de forma a reduzir o risco financeiro ou risco demográfico e manter as características previdenciárias dos planos, tais como manutenção do poder aquisitivo e garantia da renda vitalícia do participante do plano de benefícios”. (PINHEIRO, 2007, p. 89)

Quanto à assunção dos riscos financeiros pelo patrocinador na hipótese de gestão ineficiente, Rodrigues (2002, p. 147) leciona que, no plano BD, “a eventual necessidade de aportes extraordinários fica a cargo deste (custo suplementar)”.

Caetano (2008, p. 127), ao tratar da assunção dos riscos financeiros e/ou biométricos, registra que, “em planos do tipo CD, o empregado assume o risco e o empregador somente realiza a administração. Com planos BD ocorre o oposto, o empregador toma todo risco para si, seja financeiro ou biométrico”. Todavia, alerta esse autor que

essa é uma visão simplista e radical, mas útil para elucidar os pontos. Na prática, vários planos mantêm elementos híbridos que tornam o risco compartilhado, em vez de assumido por uma única parte. Não existe uma taxonomia universal para classificar um plano precisamente como BD ou CD. [...]. Somente os casos extremos permitem a distinção perfeita. (CAETANO, 2008, p. 127)

Assim, ainda segundo esse autor “é comum encontrar planos previdenciários que contenham simultaneamente elementos de CD e BD. Essa é justamente a proposta presente para criação da previdência complementar dos servidores públicos” (CAETANO, 2008, p. 129), objeto deste artigo. Para os servidores que optarem por este regime, os seus benefícios com valor limitado ao teto do RGPS são financiados por um plano BD, ao passo que a parcela previdencial que majorar referido teto será garantida por meio de um plano do tipo CD.

Ademais, cumpre observar que há planos na modalidade BD financiados tanto pelo regime de repartição quanto pelo de capitalização (escritural). Em ambas

as hipóteses do plano BD, há exposição ao risco do envelhecimento da população assistida e à política, que, periodicamente e por várias razões, altera os critérios de cálculo dos benefícios durante a fase de atividade, impactando no plano de custeio e dele sendo exigida constante revisão.

Por seu turno, há planos de previdência complementar na modalidade CD em que os benefícios são financiados de forma distinta, sendo o regime de capitalização aplicável para benefícios programados e, para os não programados, o de repartição simples ou repartição de capitais de cobertura, tal como é o plano dos servidores federais do Poder Executivo.

Por sua vez, Pinheiro (2007) evidencia tendência recente de mudança na preferência das entidades de previdência complementar de planos BD para CD, tendo em vista os impactos das mudanças demográficas ocasionados nos planos de benefícios, já que, segundo o autor, em planos BD, o risco é do patrocinador e, em planos CD, do participante.

3.2 ASPECTOS NORMATIVOS GERAIS

Nesta subseção, serão analisados aspectos normativos gerais relativos ao objeto deste artigo. O regime de previdência complementar dos servidores públicos vinculados a um RPPS está previsto, em âmbito constitucional, nos §§ 14 a 16 do artigo 40 e no art. 202, todos da Constituição Federal de 1988 (CF/88); e, em âmbito legal, nas Leis Complementares nº 108 e 109, todas de 2001.

A previdência complementar foi inserida no ordenamento constitucional pátrio pela Emenda Constitucional (EC) nº 20/98 e reformulada, no que pertine aos RPPS, nos termos dos §§ 14 a 16 do art. 40 da CF/88, pela EC nº 41/03.

Segundo tais dispositivos constitucionais, a previdência complementar dos servidores efetivos vinculados a RPPS poderá ser instituída mediante lei de iniciativa do Poder Executivo do ente federado, por meio de entidade fechada de previdência complementar de natureza pública, que oferecerá benefícios, limitados ao teto máximo do valor dos benefícios do RGPS, exclusivamente na modalidade de CD, nos termos do disposto no § 15 do art. 40 da CF/88, abaixo transcrito, observado, no que couber, o disposto no art. 202 da CF/88:

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o

disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes **planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida**. (grifos nossos)

A limitação do valor do benefício devido pelo RPPS ao teto do RGPS será compulsoriamente aplicável ao novo servidor e o benefício complementar será um direito a ser exercido mediante opção. Para os que já haviam ingressado no serviço público, as regras da previdência complementar de que cuidam §§ 14 e 15 do art. 40 da CF/88 apenas ser-lhe-ão aplicadas mediante prévia e expressa opção.

Segundo o art. 202 da CF/88, o regime de previdência complementar será organizado de forma autônoma em relação aos regimes previdenciários de base (o RGPS e os RPPS), será facultativo, terá caráter contratual e será baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado.

Conforme também reconhece Pulino (2013, p. 13),

Do texto constitucional, pode-se extrair (sobretudo do caput e dos dois primeiros parágrafos [do art. 202]) algumas das características básicas (verdadeiros princípios constitucionais) da previdência privada, que deve ser a) de caráter complementar, b) autônoma em relação aos regimes de previdência oficial, c) facultativa, d) contratual, e) baseada em formação de reservas garantidoras dos benefícios [...].

Em relação ao aspecto contratual, Alencar (2010, p. 16) aduz, nessa seara de raciocínio, que

diferentemente da Previdência oficial, para o qual impera o princípio da legalidade estrita; na previdência complementar, os direitos, deveres e obrigações das partes devem estar estabelecidos em contrato. Ressalte-se que as relações jurídicas aqui envolvidas não estão fixadas em contratos em suas formas tradicionais, mas no estatuto da entidade, no regulamento do plano, no convênio de adesão e nas normas gerais [...].

Os aspectos legais gerais estão previstos nas Leis Complementares nº 108 e 109, de 2001, que dispõem respectivamente sobre a previdência complementar e sobre a relação entre os entes federados e as entidades da administração indireta e as suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar (EFPC).

Segundo o § 1º do art. 18 da citada Lei Complementar nº 109, o plano de custeio estabelecerá o nível de contribuição necessário à constituição das reservas garantidoras dos benefícios, sendo que o regime financeiro de capitalização é obrigatório para benefícios que sejam programados e continuados.

Os planos de benefícios serão aprovados previamente pelo órgão regulador e atenderão a padrões mínimos de transparência, solvência, liquidez e equilíbrio atuarial. Além disso, deverão prever carência mínima de sessenta contribuições mensais e cessação do vínculo com o patrocinador como condição para o participante se tornar elegível a benefício programado, com critérios de reajuste dos benefícios definidos pelos regulamentos dos planos.

Quanto ao plano de custeio, há a possibilidade de previsão de aporte de recursos pelos participantes, além de suas contribuições normais, a título de contribuição facultativa, sem a contrapartida do patrocinador. A contribuição normal do patrocinador não poderá exceder a do participante, *ex vi* do disposto no § 1º do art. 6º da Lei Complementar nº 108.

Por sua vez, a solidariedade encontra-se prevista no § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 109, dispositivo constante da Seção II - Dos Planos de Benefícios de Entidades Fechadas, admitida apenas e tão somente entre patrocinadores^x ou entre instituidores^{xi} com relação ao plano de benefícios, desde que expressamente prevista no convênio de adesão. Eis a redação desse dispositivo legal:

Art. 13 [...]

§ 1º Admitir-se-á **solidariedade** entre patrocinadores ou entre instituidores, com relação aos respectivos planos, desde que expressamente prevista no convênio de adesão. (grifos nossos)

O § 2º do art. 33 dessa lei complementar dispõe que o órgão regulador autorizará, excepcionalmente e mesmo assim durante a fase de gozo do benefício programado devido por plano do tipo CD, a transferência de recursos de benefícios para entidade de previdência complementar ou companhia seguradora com o objetivo específico de contratar plano de renda vitalícia, *in verbis*:

§ 2º Para os assistidos de planos de benefícios na modalidade contribuição definida que mantiveram esta característica durante a fase de percepção de renda programada, o órgão regulador e fiscalizador poderá, em caráter excepcional, autorizar a transferência dos recursos garantidores dos benefícios para entidade de previdência complementar ou companhia seguradora autorizada a operar planos de previdência complementar, com o objetivo específico de contratar plano de renda vitalícia, observadas as normas aplicáveis.

Essa previsão legal assemelha-se a uma das opções para resgate dos ativos da conta do participante do *Thrift Savings Plan* norte-americano (CAETANO, 2008).

Nessa opção, o patrimônio pode ser convertido em renda vitalícia ou por prazo certo. Esse plano

terceiriza o produto de renda vitalícia junto à Metropolitan Life Insurance Company (MetLife). Em outras palavras, o TSP compra da MetLife, em nome do participante, a conversão do montante acumulado pelo participante em renda vitalícia, e não provê o produto por ele próprio. O objetivo dessa política de terceirização é livrar o TSP de eventuais riscos que possam surgir na fase fruição de benefícios [...]. (CAETANO, 2008, p. 141)

3.3 ASPECTOS LEGAIS ESPECÍFICOS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES FEDERAIS

Nos termos da Lei nº 12.618, de 2012, que terá a sua análise restrita ao objeto desta pesquisa, foi criado o regime de previdência complementar para os servidores federais titulares de cargo efetivo dos três Poderes, fixado o teto máximo para as aposentadorias e pensões do RPPS e autorizada criação de EFPC para os três Poderes da União Federal.

O art. 4º da referida lei autorizou a criação de três fundações para gerirem a previdência complementar dos servidores federais dos três Poderes, ao passo que o art. 8º definiu que tais fundações integrarão a administração federal indireta.

Segundo dispõe o *caput* do art. 12 da Lei nº 12.618, os planos de benefícios do regime da previdência complementar dos servidores federais serão estruturados na modalidade CD, *in verbis*:

Art. 12 - Os planos de benefícios da Funpresp-Exe, da Funpresp-Leg e da Funpresp-Jud serão **estruturados na modalidade de contribuição definida**, nos termos da regulamentação estabelecida pelo órgão regulador das entidades fechadas de previdência complementar, e financiados de acordo com os planos de custeio definidos nos termos do art. 18 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, observadas as demais disposições da Lei Complementar nº 108 [...]. (grifos nossos)

O § 2º desse dispositivo preceitua que o valor do benefício programado será calculado de acordo com o montante do saldo da conta acumulado pelo participante; e o seu § 3º dispõe que os benefícios de risco serão definidos nos regulamentos dos planos, que assegurarão, no mínimo, os benefícios derivados dos eventos invalidez e morte mediante custeio específico, sendo que a gestão desses benefícios poderá ser feita diretamente pelas entidades gestoras ou mediante contratação de terceiros para assumirem esses riscos.

Por sua vez, o *caput* do art. 17 da citada Lei nº 12.618 dispõe que o plano de custeio definirá o percentual da contribuição do participante e do patrocinador para cada um dos benefícios contratados. Já o § 1º desse artigo preceitua que o plano de custeio destinará parte da contribuição do participante e do patrocinador para compor o Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE).

As hipóteses para as quais as contribuições extraordinárias, a serem vertidas ao FCBE, garantirão o pagamento dos benefícios assegurados pelo plano são listadas pelo § 2º do art. 17 da referida Lei, *in verbis*:

§ 2º As contribuições extraordinárias a que se refere o § 1º serão vertidas nas seguintes hipóteses:

- I - morte do participante;
- II - invalidez do participante;
- III - aposentadoria nas hipóteses dos §§ 4º e 5º do art. 40 da Constituição Federal;
- IV - aposentadoria das mulheres, na hipótese da alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal; e
- V - sobrevivência do assistido.

Tais hipóteses podem ser agrupadas da seguinte forma, de acordo com a natureza dos benefícios assegurados pelo plano:

- a) benefícios não programados: invalidez e morte;
- b) benefícios programados com fruição precoce no período normal fixado pela tábua de vida: aposentadoria de mulher, professor e especial (deficientes, atividades de risco e que prejudiquem a saúde ou a integridade física);
- c) pagamento dos benefícios a que aludem as letras ‘a’ e ‘b’ por período superior ao estimado pelos cálculos atuariais.

Dentre essas hipóteses, os eventos invalidez e morte do participante estão relacionados à concessão de benefícios de risco, e os aportes extraordinários, que objetivam dar cobertura aos benefícios de que cuidam os incisos III e IV do citado § 2º, objetivam compensar a redução do valor do benefício por conta do acesso precoce a tais aposentadorias. Isso porque, se não fosse compensada a fruição precoce pela regra do § 3º^{xii}, o valor do benefício seria diluído num período maior de gozo, o que resultaria num valor mensal menor que a remuneração do cargo de que é titular.

Segundo Rangel e Saboia (2013, p. 37), para a hipótese de servidores que tiverem acesso antecipado às aposentadorias programadas em virtude de regras mais benéficas, o objetivo do aporte extraordinário

é compensar determinados trabalhadores pelo fato da legislação permitir-lhes aposentadoria com tempo de contribuição inferior a 35 anos. O legislador viu a necessidade desta compensação visto que, sob um regime de capitalização com contribuição definida, o benefício do servidor que pode se aposentar com contribuição inferior a 35 anos tende a ser inferior em relação ao servidor que, por regra, precisa contribuir por 35 anos para poder se aposentar.

Por fim, nos casos em que a sobrevivência do assistido superar a estimativa da tábua de vida usada pelo regulamento do plano, o FCBE garantirá o pagamento desse período de gozo adicional do benefício, seja de natureza programada ou não.

3.4 REGULAMENTO DO PLANO DE BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES FEDERAIS DO PODER EXECUTIVO

A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) foi criada pelo art. 1º do Decreto nº 7.808, de 2012 com o fim de gerir planos de benefícios e estruturada sob a forma de fundação de natureza pública com personalidade jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com sede e foro em Brasília.

O art. 5º desse decreto previu a possibilidade de o Ministério Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União firmarem termos de convênio de adesão com a Funpresp-Exe, na qualidade de patrocinadores de planos próprios.

Em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 4º desse decreto, a Portaria DITEC/PREVIC/MPS nº 44, publicada em 4/2/2013, aprovou o Regulamento do Plano de Benefícios, que entrou em vigor nessa data, e aprovou o Convênio de Adesão da União, como patrocinadora do Plano Executivo, à Funpresp-Exe.

Aludido regulamento oferece benefícios tanto na modalidade CD, quanto BD, e tem o custeio de seus benefícios fixado ora pelo regime de capitalização, ora pelo de repartição de capitais de cobertura, como se pode observar da Demonstração Atuarial para implantação do Plano Executivo gerido pela Funpresp-Exe, emitida em janeiro de 2013 (Tabela 1), conforme abaixo descrito.

Tabela 1 – Tipos, modalidades e regimes financeiros dos benefícios do regime de previdência complementar dos servidores públicos do Poder Executivo Federal – 2013

Benefício	Tipo	Modalidade	Regime financeiro
Aposentadoria normal	Programado	Contribuição definida	Capitalização
Aposentadoria por invalidez e pensão por morte	Risco	Benefício definido	Repartição de capital de cobertura
Benefício por sobrevivência	Risco	Benefício definido	Repartição de capital de cobertura

Fonte: Quadros 1 e 2 da Demonstração Atuarial para implantação do Plano Executivo Federal administrado pela Funpresp-Exe. Disponível em: <http://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/09/DA_Funpresp_Exe_Assinado-copia.pdf>. Elaboração: Funpresp-Exe (adaptado).

Segundo o inciso XVI do art. 2º c/c o inciso XVIII do art. 18 e o art. 25, do Regulamento do Plano dos Servidores do Executivo Federal, o FCBE tem natureza coletiva, portanto, de caráter solidário, e visa garantir o pagamento dos benefícios de risco e dos aportes extraordinários, estes, subdivididos entre benefícios de risco e programados com fruição precoce, podendo ser agrupados da seguinte forma:

- aporte extraordinário de aposentadoria programada: para as aposentadorias de que cuidam os §§ 4º (especial) e 5º (professor) do art. 40 da CF/88 e a aposentadoria das mulheres de que trata a alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 40 da CF/88, como forma de compensar a fase reduzida de acumulação de reservas ante a saída precoce, em relação aos outros participantes, para fruição do benefício;

- aporte extraordinário de aposentadoria por invalidez e pensão por morte, na hipótese de insuficiência do saldo das respectivas reservas mesmo não tendo se findado o prazo da expectativa de sobrevivência na data de concessão do benefício, obtida a partir da Tábua de Mortalidade de Inválidos e da Tábua de Mortalidade Geral, respectivamente;

- benefício por sobrevivência do assistido: para os casos em que sobreviver além do período de pagamento das aposentadorias normal e por invalidez e da pensão por morte, tendo em conta a estimativa da tábua de vida utilizada pelo regulamento do plano.

O art. 37 do Regulamento preceitua que a entidade gestora poderá contratar, mediante licitação, cobertura para os benefícios de que cuidam os incisos II a V do art. 20, sob a ótica do regulamento, não programados, equívoco adiante tratado, a saber: - aposentadoria por invalidez, pensão por morte e benefício por sobrevivência, este, concedido ao assistido que sobreviver ao prazo de pagamento de benefícios de risco e programados.^{xiii} Eis a dicção do art. 37:

Art. 37 - A Entidade poderá, mediante licitação, contratar coberturas para os **benefícios não programados, previstos nos incisos II a V do art. 20 deste Regulamento** e no § 4º do art. 12 da Lei Federal nº 12.618, de 30 de abril de 2012. (grifos nossos)

Note-se que o Regulamento trata a aposentadoria normal com pagamento devido em período superior ao estimado pela tábua de vida, de que cuida o inciso V do art. 20, como não programado, ao passo que se trata de benefício programado.

A alíquota de contribuição básica do participante é de livre escolha, dentre as de 7,5%, 8% ou 8,5%, cabendo ao patrocinador aportar contribuição de igual valor, limitada ao teto de 8,5% do salário de participação do servidor.^{xiv}

Caberá ao Plano de Custeio, mediante aprovação pelo Conselho Deliberativo da entidade, definir o percentual da contribuição básica devida ao FCBE, entre outras destinações, consoante reza o § 2º do art. 13 do Regulamento do Plano.

Consoante estipula o plano de custeio aprovado pelo Conselho Deliberativo da Funpresp-Exe (Tabela 2), dentre a taxa de custeio total do plano (contribuição do participante e do patrocinador), é destinado ao FCBE 24,4%, 22,88% e 21,53%, conforme a opção do participante pelas alíquotas respectivas de 7,5%, 8% ou 8,5%.

Veja-se:

Tabela 2 – Custeio total e fracionado do Plano de Benefícios do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais do Poder Executivo – Brasil – 2014

Plano de Custeio	Alíquota escolhida pelo participante (%)		
	7,5	8,0	8,5
(A)Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários	24,40	22,88	21,53
(B)Taxa de carregamento	7,00	7,00	7,00
(C)Reserva acumulada pelo participante	68,60	70,12	71,47
(D)Taxa total de custeio do Plano (A + B + C)	100,00	100,00	100,00

Fonte: Funpresp-Exe: <http://www.funpresp.com.br/portal/?page_id=482>.
Elaboração: Funpresp-Exe (adaptado).

Note-se que, para aquele que optar por alíquotas menores, maior será o volume de recursos vertidos ao FCBE e, por conseguinte, menor será o montante de

capital vertido para a sua conta, causando verdadeira solidariedade invertida no plano, onde os que contribuem menos são os que mais assumem, em termos percentuais, o ônus pelo pagamento dos benefícios devidos pelo FCBE.

Em quaisquer das opções de alíquota, 22,94%, em média, da taxa de custeio total do Plano destinar-se-á ao FCBE, o que ocasionará redução do montante a ser capitalizado nas contas individuais e, por consequência, do valor dos benefícios programados dos assistidos. Diante disso, indaga-se: - é juridicamente correto impor aos servidores a responsabilidade solidária pelo custeio dos benefícios programados devidos pelo seu regime de previdência complementar?

4 SOLIDARIEDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO CUSTEIO DE BENEFÍCIOS PROGRAMADOS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Como visto, ao passo que o RPPS dos servidores públicos possui caráter obrigatório e solidário, o regime complementar previsto para esse grupo organiza-se de forma autônoma em relação ao RPPS, é facultativo, baseado na constituição de reservas individuais e oferecerá planos de benefícios somente na modalidade CD.

A solidariedade no RPPS pode ser intra (entre segurados) ou intergeracional (entre segurados e beneficiários) e no regime complementar pode-se fazer presente entre patrocinador e participante ou entre participantes. Quando o plano elimina todo o risco (financeiro e biométrico) do patrocinador e o transfere ao participante, está-se diante de um plano CD puro. Todavia, a solidariedade entre participantes tem sido admitida em certos casos, sob pena de o sistema previdenciário se transformar num mero regime de contas individuais de poupança.

Segundo IBRAHIM (2012), a solidariedade, presente nos regimes obrigatórios de previdência social do país, é princípio de fundamental importância, “pois traduz o verdadeiro espírito da previdência social: a proteção coletiva, na qual as pequenas contribuições individuais geram recursos suficientes para a criação de um manto protetor sobre todos” (p. 64), sendo “justificativa elementar para a compulsoriedade do sistema previdenciário”. (p. 65) Ainda segundo esse autor,

no regime de repartição, os segurados contribuem para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. Dentro desse regime, há o conhecido pacto intergeracional, isto é, os trabalhadores

de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício. (IBRAHIM, 2012, p. 40)

Todavia, no âmbito da previdência complementar vige a concepção de que ela “não é solidária, porém individualista, pois não há transferência de renda, mas sim contas próprias de cada pessoa com vistas à acumulação de recursos para a aposentadoria” (NÓBREGA, 2004, p. 2).

Nessa direção, Ricardo Pena, em sua tese de Doutorado, publicada pelo Ministério da Previdência Social (PINHEIRO, 2007, p. 86), registra que “não existe nenhum mutualismo nesses planos de contribuição definida, pois as reservas constituídas são individualizadas”.

Tal como Daykin (2002, p. 2), que registra “the risk of long life of the individual member falls directly on the member and he or she runs the risk of exhausting their savings too early”, Bodie, Marcus e Merton (1988, p. 140) afirmam que os participantes dos planos CD assumem todo o risco do investimento, não havendo solidarização entre si no custeio dos benefícios:

At retirement, the employee either receives a lump sum or an annuity, the size of which depends upon the accumulated value of the funds in the retirement account. The employee thus bears all of the investment risk; the retirement account is by definition fully funded, and the firm has no obligation beyond making its periodic contribution.

Mesa Lago (2014), ao descrever os resultados de análise comparativa das reformas estruturais havidas nos sistemas de pensões da Argentina, Bolívia, Chile e Hungria, registra que os sistemas públicos de previdência, em geral, permitem a solidariedade, mediante a criação de um fundo coletivo contra a ocorrência de riscos sociais, ao passo que, nos regimes complementares, todos os riscos ficam a cargo do participante, não havendo se falar em solidarização endógena (intrageracional).

The public system usually has social solidarity, for instance, a collective fund against risks whereas in the private system all risks are borne by the insured individual. Private systems normally lack endogenous social solidarity as the individual account belongs to the insured worker and is not shared with others; social solidarity was introduced through state financing of non-contributory pensions, a guaranteed minimum pension, and social protection programmes. (MESA LAGO, 2014, p. 6)

Da mesma forma, Thompson (2000, p. 111), ao descrever esquemas do tipo CD, informa que “nesses planos os benefícios refletem o valor das contribuições

anteriores e o retorno dos investimentos”, não prevendo qualquer espécie de solidariedade quanto ao seu custeio.

Nessa direção, Hulle (2005, p. 11) sustenta que “nessa modalidade de plano, não há solidariedade, pois o participante é quem assume os riscos e se apropria dos dividendos”, cujas contas “são segregadas em nome de cada participante, excluindo qualquer possibilidade de solidariedade”. (HULLE, 2005, p. 18)

Ferreira (2007, p. 84) registra que “sistemas de contribuição definida, por sua vez, transferem todo o risco para o cotista individual”, e complementa que os “sistemas capitalizados de contribuição definida alocam o risco de sobrevida no indivíduo” (p. 85), não havendo se falar, portanto, em solidariedade no custeio para este tipo de regime.

Nas palavras de Iyer (2002, p. 84), “diversamente dos sistemas de benefícios definidos, não existem escolhas, já que, por definição, um sistema de contribuição definida é totalmente capitalizado em bases individuais”, não havendo espaço para solidarização do custeio, característica dos planos BD, operando seja em regime de repartição, seja no de capitalização escritural.

Também assim compreende Pulino (2013, p. 16), segundo o qual, quando a CF/88 estabeleceu que os planos de previdência complementar devem-se pautar pela constituição de reservas garantidoras dos benefícios com a fixação do regime financeiro de capitalização, denotou que não haveria nessa senda a possibilidade de se prever solidariedade entre participantes. Veja-se:

No regime de capitalização, os próprios contratantes gerarão, na atividade, o montante necessário para financiar as prestações em sua inatividade (não havendo aqui o famoso “pacto de gerações” que é inerente ao sistema público, baseado na repartição simples, e fundado na solidariedade de toda a sociedade).

Segundo Teixeira Neto (1997, p. 27), “os planos de capitalização vinculam explicitamente contribuições e benefícios”, de modo que o valor das contribuições do participante seja utilizado integralmente no cálculo do seu benefício programado, descontado o valor destinado à gestão do sistema.

Bem por isso, Pinheiro (2007, p. 102), ao registrar a tendência de migração dos planos BD para CD ante a dinâmica dos riscos biométricos, esclarece que esse tipo de plano adota “o princípio puramente financeiro e individualista em que não se

agrega fator de desconto atuarial ou fator de probabilidade de sobrevivência, quando se calcula o valor do encargo necessário para pagar a renda no futuro”.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados será feita de forma tripartite, levando-se em conta a experiência dos servidores do Poder Executivo Federal, de forma a destacar as diferenças sobre a aplicabilidade ou não da solidariedade dos participantes no custeio: – I) dos aportes extraordinários para o pagamento de aposentadoria por invalidez e pensão por morte, na hipótese de insuficiência do saldo antes de se findar o prazo da expectativa de sobrevivência; II) dos aportes extraordinários para garantir o pagamento, durante o período normal, dos benefícios programados com fruição antecipada em valor equivalente ao de sua remuneração; e III) do benefício por sobrevivência do assistido por período superior ao estimado pela tábua de vida para garantir o pagamento dos benefícios programados e não programados.

Conforme restou descrito nas seções anteriores, os benefícios programados serão baseados na capitalização de reservas na modalidade CD e pagos por prazo certo ou com valor equivalente a percentual do saldo da conta do participante.

Por sua vez, os benefícios de risco (invalidez e morte) terão custeio específico e poderão ser garantidos na modalidade BD, já que se admite, nessa hipótese, o compartilhamento de riscos entre os participantes do plano, haja vista a insuficiente formação de reservas individuais para custeá-los.

Apurou-se que a solidariedade nos planos de benefícios dar-se-á apenas entre instituidores ou entre patrocinadores, em nada se referindo à responsabilidade solidária dos participantes pelo seu custeio, tal como previsto para os servidores do Poder Executivo Federal.

Verificou-se também que a transferência de recursos para garantir pagamento de benefícios BD ofertados em planos de renda vitalícia será permitida, em caráter excepcional, apenas na fase de gozo do benefício e desde que prevista no convênio de adesão, diferentemente do previsto para o plano em análise, que exige dos seus participantes o custeio solidário da renda vitalícia já no período contributivo, antes mesmo da fase de fruição.

Especificamente, quanto ao Plano de Benefícios estudado, notou-se que o seu Regulamento colide com a restrição da CF/88 concernente à obrigatoriedade de oferecimento de planos de benefícios apenas na modalidade CD, conforme prevê o seu art. 40, § 15.

Levando-se em conta essa imposição constitucional, reforçada pela própria Lei nº 12.618, em seu art. 12, restaria injurídico qualquer benefício garantido na modalidade BD, não sendo, todavia, o estipulado pelo plano do Executivo Federal e explicitado pela demonstração de sua última avaliação atuarial, na qual registra que a aposentadoria por invalidez, a pensão por morte e o benefício por sobrevivência serão pagos na modalidade BD.

Por outro lado, conforme alerta Ibrahim (2012, p. 780-781), o plano CD “não é compatível com benefícios não programados, pois o participante que tenha se tornado inválido nos primeiros anos de trabalho fatalmente não terá ingressado com recursos suficientes para a manutenção de um benefício adequado”.

Dessa forma, levando-se em consideração o argumento acima descrito e com vistas a garantir melhor interpretação aos aludidos dispositivos, deve-se entender que a restrição da oferta de benefícios na modalidade CD limita-se aos de caráter programado, já que, para os benefícios de risco, sequer houve período contributivo para o acobertamento de suas despesas. Não por acaso, há a possibilidade legal, inclusive, de se contratar os riscos de invalidez e morte com seguradoras.

Quanto ao regime de financiamento, notou-se que o plano dos servidores do Executivo Federal criou custeio específico para os benefícios programados com fruição antecipada, previsão não existente na legislação previdenciária nacional, que estabelece tal forma de financiamento apenas para os benefícios de risco.

Notou-se ainda que, para os participantes optantes por alíquotas menores, maior será o volume de recursos vertidos ao FCBE e, por conseguinte, menor será a sua reserva individual, ocasionando redução do valor dos benefícios programados e transferência regressiva de renda, em que aqueles com menor carga contributiva (7,5%) assumirão, relativamente, maior volume de despesas (24,4%) que aqueles (21,53%) optantes por alíquotas maiores (8,5%).

Ademais, observou-se que a transferência de recursos entre os participantes do plano do Executivo Federal para garantir planos de renda vitalícia se dá na fase contributiva, ao reverso do que autoriza a legislação, que a admite apenas na fase de gozo, em caráter excepcional e desde que prevista no convênio de adesão.

Constatou-se que o FCBE tem caráter coletivo e visa garantir o pagamento de benefícios programados de fruição precoce em valor equivalente ao da remuneração do participante, e de benefícios de risco ou programados em razão da insuficiência de saldo na conta individual.

Quanto à análise específica da solidariedade dos participantes no custeio de benefícios, observa-se que, na primeira situação, – a dos aportes extraordinários para o pagamento de aposentadoria por invalidez e pensão por morte em caso de insuficiência de reservas antes de se findar o prazo da expectativa de sobrevida –, a responsabilidade de todos os participantes do plano pelo custeio desses benefícios é intrínseca à natureza da prestação continuada oriunda desses riscos. Em tais situações, o custeio solidário e específico, previsto pela Lei nº 12.618, para suportar esse tipo de despesa incerta, na modalidade BD, justifica-se pela possibilidade de ocorrência desses riscos durante a fase de constituição de reservas financeiras.

Quanto à segunda situação, – a dos aportes extraordinários para garantir o pagamento, pelo período normal, de benefícios programados de gozo antecipado (aposentadoria de mulher, especial e de professor) em patamar semelhante ao de sua remuneração –, nota-se incongruência entre a natureza desses benefícios e a suposta e errônea extraordinariedade dispensada a tais despesas, já que os aportes serão utilizados para o custeio de benefícios programados por prazo certo, em nada se referindo a situações extraordinárias que demandariam custeio suplementar.

Corroboram com essa assertiva Rangel e Saboia (2013, p. 37), segundo os quais “a aposentadoria ou o risco de longevidade não são eventos não programáveis”, não devendo estar inseridos no rol de riscos financiados pelo FCBE.

Nesse sentido, Mesa Lago (2014), ao estudar as reformas dos sistemas de pensão da Argentina, Chile, Bolívia e Hungria, descreve que a desigualdade entre gêneros (p. 6) e a manutenção de benefícios especiais (p. 24) foram considerados fatores restritivos à inclusão da solidariedade na previdência complementar dos países estudados.

Além disso, a tentativa de se instituir uma solidariedade intrageracional num sistema de capitalização do tipo CD viola o princípio da isonomia, já que os demais participantes do plano, que não têm o privilégio do acesso precoce ao benefício, estão sendo – mas não poderiam ser – responsabilizados pela manutenção do valor mensal do benefício daqueles que optaram por se aposentar com período reduzido

de tempo de constituição de reservas individuais. Trata-se de decisão individual que deve refletir os seus resultados apenas na esfera patrimonial do titular desse direito.

Ao titular do direito à fruição antecipada já lhe foi assegurado um tratamento discriminatório justo, sob a ótica do legislador: – a saída precoce. Todavia, não se pode admitir que os demais participantes, sem acesso a tal direito, sejam coibidos a se desfazerem de parte de seu patrimônio, garantidora de sua renda complementar, para assegurarem o patamar remuneratório dos, que, por sua particular disposição, optaram por se aposentar com período contributivo reduzido.

Ou seja, cabe apenas ao titular do direito de acesso precoce ao benefício o ônus pela constituição do valor da sua renda programada. Noutras palavras, não há como imputar a todos os participantes a responsabilidade pelo custeio das aposentadorias adquiridas precocemente por poucos. Seria privilegiar alguns injustificadamente em detrimento de todos os demais participantes, o que não é admitido pelo ordenamento jurídico pátrio, que exige o respeito à isonomia^{xv} em suas diversas acepções, de forma a coibir prática de discriminações ilícitas e incentivar ações para restabelecer desigualdades injustas. (CARVALHO, 2009)

Ademais, “a previsão de aportes extraordinários para mulheres e outras categorias elegíveis [antecipadamente] resultará em necessidade mais frequente de ajuste do plano de custeio” (RANGEL e SABOIA, 2013, p. 37), o que acarreta insegurança jurídica na relação contratual-previdenciária firmada entre a entidade de previdência de complementar e o participante do plano.

A terceira e última situação refere-se ao pagamento de benefícios de risco e programados por período superior ao fixado atuarialmente, sendo necessário dividi-los em duas situações: os aportes devidos aos benefícios programados e os destacados para cobrir as despesas dos benefícios de risco.

Para o pagamento dos benefícios de risco devidos em virtude do aumento da longevidade, a solução deve ser a mesma adotada para esses mesmos benefícios na hipótese de insuficiência das reservas antes de se findar o prazo da expectativa de sobrevivência. Aqui, a solidariedade deve-se fazer presente, ante a especificidade do custeio dos benefícios, uma vez que, na origem, foi o próprio risco quem levou à solidarização do custeio do seu pagamento pelos participantes.

Já para o pagamento dos benefícios programados por período superior à estimativa de vida, a solução há de ser a mesma defendida neste trabalho para os aportes extraordinários devidos aos benefícios programados com gozo precoce, ou

seja, a inadmissibilidade de solidarização do custeio desses benefícios, já que o valor do benefício deve refletir o esforço de poupança individual do participante.

Comungam com essa ideia Rangel e Saboia (2013, p, 37), segundo os quais por serem eventos programáveis, a aposentadoria normal e o risco de longevidade “não deveriam estar inseridos no rol de contingências a ser financiadas pelo FCBE”.

Em síntese, as três hipóteses de solidarização do custeio, acima descritas, não encontram amparo na legislação vigente, que só admite a solidariedade entre patrocinadores ou entre instituidores, nem tampouco encontram ressonância na literatura que a rechaça quando se trata de benefícios programados. Todavia, nada obstante a previsão constitucional e a contida na Lei nº 12.618, o compartilhamento do custeio dos benefícios de risco é viável, por se tratar de forma de contratação do risco com o próprio plano, já que, caso tivesse sido contratada uma seguradora, os participantes também assumiriam esse custo, porém, com nomenclatura diferente.

Não por acaso, os novos planos das três maiores^{xvi} EFPC do país, em termos de ativos acumulados, não prevêm custeio solidário da aposentadoria programada. O Plano de Benefícios PETROS-2^{xvii}, para os empregados da Petrobrás, a eles imputa o ônus pela escolha da forma de recebimento da aposentadoria programada: - renda mensal por prazo certo ou indeterminado, não cabendo aos demais participantes qualquer ônus financeiro pelo seu custeio. Por sua vez, O NOVO PLANO^{xviii} dos empregados da Caixa Econômica Federal sequer prevê opção, vez que garante o pagamento da aposentadoria programada apenas na forma de renda por prazo certo; e o PREVI FUTURO^{xix}, para os empregados do Banco do Brasil, que garante renda vitalícia sem previsão de solidariedade no seu custeio.

6 NOTAS FINAIS A GUISA DE CONCLUSÃO

Este artigo analisou a solidariedade dos servidores públicos, amparados por RPPS, no custeio de benefícios programados devidos pelo regime de previdência complementar à luz da experiência dos servidores do Poder Executivo Federal.

Observou-se que tanto a Lei nº 12.618/12, quanto o Regulamento do Plano do Poder Executivo Federal, trataram da mesma forma o custeio dos benefícios de risco e o dos benefícios programados. A garantia de benefícios de risco em planos BD,

apesar de contrariar a CF/88 e a própria Lei nº 12.618/12, é razoável já que a própria ocorrência do risco impede o participante de formar a reserva garantidora desses benefícios.

No que pertine aos benefícios programados de fruição precoce ou não, pagos durante o período de gozo normal ou de sobrevivência, constatou-se que a citada Lei e o Regulamento do Plano erroneamente dotaram de extraordinariedade os seus custeios e despesas, via do FCBE, já que despesas incertas relacionam-se apenas aos riscos de morte ou invalidez.

Notou-se que o redirecionamento de parte das contribuições dos participantes do Plano do Poder Executivo Federal e dos seus patrocinadores para o FCBE reduz aproximadamente em 20% o montante das suas contas individuais e, por derivação, o valor de seus benefícios programados. Para o participante que optar por alíquotas menores, maior será o volume de recursos vertidos ao FCBE e, por conseguinte, menor o capital destinado a sua conta, acarretando valores menores dos benefícios programados. Ademais, ocasionará uma solidariedade invertida, uma vez que os participantes com menor carga contributiva assumirão maior volume de despesas, em termos percentuais, que aqueles optantes por alíquotas maiores para custear o fundo solidário de que cuida a Lei nº 12.618/12.

Conclui-se, que, nada obstante a razoabilidade da previsão de solidariedade dos participantes do Plano do Executivo Federal no custeio dos benefícios de risco, a responsabilidade solidária de todos os participantes do plano tanto pelo custeio dos benefícios programados com fruição precoce durante o período normal de fruição, quanto dos benefícios programados, de fruição precoce ou não, além do período fixado pela tábua de vida, vulnera a legislação previdenciária nacional, colide com o princípio da isonomia, abala a segurança jurídica dos contratos de opção pelo plano e ocasiona solidariedade invertida entre os participantes do plano, o que, portanto, deve ser reavaliada pela União Federal.

Ademais, verificou-se que o plano de benefícios em estudo diverge da lógica de ausência de solidariedade no pagamento das aposentadorias programadas dos planos atuais das três maiores EFPC do país.

Por fim, por se tratar de tema recente, aliado à ausência de pesquisas sobre o objeto deste artigo, faz-se necessário aprofundar o seu estudo de forma a encontrar mecanismos que evitem transferências regressivas de renda entre os participantes de planos de previdência complementar de servidores públicos vinculados a RPPS.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Marcelle Caroline Maciel de. Defesa do contrato previdenciário das entidades fechadas de previdência complementar: aspectos jurídicos relevantes e proposições. In: *BRASIL. 2º Prêmio PREVIC de Monografias: previdência complementar fechada*. Brasília: MPS, Previc, 2010. p.8-60.
- BODIE, Zvi; MARCUS, Alan J.; MERTON, Robert C.. Defined Benefit versus Defined Contribution Pension Plans: What are the Real Trade-offs? In: BODIE, Zvi; SHOVEN, John B.; WISE, David A.. *Pensions in the U.S. Economy*. University of Chicago Press, 1988. p.139-162. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c6047>>. Acesso em: 16abr.2014.
- BROOKS, Sarah M.. Proteção social e integração econômica – a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital. In: COELHO, Vera Schattan P., (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.187-226.
- CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos e comparações internacionais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.226, out.2006.
- _____. Previdência Complementar para o Serviço Público no Brasil. *Sinais Sociais*, Rio de Janeiro, v.3, n.8, p.120-149, set./dez.2008.
- CALAZANS, Fernando Ferreira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Previdência complementar no serviço público municipal. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades*, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p.41-49, set/out.2013.
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: JusPodium, 2009.
- CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 309p.
- COIMBRA, Leandro Willer Pereira; TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Uma análise do setor de previdência complementar brasileiro. *Revista de Economia Contemporânea*. 2009, vol.13, n.3, p.439-466.
- DAYKIN, Christopher D.. *Risk management and regulation of defined contribution schemes*. International Social Security Association. Seminar for Social Security Actuaries and Statisticians: Actuarial Aspects of Pension Reform, Moscow, 3-5jul.2002.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state (trad.). *Revista Lua Nova*, n.24, São Paulo, CEDEC, 1991, p.85-115.
- _____. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: COELHO, Vera Schattan P., (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.13-26.
- FERREIRA, Sérgio Guimarães. Sistemas previdenciários no mundo: sem “almoço grátis”. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio, (Orgs.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p.65-93.

GIAMBIAGI, Fábio et al. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.050, out.2004.

GONZAGA, Rafael Dias. Um Estudo de Caso para Previdência Privada Complementar. *Revista de Finanças Aplicadas*. São Paulo, n.1, p.1-20, 2012.

HULLE, Osvaldo. Previdência Complementar do Servidor Público: entidade fechada, de natureza pública, gerindo interesse privado. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte, n.9, ano 3, abr./jun.2005.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. Niterói: Impetus, 2012. 911p.

IYER, Subramanian. *Matemática atuarial de sistemas de previdência social*. Tradução de Celso Barroso Leite. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2002. 182p.

MATIJASCIC, Milko. REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: o eterno retorno. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio, (Orgs.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p.185-216.

MENEGUIN, Fernando B. Previdência Complementar dos Servidores Públicos. *Centro de Estudos da Consultoria do Senado*. Texto para discussão nº 88. Brasília, mar.2011.

MESA LAGO, Carmelo. *Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*. International Labour Office, Social Protection Department, Geneva, ESS Working Paper n. 44, 2014.

NÓBREGA, Marcos. A Emenda Constitucional nº 41 e a Previdência Complementar do Servidor Público. *Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, n.25, ano 6, mai./jun.2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en>. Acesso em: 7jul.2014.

PINHEIRO, Ricardo Pena. *A demografia dos fundos de pensão*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007. 292p.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. *Unificação de Regimes de Previdência dos Servidores Públicos e Trabalhadores Privados: Experiência Internacional*. Informe de Previdência Social, Brasília, v.14, n.2, p.1-4, dez.2002.

PULINO, Daniel. Previdência complementar do servidor público. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 2, n.4, jan./abr.2013.

RANGEL, Leonardo Alves; SABOIA, João Luiz. *CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES FEDERAIS: MOTIVAÇÕES E IMPLICAÇÕES NA TAXA DE REPOSIÇÃO DAS FUTURAS APOSENTADORIAS*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.847, jul.2013.

RODRIGUES, Flavio Martins. *Fundos de pensão de servidores públicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 308p.

SANTIAGO, José María Rodríguez de. *La administración del estado social*. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007. 199p.

TAFNER, Paulo. *Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.264, mar.2007a.

_____. Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio, (Orgs.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007b. p.29-63.

_____. Previdência no Brasil: um (modesto) passo adiante nas reformas. *Publicações Previdência Complementar – Ministério da Previdência Social*. Brasília, set.2011.

TEIXEIRA, Carlos Honorato; CAETANO, Mauro Wassilewsky. Perspectivas de crescimento do mercado ressegurador brasileiro. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategy*, jan/jul.2011, vol.3(1), p.169-202.

TEIXEIRA NETO, Sátyro Florentino. *MÉTODOS DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: uma síntese*. 42p. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2010. Disponível em:<http://www.vesting.com.br/TrabalhosTecnicos/Mono_Satyro.pdf>. Acesso em: 14mai.2010.

THOMPSON, Lawrence. *Mais Velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Tradução de Celso Barroso Leite. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2000. 160p.

ⁱCumpra salientar que uma entidade de previdência complementar pode criar plano específico para proteger agentes públicos vinculados ao RGPS, como é o caso do Estado de São Paulo, ex vi do disposto no item 3 do § 1º do art. 1º da Lei nº 14.653, de 2011.

ⁱⁱArtigos 18 a 22 da Portaria MPS nº 402/2008.

ⁱⁱⁱNo caso de segregação de massas, o esforço fiscal é elevado porque as contribuições dos novos servidores, até então utilizadas, juntamente com as dos servidores antigos, além da cota patronal, para o pagamento dos atuais benefícios, serão vertidas para a formação de poupança para garantir o pagamento dos benefícios dos novos servidores. Na hipótese de amortização, a obrigação financeira do ente também é elevada, pois assumirá a cobertura do déficit do RPPS sem obter remuneração do mercado financeiro, o que aliviaria o tesouro. Todavia, como os recursos são utilizados no mês em que são adquiridos, não há formação de reservas financeiras.

^{iv}São Paulo (Lei nº 14.653/2011), União (Lei nº 12.618/2012), Rio de Janeiro (Lei nº 6.243/2012), Espírito Santo (Lei Complementar (LC) nº 711/2013), Pernambuco (LC nº 257/2013) e Minas Gerais (LC nº 132/2014).

^vNotícia disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/vejaNoticia.php?id=48091>>. Acesso em: 30abr.2013.

^{vi}Este projeto visava regulamentar o disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da CF/88 e foi retirado pelo governo.

^{vii}Conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva (arts. 8º a 23 da Lei Complementar nº 108/2001).

^{viii}O FERS é composto pelo plano básico do sistema público de seguridade social e pelos planos BD e CD.

^{ix}Art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998.

^xPatrocinadores são os empregadores da iniciativa privada e do serviço público (art. 31, I da LC nº 109).

^{xi}Instituidores são as pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial (art. 31, II da LC nº 109).

^{xii}“§ 3º - O montante do aporte extraordinário de que tratam os incisos III e IV do § 2º será equivalente à diferença entre a reserva acumulada pelo participante e o produto desta mesma reserva multiplicado pela razão entre 35 (trinta e cinco) e o número de anos de contribuição exigido para a concessão do benefício pelo regime próprio de previdência social de que trata o art. 40 da Constituição Federal.”

^{xiii}“Art. 25 - O Benefício por Sobrevivência do Assistido será concedido ao Assistido que sobreviver ao prazo de pagamento da Aposentadoria Normal, da Aposentadoria por Invalidez, da Pensão por Morte do Participante Ativo Normal e do Participante Autopatrocinado ou da Pensão por Morte do Participante Assistido, conforme o caso.”

^{xiv}Art. 13, II, 'a', do Regulamento do Plano dos Servidores do Poder Executivo.

^{xv}Arts. 3º, III e IV; 5º, *caput*, I e XLI; 170, VII e VIII; 196 e 205, todos da CF/88.

^{xvi}Informação disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/Relatorio-Previd-1%C2%BA-Trim2014-FINAL.pdf>>. Acesso em: 14jul.2014.

^{xvii}Art. 58, I, do Regulamento do Plano de Benefícios disponível em: <<http://www.petros.com.br>>.

^{xviii}Art. 42 do Regulamento do Plano de Benefícios disponível em: <<http://www.funcef.com.br>>.

^{xix}Art. 41 do Regulamento do Plano de Benefícios disponível em: <<http://www.previ.com.br>>.