

Título do capítulo	CAPÍTULO 12 EVOLUÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL DO COMPONENTE DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NA ESTRUTURA DO ESTADO BRASILEIRO
Autor(es)	Paulo Kliass
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap12

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

EVOLUÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL DO COMPONENTE DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NA ESTRUTURA DO ESTADO BRASILEIRO¹

Paulo Kliass²

1 INTRODUÇÃO

O balanço dos 25 anos que marcaram a entrada em vigor do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) pode ser focado por um conjunto amplo de abordagens. É sabido que esse processo de reforma envolveu vários domínios da esfera estatal, desde aspectos de características institucionais até a implementação de elementos de políticas públicas de áreas diversas.

É interessante observar que essa foi uma das primeiras tentativas de mudança estrutural em definições estabelecidas na própria Constituição Federal logo após sua promulgação em 1988. Afinal, a nova Carta havia consolidado um conjunto amplo de determinações estruturantes da sociedade brasileira, em um processo de coroamento para superar, de forma definitiva, o complexo processo de transição do regime da ditadura militar em direção a uma fase de ambiente democrático no país.

Um dos inúmeros setores afetados pelos efeitos desse movimento de alteração da administração pública federal refere-se à previdência complementar. As transformações ocorridas na área envolveram mudanças de natureza constitucional e legal, bem como redefinições na forma como o Estado brasileiro passou a se organizar para dar cabo de tais novidades em termos de funções e atribuições.

O tema da reforma previdenciária é aspecto bastante presente na preocupação do governo que havia tomado posse em janeiro de 1995. Além de considerá-la importante como medida a ser implementada, o núcleo da nova equipe governamental aponta a urgência em sua aprovação. Assim, o próprio documento oficial do PDRAE confere bastante espaço ao assunto.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap12>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Neste sentido, são *inadiáveis*: (...) (3) a *reforma da Previdência Social*; (...) e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (grifos nossos).³

Na abordagem do tema, valem referências tanto à reestruturação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) quanto às mudanças constitucionais para promover alterações nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos.

Portanto, a *reforma do sistema previdenciário do servidor público é um passo fundamental e imprescindível* para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado.

(...)

A *reforma da previdência* é tanto uma *reforma do Estado* em geral quanto uma *reforma do aparelho do Estado*, quando trata dos sistemas de aposentadorias e pensões dos servidores públicos (grifos nossos).⁴

A relevância do processo de reforma previdenciária é de tal ordem no contexto geral da Reforma do Estado que ganha um espaço específico no conjunto do PDRAE. O documento apresenta um item específico para tratar de uma sugestão preliminar de emenda constitucional que o governo deveria encaminhar para apreciação do Congresso Nacional para tratar da matéria.

7.2.2 A emenda da previdência. A *emenda da previdência é fundamental para o setor público*. Através dela termina-se com a aposentadoria integral e com as aposentadorias precoces, que tornam o sistema previdenciário público brasileiro um sistema de privilégios (grifos nossos).⁵

Dessa maneira, torna-se relevante a avaliação do processo de evolução do componente da previdência complementar a partir das mudanças implementadas pelo PDRAE, uma vez que esse modelo previdenciário foi bastante afetado pelas inovações introduzidas pelo plano.

2 A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO PERÍODO ANTERIOR AO PDRAE

A evolução da história da Previdência no Brasil conhece um momento de transformação significativa a partir do momento em que começam a ganhar peso e espaço os diferentes mecanismos de complementação dos valores das aposentadorias e pensões do sistema oficial de Previdência Social. Essa possibilidade sempre existiu para uma parcela dos trabalhadores, uma vez que os fundos de pensão das empresas estatais têm um longo passado de presença no cenário brasileiro para cumprir com tal missão.

3. BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995. p. 11.

4. BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995. p. 32, 49.

5. BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995. p. 52.

Ocorre que, a partir da década de 1970, em especial, a sociedade brasileira vivencia um processo intenso e inédito de crescimento das alternativas de complementação previdenciária. Por um lado, a legislação foi aperfeiçoada para permitir a expansão dos fundos de pensão para um conjunto, até então ainda não atingido, de empresas do setor privado. Por outro lado, inovações legais permitiram a consolidação e ampliação das alternativas de previdência complementar aberta, em oposição à modalidade fechada, composta pelos fundos de pensão.

A intenção desse novo mercado era promover, literalmente, a complementação dos benefícios previdenciários para valores superiores ao chamado teto do RGPS. Ao longo das últimas décadas, os mecanismos de cálculo para os valores máximos autorizados para os benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sofreram variações. Segundo as regras estabelecidas pelos órgãos responsáveis, eles já foram equivalentes a 5, 20 e 10 salários mínimos (SMs). Porém, no período posterior a 1990, o piso sempre apresentou valores inferiores a 10 SMs.

A confirmação do modelo da seguridade social adotado pela Assembleia Constituinte de 1988 promoveu uma enorme ampliação do raio de abrangência da própria Previdência Social, também por meio da inclusão dos trabalhadores do campo no sistema. Essa medida foi essencial, uma vez que, até aquele momento, os moradores do campo eram proibidos de participar diretamente do regime previdenciário oficial. Para eles, nada restava senão a precariedade contida no sistema do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), de difícil acesso e cujo benefício se limitava a 50% do valor do SM.

A partir das mudanças permitidas pela nova Constituição, o Brasil conhece um crescimento expressivo do contingente de participantes do RGPS. Contudo, esse processo se combina à redução paulatina nos valores do teto desse mesmo regime ou da média dos benefícios em função de critérios adotados, como é o caso do chamado fator previdenciário. Assim, esse duplo movimento oferece condições para a expansão das alternativas de complementação, em especial por meio da previdência aberta – os planos em que acesso e adesão se dão de forma individual.

É importante mencionar também a edição do Plano Real em 1994, quando finalmente se logrou efetivar a estabilização monetária após várias tentativas fracassadas em planos anteriores. A redução significativa da inflação a padrões considerados aceitáveis propiciou ao conjunto dos agentes econômicos algum tipo de planejamento econômico-financeiro, com maior segurança nas operações de médio e longo prazos. Com isso abriu-se também ainda mais o espaço para o crescimento dos planos de capitalização individual, uma vez que os mecanismos de correção e de rentabilidade tornavam-se mais confiáveis aos olhos dos participantes.

2.1 Aspectos legais e institucionais

Em relação aos mecanismos legais e institucionais, os fundamentos para o funcionamento da previdência complementar foram dados pela Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977. Ali estão dadas as bases para a separação do sistema em duas áreas bastante distintas: *i*) previdência complementar aberta; e *ii*) previdência complementar fechada. O primeiro conjunto passou a ser assemelhado ao sistema de seguros, com as atividades de sua regulação e fiscalização atribuídas à Superintendência de Seguros Privados (Susep), organismo que integrava a estrutura do Ministério da Fazenda. Já o segundo grupo recebe um tratamento diferenciado, assemelhando-se mais ao conceito previdenciário. Assim, segundo o art. 34 da referida lei, as “entidades fechadas consideram-se complementares do sistema oficial de previdência e assistência social, enquadrando suas atividades na área de competência do Ministério da Previdência e Assistência Social”.⁶

Poucos meses depois da aprovação da lei, o governo lança um instrumento de regulamentação da medida. Trata-se do Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978. Ali estão definidas as condições gerais de funcionamento do sistema da previdência complementar fechada. Assim, em cumprimento ao disposto na lei, o decreto cria a Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e o Conselho de Previdência Complementar (CPC), ambos alocados no interior da estrutura do ministério da área.

No entanto, apesar da criação formal da estrutura, as condições de funcionamento do órgão controlador e fiscalizador do sistema da previdência complementar fechada sempre foram muito precárias. A secretaria não contava com pessoal próprio e não havia uma estrutura de carreira voltada para essa função. Assim, os servidores que compunham o quadro eram cedidos de outros órgãos, em especial do Ministério da Previdência. Esse era o caso dos responsáveis pelo trabalho de fiscalização dos fundos de pensão, cuja equipe era composta em sua grande maioria por integrantes da carreira de fiscais da própria Previdência Social.

Apesar da enorme responsabilidade atribuída à SPC, havia uma carência significativa de estrutura de apoio ao trabalho de regulação e fiscalização. Apenas a título de comparação com as entidades de previdência complementar aberta, as dificuldades saltam à vista. A Susep contava com duzentos servidores para dar conta das entidades abertas, que apresentavam um patrimônio de R\$ 18 bilhões em 1999. Já a SPC contava com apenas oitenta servidores e a incumbência de fiscalizar entidades cujo patrimônio atingia a casa de R\$ 144 bilhões.

6. Disponível em: <https://www.funcef.com.br/files/lei_6435.pdf>.

3 AS MUDANÇAS E A NOVA CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL

3.1 Mudanças constitucionais e legais

Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito para a Presidência da República em outubro de 1994, foi o envio ao Congresso Nacional de uma proposição que promovia, entre outros elementos, a alteração da Constituição no tocante ao modelo previdenciário. Tratava-se da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 21, de 17 de março de 1995.

A proposta, no entanto, foi submetida a um processo de desmembramento a partir do momento em que teve sua tramitação iniciada no interior da Câmara dos Deputados. A proposta original foi abandonada e as matérias divididas em outras quatro PECs, numeradas de 30 a 33. Com isso, o conjunto de dispositivos relativos à matéria previdenciária passou a ser tratado de forma exclusiva pela PEC nº 33, enquanto as demais não foram sequer aprovadas pelo Poder Legislativo ao longo do tempo.

O processo de discussão da matéria foi longo e complexo. A previsão constitucional é de que matérias de alteração em seu corpo exigem votação em turnos em cada uma das casas legislativas, com quórum favorável de três quintos dos parlamentares para sua aprovação. Assim, em 17 de julho de 1996, após dezesseis meses do envio da proposição inicial, a Câmara dos Deputados termina o processo com a aprovação do segundo turno no plenário. A partir daí, a matéria seguiu para apreciação e tramitação no Senado Federal, onde só foi aprovada em 10 de outubro de 1997, por meio da adoção de um texto substitutivo. Nesses casos, quando há alteração de conteúdo no documento, a definição regimental determina que o texto retorne à casa original. Assim, a matéria voltou a ser apreciada pela Câmara dos Deputados, onde foi finalmente aprovada em 1º de dezembro de 1998. A promulgação ocorreu duas semanas após, no dia 15 do mesmo mês.

Dessa forma, chega a termo a mudança apresentada como um dos pilares da reforma do Estado e cuja votação era considerada inadiável pelo governo. Porém, vale ressaltar que a medida só foi efetivamente incluída no texto constitucional depois de três anos e nove meses de intenso debate e polêmica na sociedade e no Legislativo. A proposição aprovada pelo Congresso Nacional foi convertida na Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998.

No interior de um conjunto amplo de mudanças existentes no texto da EC nº 20, o art. 202 determinava a previsão de aprovação de três leis complementares (LCs) tratando do sistema da previdência complementar. O *caput* do artigo remetia para uma delas a incumbência pela organização e definição das bases de funcionamento do regime de previdência complementar, que seria autônomo e facultativo. A segunda peça legal está prevista no § 4º do mesmo artigo, no qual se definiriam as relações

entre União, estados, Distrito Federal e municípios na condição de patrocinadoras de entidades fechadas de previdência complementar (EFPC).

§ 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 entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.⁷

A terceira LC promove uma importante mudança no modelo previdenciário do funcionalismo público. A alteração aqui sugerida refere-se a tratamento isonômico a ser conferido aos servidores públicos e aos assalariados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no que se refere ao regime previdenciário. Em articulação com outros dispositivos da EC nº 20, percebe-se a intenção de aproximar esses dois universos de trabalhadores, de uma forma geral, e do processo de constituição de previdência complementar para os servidores públicos, em particular.

Dois parágrafos introduzidos no art. 40 da Constituição tratam desse tema:

§ 14 – A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, *desde que instituíam regime de previdência complementar* para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, *poderão fixar*, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, *o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social* de que trata o art. 201.

§ 15 – Observado o disposto no art. 202, *lei complementar* disporá sobre as normas gerais para a *instituição de regime de previdência complementar pela União, estados, Distrito Federal e municípios*, para atender aos seus respectivos *servidores titulares de cargo efetivo* (GN) (grifos nossos).⁸

Isso significa que, uma vez instituídas as entidades de previdência complementar fechada pelos diferentes entes da Federação, ficaria aberta aos respectivos órgãos de tesouraria a responsabilidade de arcar tão somente com valores máximos iguais ao chamado teto do INSS para o pagamento de benefícios previdenciários de seus funcionários efetivos. O restante da remuneração, caso houvesse, seria assegurado pelos fundos de pensão dos quais seriam patrocinadores a partir da aprovação das LCs mencionadas.

Contudo, um dispositivo presente no texto da EC nº 20 também estipulava o prazo de noventa dias para que o Executivo encaminhasse as proposições de lei regulamentando a matéria. Assim, de acordo com o mandamento constitucional, o governo preparou e encaminhou ao Poder Legislativo os três projetos de lei

7. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3pvb4lh>>.

8. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_02.07.2020/art_202_.asp>.

complementar (PLPs) previstos, que receberam a numeração de PLPs nº 8, 9 e 10/1999.

O PLP nº 10 tratava das regras e condições gerais do regime de previdência complementar. O processo de discussão no âmbito do Legislativo também foi lento, e sua aprovação definitiva só ocorreu em 24 de abril de 2001. Nesse dia, a Câmara finalmente apreciou as mudanças efetuadas pelo Senado no corpo do texto que os deputados haviam encaminhado em 1º de dezembro de 1999. O documento converteu-se na LC nº 109/1999 e serve como base jurídica de todo o regime da previdência complementar no país. Com isso, perde validade a Lei nº 6.435/1977, que oferecia até então a disciplina jurídica para as entidades de previdência privada.

O PLP nº 8 tratava das relações entre os diferentes entes da Federação e as respectivas EFPC, os chamados fundos de pensão. O processo de tramitação ocorreu de forma quase simultânea ao do projeto anterior. Após um longo período de debate nas duas Casas legislativas, ele foi finalmente aprovado na Câmara dos Deputados, também no mesmo dia 24 de abril de 2001. O documento converteu-se na LC nº 108/1999 e dá as bases legais para as relações de União, estados, Distrito Federal e municípios com suas respectivas EFPC.

O PLP nº 9 se ocupava da criação de EFPC por parte de União, estados, Distrito Federal e municípios, com o intuito de oferecer esse tipo de regime previdenciário para seus funcionários públicos. A matéria também foi objeto de um debate longo na Câmara e no Senado. No entanto, a votação não foi concluída na mesma sessão dos dois PLPs anteriores. Com o retardamento e as dificuldades enfrentadas para sua aprovação, a última etapa da evolução da matéria foi uma tentativa infrutífera de votação em sessão do plenário da Câmara em 30 de novembro de 2001. O texto não avançou, e a matéria não se converteu em LC nesse período.⁹

Em 2004, o debate sobre a organização da institucionalidade do sistema da previdência complementar fechada volta à agenda do Congresso Nacional. No último dia daquele ano, o governo encaminha a Medida Provisória (MP) nº 233, prevendo, entre outros aspectos, a criação de uma agência reguladora para cumprir com as funções de órgão regulamentador e fiscalizador do setor. A medida, no entanto, não consegue avançar em sua tramitação, e em 14 de junho de 2005 acaba por perder a eficácia. Com isso, seguem a SPC e o CPC cumprindo com as funções estabelecidas na LC.

O processo é retomado três anos mais tarde, quando o governo encaminha ao Congresso Nacional um projeto de lei (PL) para tratar exclusivamente da matéria. Tratava-se do PL nº 3.962, de 29 de agosto de 2008. O processo de debate no interior do Legislativo também foi lento, e a matéria somente foi votada no final

9. A aprovação de matéria legal a esse respeito só ocorreu mais tarde, quando foi aprovada a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

de dezembro do ano seguinte. Assim, foi sancionada a Lei nº 12.154, em 23 de dezembro de 2009. A partir de então, fica finalmente instituída a agência reguladora do sistema de previdência complementar de entidades fechadas – a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

O novo órgão passa a se ocupar da fiscalização e da regulamentação das EFPC, em substituição a algumas das atribuições exercidas pela SPC. Apesar de tal mudança, permanece no interior da estrutura do Ministério da Previdência Social (MPS) a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), encarregada dos elementos de formulação para o setor. Além disso, é constituído um órgão colegiado em substituição ao Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC). Ele passa a se denominar Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC). Outro elemento inovador foi a criação da Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC).

Três anos mais tarde é instituído o regime de previdência complementar para a União. O projeto inicial havia sido encaminhado em 2007 por meio do PL nº 1992. A mudança institucional se dá por meio da aprovação da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. De acordo com o disposto, a União fica autorizada a criar três EFPC na condição de patrocinadora – uma para os servidores do Poder Executivo, outra para os do Poder Judiciário e a terceira para os servidores do Poder Legislativo. São elas: *i*) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe); *ii*) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg); e *iii*) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

A partir da autorização prevista na lei, alguns meses depois foi publicada a norma que institui o Funpresp-Exe no âmbito do Poder Executivo federal. Trata-se do Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012. No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou normativo para criar a Funpresp-Jud, por meio da Resolução nº 496, de 26 de outubro de 2012. Já os servidores do Legislativo federal passam a ser atendidos por um plano específico no interior do Funpresp-Exe.

Assim, esse conjunto de alterações de ordem legal e institucional promoveu transformações expressivas no âmbito do próprio Estado brasileiro. Compreender essa dimensão da previdência complementar permite compor esse amplo mosaico de mudanças posteriores ao PDRAE.

3.2 Mudanças institucionais

A evolução da institucionalidade do sistema de previdência complementar fechada guarda uma relação estreita com as mudanças verificadas na legislação do setor. A existência de um órgão regulador e fiscalizador na estrutura do ministério encarregado das funções da Previdência Social tem início em 1978, quando da

edição do decreto que cria as bases do sistema. Assim, o binômio SPC e CPC¹⁰ se mantém por mais de três décadas, até a criação da agência reguladora em 2009.

Com o surgimento da Previc, a estrutura de regulação e fiscalização obtém condições mais adequadas para o exercício de tais atividades. De acordo com o disposto na lei de criação da agência, ela passa a contar com a seguinte estrutura básica: *i*) diretoria (cinco membros); *ii*) procuradoria federal; *iii*) coordenações gerais; *iv*) ouvidoria; e *v*) corregedoria.

Além disso, a lei define a constituição de um plano de carreiras e cargos para a Previc, com a instituição de três carreiras para o órgão. São elas: *i*) especialista em previdência complementar; *ii*) analista administrativo; e *iii*) técnico administrativo.

A lei também prevê a criação de um instrumento tributário capaz de oferecer um pouco mais de autonomia financeira à agência. Assim, o art. 12 trata da instituição da Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar (Tafic), a ser cobrada em parcelas quadrimestrais das entidades do sistema, de acordo com seu patrimônio.

Outra mudança significativa na institucionalidade do sistema deu-se pela criação das EFPC da União em 2012. Assim, passam a fazer parte integrante do sistema de fundos de pensão a Funresp-Exe e a Funresp-Jud.

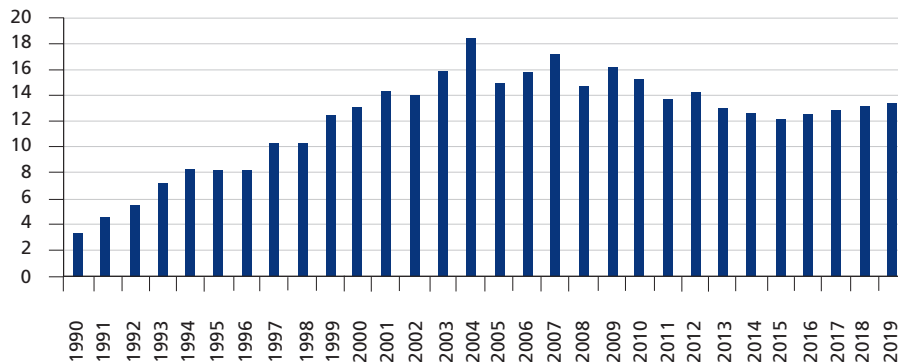
3.3 Mudanças na estrutura e na composição do sistema ao longo dos 25 anos

Como foi exposto nas seções anteriores, o ritmo de implementação das mudanças constitucionais e infraconstitucionais relativas à previdência complementar do funcionalismo público foi mais lento do que o imaginado por seus proponentes iniciais em 1995. Em razão disso, não cabe atribuir a esse fator o crescimento observado no sistema ao longo do referido período. A expansão consolidada do sistema de previdência que se organiza em torno dos fundos de pensão guarda relação com o ritmo de crescimento da economia e com o avanço da formalização das relações trabalhistas a partir da edição do Plano Real.

Assim, não obstante o compasso de espera na aprovação das mudanças previstas no PDRAE, o processo de crescimento dessa modalidade de complementação de previdência experimentou uma evolução significativa. Talvez a melhor variável para dimensionar esse processo seja a participação do patrimônio das entidades fechadas como proporção do produto interno bruto (PIB). O olhar em perspectiva ao longo do horizonte de três décadas impressiona. Em 1990, o total dos estoques dos fundos de pensão representava 3,3% do PIB do país. Em 2019, esse índice se oferece como quatro vezes maior – 13,4%. A observação do gráfico 1 evidencia essa evolução.

10. O CPC sofreu algumas alterações ao longo das três décadas, em termos de sua nomenclatura e composição.

GRÁFICO 1
EFPC: evolução do patrimônio total (1990-2019)
 (Em % do PIB)

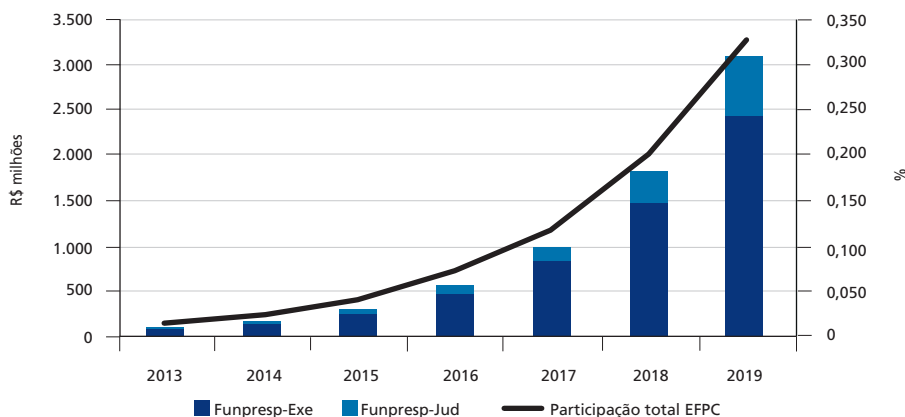


Fonte: Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp) e Previc.

Caso se foque apenas no período do PDRAE, a evolução também é significativa. Ainda de acordo com o gráfico 1, o índice sai de 8,4% do PIB no final de 1994 e avança quase 50%, atingindo os mencionados 13,4% em 2019. De qualquer maneira, tal crescimento não pode ser atribuído às mudanças constitucionais, uma vez que o patrimônio constituído pelos fundos de pensão da União a partir de 2013 não foi suficiente para promover tal impacto.

O gráfico 2 colabora para observar o fenômeno posterior à constituição dos dois fundos criados em 2013: *i*) Funpresp-Exe para os servidores públicos federais do Poder Executivo; e *ii*) Funpresp-Jud para os servidores federais do Poder Judiciário.

GRÁFICO 2
Funpresp-Exe e Funpresp-Jud: evolução do patrimônio (2013-2019)



Fonte: Abrapp, Previc, Funpresp-Exe e Funpresp-Jud.

No final de 2019, o patrimônio somado do Funpresp-Exe e do Funpresp-Jud alcançava R\$ 3 bilhões. Apesar de apresentar uma taxa significativa de crescimento ao longo dos primeiros seis anos de existência, não foi suficiente para pressionar o estoque de todas as EFPC. Como esse patrimônio total era de R\$ 940 bilhões, percebe-se que o tempo de existência dos fundos de pensão para os servidores da União não foi suficiente para promover mudanças sensíveis no interior do sistema.

A taxa de crescimento do patrimônio somado dos dois fundos da União é expressiva. Como se trata de uma novidade para os servidores em geral, e aqueles ingressantes a partir de 2013 precisam buscar algum mecanismo de complementação de aposentadoria, a expansão era esperada. No entanto, a observação do eixo da direita do gráfico 2 demonstra que a participação desse patrimônio no total das EFPC é bastante diminuta. Ele sai de 0,017% no ano de início e atinge 0,328% em 2019.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Decorridos 25 anos desde o início da implementação do PDRAE, as transformações verificadas na institucionalidade da previdência complementar no Brasil não se deram na velocidade imaginada pelos responsáveis pela elaboração do plano. Na verdade, o *timing* da absorção das medidas de natureza previdenciária foi bastante influenciado pelas dificuldades enfrentadas pelo governo para conseguir aprovar a reforma da Previdência ainda durante o primeiro mandato de FHC.

O Congresso Nacional levou mais de três anos e nove meses para analisar e votar a matéria de forma definitiva. Tanto é que a promulgação da EC nº 20 deu-se apenas no dia 15 de dezembro de 1998, a poucos dias do final do quadriênio. Se é bem verdade que essa foi a primeira medida para propiciar mudanças de maior profundidade no setor previdenciário em sentido amplo, o fato é que as transformações efetivas dependiam de decisões posteriores de natureza infraconstitucional.

Assim, a legalidade e a institucionalidade só começaram a ser alteradas a partir de 1999, uma vez estabelecidas as mudanças no corpo da Constituição. Esse foi o caminho aberto pelas LCs nºs 109 e 108. De um lado, o primeiro texto oferece a redefinição das regras e das condições de operação do conjunto das entidades de previdência complementar – abertas e fechadas. De outro lado, o segundo texto apresenta as bases legais para as relações de União, estados, Distrito Federal e municípios com suas respectivas EFPC.

A nova alteração ocorre quase uma década mais tarde, quando em 2009 é votada a criação de um órgão autônomo para a função de regulação do sistema dos fundos de pensão. Com isso, a Lei nº 12.154 institui a agência reguladora do sistema de previdência complementar de entidades fechadas – a Previc.

Finalmente, em 2012, o Congresso Nacional dá forma e vida à intenção prevista na PEC nº 33 de 1995. Ou seja, dezessete anos mais tarde, concretiza-se a promoção de tratamento isonômico entre servidores públicos e os trabalhadores do regime celetista no que se refere ao aspecto previdenciário. Trata-se da criação de um fundo de pensão patrocinado pela União, destinado a cobrir a complementação de benefício previdenciário para os funcionários públicos federais. Isso significa, portanto, que, a partir de 2013, aqueles servidores que ingressassem nos quadros da União receberiam apenas o teto máximo do RGPS da parte do Tesouro Nacional. O valor restante seria aportado por duas entidades – uma voltada ao Executivo e outra ao Judiciário. São elas: *i)* Funpresp-Exe; e *ii)* Funpresp-Jud.

Dessa forma, o impacto observado na configuração do conjunto das EFPC ainda não pode ser considerado relevante. Alguns avanços observados, a exemplo da criação de tais fundos de pensão, foram bastante recentes. Além disso, é importante ressaltar que o processo de constituição dos respectivos patrimônios será lento e deverá demorar um tempo razoável para que sua presença seja considerada um fato relevante no cenário mais amplo do sistema brasileiro da previdência complementar.

No entanto, a tendência para o futuro é de um crescimento nas modalidades de previdência complementar de uma forma geral. A continuidade dos problemas de financiamento no RGPS e dos níveis elevados de desemprego/informalidade deve provocar uma ampliação dos questionamentos a respeito de sua viabilidade a longo prazo. Assim, uma parcela das novas gerações não se sente estimulada a ingressar no sistema de previdência oficial. Por sua vez, a consolidação dos fundos de previdência complementar da União e dos entes subnacionais como alternativa para os servidores públicos também opera como reforço do sistema.

Os desafios que permanecem referem-se à capacidade de os modelos de previdência complementar atravessarem longos períodos sem perdas significativas para seus participantes. A economia internacional tem sido marcada, ao longo das últimas décadas, por crises econômico-financeiras típicas de um sistema cada vez mais financeirizado e globalizado. Na ausência de uma garantia explícita do Tesouro Nacional para o cumprimento das obrigações de benefícios previdenciários, faz-se urgente uma sofisticação dos mecanismos de regulação e controle por parte do poder público.