

ESTUDO

A AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL, A PEC Nº 555/2006 E POSSIBILIDADES NO ÂMBITO DA POLÍTICA REMUNERATÓRIA PARA OS SEUS SERVIDORES EM 2015

O presente estudo, elaborado a pedido do Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central - SINAL, tem como objetivo examinar prospectivamente aspectos relacionados à gestão de pessoas da instituição e as possibilidades de avanços remuneratórios para os cargos efetivos do Banco Central do Brasil.

Para tanto, serão examinados, de maneira objetiva, aspectos relativos à elaboração da Lei Orçamentária Anual para o ano de 2015 e as possibilidades de que a mesma venha a contemplar melhorias remuneratórias e ampliação do gasto com pessoal, ou os cenários para o ano de 2016, as possibilidades de equiparação remuneratória dos servidores do Banco Central com carreiras exclusivas de Estado remuneradas sob o sistema de subsídio e as alternativas relativas à elevação de tabelas e estabelecimento de vantagens compatíveis com esse sistema, as propostas em debate sobre a autonomia do Banco Central, os cenários para sua apreciação no Congresso Nacional e eventuais impactos na gestão de pessoas, e, finalmente, as possibilidades de apreciação e aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 555/2006, e seus impactos na despesa com pessoal e nas necessidades de financiamento do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

Passa-se, a seguir, à abordagem desses temas.

a) A Proposta Orçamentária para 2015 e as possibilidades de novos reajustes em 2015 e 2016.

A proposta orçamentária para 2015 encaminhada ao Congresso Nacional em 28 de agosto de 2014 prevê, como indicadores macroeconômicos, um Produto Interno Bruto de R\$ 5,576 trilhões. Esse valor resulta de estimativas com um crescimento da ordem de 3% para 2015, em relação a 2014, e de 1,8% em 2014, em relação a 2013. Contudo, instituições como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, projetam números menores: para 2014, a OCDE estima que o crescimento será de 0,3%; e, em 2015, a expansão

do PIB será de apenas 1,4%¹. Essa projeção é ainda superior à considerada pelo Relatório de Mercado Focus do Banco Central de 5 de setembro, que apontou uma expectativa de crescimento de 1,1% em 2015. Para 2014, o Relatório aponta uma estimativa de crescimento de 0,48%².

As projeções de receita líquida adotadas no PLOA 2015 (R\$ 1,235 trilhões) indicam um crescimento de 12,54% em 2015, implicando em acréscimo da ordem de R\$ 137,7 bilhões adicionais, em relação a 2014.

As metas de superávit primário para 2015, segundo o PLDO enviado pelo Governo ao Congresso são de R\$ 143,3 bilhões para 2015, o que corresponde a 2,5% da estimativa do PIB, sendo que o Governo garantirá ao menos R\$ 114,7 bilhões, o equivalente a 2% do PIB.

O valor total das despesas primárias do Governo Central estimado é de R\$ 1.151 bilhões, descontadas as transferências constitucionais. Desse total, R\$ 237,75 bilhões serão destinados para gastos com pessoal e encargos sociais, R\$ 436,3 bilhões para benefícios previdenciários, R\$ 182,5 bilhões para demais despesas de caráter obrigatório e R\$ 294,9 bilhões para despesas discricionárias do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), inclusive despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A esses valores acrescentam-se R\$ 5,5 bilhões de despesas financeiras e extraorçamentárias com impacto primário.

Prevê-se que, com esses valores, e considerando-se o PIB estimado, o percentual de comprometimento do PIB com pessoal e encargos reduza-se de 4,2% para 4,1% em 2015. Evidentemente, não sendo realizado o crescimento estimado, mas se confirmando as estimativas menos otimistas, esse percentual poderá da ordem **de mais de 4,6% do PIB**, ou seja, bem superior ao previsto para 2014³.

Em relação a 2014, a estimativa de aumento na despesa com pessoal é de R\$ 13,35 bilhões, ou 5,95%, quando a inflação do ano em curso, medida pelo IPCA, deverá situar-se em torno de 6,3% (ligeiramente abaixo da meta). Se considerarmos a inflação acumulada de janeiro de 2011 a dezembro 2014, medida pelo IPCA, teremos um índice de aproximadamente 26,9%.

Considerada essa inflação acumulada *vis a vis* os reajustes concedidos de janeiro de 2011 a janeiro de 2015 aos servidores do Banco Central, verifica-se a ocorrência de perdas acumuladas no período de quase 10%, conforme a tabela a seguir:

¹ Cfe <http://www.valor.com.br/internacional/3694920/ocde-preve-crescimento-mundial-menor-brasil-deve-avancar- apenas-03>. Acesso em 15.09.2014.

² Cfe <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20140905.pdf>; Acesso em 15.09.2014.

³ Para esta estimativa, atualizou-se o PIB de 2013, divulgado pelo IBGE, de R\$ 4,84 bilhões, pelos índices de crescimento projetados pela OCDE.

	Inflação IPCA %	Inicial Analista	Final Analista	Inicial Técnico	Final Técnico
Valores em 01/07/2010		12.960,77	18.478,45	4.917,28	8.449,13
2011	6,50	12.960,77	18.478,45	4.917,28	8.449,13
2012	5,84	12.960,77	18.478,45	4.917,28	8.449,13
2013	5,91	13.595,85	19.383,89	5.158,23	8.863,14
2014* (ESTIMATIVA)	6,30	14.289,24	20.372,47	5.421,30	9.315,16
Valores corrigidos pelo IPCA em 1º/01/2015		16.447,52	23.449,59	6.240,14	10.722,14
Valores em 2015 segundo Lei 12.808		15.003,70	21.391,10	5.692,36	9.780,92
Perda %		9,62%	9,62%	9,62%	9,62%

Assim, mesmo considerando-se a previsão legal vigente de reajuste a partir de 1º de janeiro de 2015, os servidores do BACEN estarão integralizando perda significativa, sem contar o fato de que, ao longo dos anos de 2011 e 2012, permaneceram com seus subsídios “congelados”, sem qualquer reajuste na data-base anual (janeiro de 2011 e janeiro de 2012).

Esse cenário desde logo coloca como relevante a busca de alternativas que permitam não apenas superar essas perdas, como reaver diferenças e superar desequilíbrios em relação a outras situações remuneratórias comparáveis, que evidenciam uma desvalorização dos servidores do Banco Central, a existência de iniquidades internas e a perda de atratividade da Carreira no contexto geral da Administração Pública Federal.

Todavia, o espaço fiscal para a consecução desse objetivo, ainda em 2015, parece extremamente limitado.

A despesa total com pessoal e encargos, como acima destacado, elevar-se-á, segundo o PLOA 2015, apenas 5,95%, o que é pouco mais que o suficiente para cobrir os impactos orçamentários dos reajustes já previstos em Lei a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2015 (5,1%), não dando margem a outros acréscimos ou reestruturações, e mesmo para a recomposição de quadros em áreas críticas para a prestação de serviços à sociedade.

Ademais, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, ainda em tramitação no Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 03/2014-CN), repete o comando legal impeditivo da inclusão, na Lei Orçamentária de 2015, de acréscimos na despesa com pessoal e encargos que resultem de proposições encaminhadas ao Legislativo **após 31 de agosto de 2014**⁴, o que

⁴ Art. 77. Para fins de atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2015, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º O anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2014, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as respectivas:

demandaria enorme esforço para, ainda na atual sessão legislativa, afastar-se essa limitação, ou, no ano subseqüente, obter-se o encaminhamento pelo Presidente da República de proposição que venha a relativizar ou superar esse óbice, como ocorrido no ano em curso na forma do PLN encaminhado em 30 de maio de 2014 a fim de afastar essa limitação para fins de atendimento ao “acordo” firmado com os Policiais Federais.

A depender do resultado do processo eleitoral em curso, e dos compromissos já externados pelos candidatos à Presidência com o ajuste fiscal, com a priorização de gastos sociais com programas de alta visibilidade, como Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida e com novas políticas de inclusão social (e.g. mobilidade urbana), sobrarão pouquíssimo espaço fiscal para contemplar novos reajustes para os servidores públicos, sendo bastante improvável que novas rodadas de negociação sejam estabelecidas para terem resultados no próprio ano de 2015.

Assim, o cenário de curto prazo indica que deverá haver, apenas, a reabertura de negociações com efeitos, no mínimo, **a partir de 2016**. Mas, a depender do calendário dessas negociações – que deveriam concluir-se no primeiro semestre de 2015, para sua implementação se dar em 2016 -, o mais provável é que o Poder Executivo, premido pela necessidade de conter a evolução do gasto com pessoal e produzir condições para avanços em outras áreas de políticas públicas, atue no mesmo sentido que atuou a Presidenta Dilma no primeiro ano de seu mandato atual, ou seja, **negociando apenas a partir de 2016**, para que os efeitos das medidas de reajuste somente sejam verificados **em 2017**.

b) Correção de distorções e desequilíbrios na Política Remuneratória e o caso do Banco Central

Dada a ocorrência, já demonstrada, até janeiro de 2015, de perdas consolidadas da ordem de 10% ao longo apenas do atual mandato presidencial, e da não ocorrência, reiteradamente, do cumprimento do disposto no art. 37, X da Constituição Federal que assegura a “revisão geral” anual de vencimentos, remunerações e subsídios, regulamentada pela Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, com o objetivo de assegurar a preservação do seu valor real, é de se concluir que, inexistindo qualquer medida que promova a revisão ou reformulação da estrutura remuneratória dos servidores do Banco Central, a perda de atratividade da Carreira e a desvalorização funcional de seus membros tende a se agravar.

Disso decorre a necessidade de serem identificadas alternativas que, compatíveis com o sistema de subsídio, permitam minorar essas perdas ou alcançar patamares de remuneração mais adequados.

Uma primeira linha de abordagem, que não será objeto de exame nesse estudo, diz respeito à diferença de 5% ainda hoje vigente entre os subsídios finais das carreiras de Procurador do

I - quantificações para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;

II - quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos; e

III - especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente.

Banco Central e Analista do Banco Central, conforme disposto na Lei nº 12.775, de 2012, diferença essa que é de 15,5% se considerado o subsídio inicial de cada cargo.

Essa diferença, porém, se verifica, de modo linear, quando comparado o subsídio dos cargos de Analista do Banco Central com o dos cargos das Carreiras de Auditoria-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Auditor-Fiscal do Trabalho. Para os cargos de Técnico do Banco Central, comparando-se com os cargos de Analista Tributário, originalmente cargos de nível médio, essa disparidade chega a 63%, no patamar inicial do cargo.

O regime de subsídio, nos termos ora colocados pela legislação em vigor e sua interpretação, é bastante restritivo no que se refere à adoção de soluções que permitam estabelecer novas parcelas remuneratórias adicionais ao próprio valor do subsídio, ressalvadas as que tenham caráter indenizatório expressamente previsto em lei.

Não obstante, algumas alternativas podem ser consideradas.

A Lei nº 12.855, de 2 de setembro de 2013, instituiu, para diversos cargos remunerados sob a forma de subsídio, “indenização” a ser paga em decorrência do exercício de atividades próprias dos respectivos cargos quando seus ocupantes estejam situados em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, nos termos a serem definidos em regulamento.

Da mesma forma, a Resolução nº 13, de 21 de março de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, elencou vantagens que seriam cumulativas com o subsídio, tanto de caráter permanente quanto transitório.

Em consequência, é possível, à Lei, definir ou estabelecer parcelas, de caráter indenizatório ou não, que possam ser deferidas cumulativamente com o subsídio.

Essas parcelas, porém, não podem ter *a mesma* natureza do próprio subsídio, que é a remuneração regular, geral e permanente, devida pelo servidor pelo exercício, em condições normais e uniformes, do cargo efetivo. No qualificado entendimento de José Afonso da Silva,

“... o conceito de 'parcela única' só repele os acréscimos de parcelas remuneratórias do trabalho normal do servidor. Não impede que ele aufera outras verbas pecuniárias que tenham fundamentos diversos, desde que consignadas em normas constitucionais. Ora, o § 3º do art. 39, remetendo ao art. 7º, manda aplicar aos servidores ocupantes de cargos públicos (não ocupantes de mandato eletivo, de emprego ou de funções públicas) algumas vantagens pecuniárias, nele consignadas, que não entram naqueles títulos vedados. (...) Como se vê, o subsídio, nesses casos, não deixa de ser em parcela única. Apenas será superior ao subsídio normal. Demais, o § 7º do art. 39 prevê a possibilidade de adicional e prêmio, no caso de economia com despesas correntes em cada órgão etc., quebrando a própria Constituição a unicidade estabelecida.” (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 6ª. ed., 2009, p. 355-356). (grifo nosso)

Uma alternativa a ser considerada seria o restabelecimento – embora sem o caráter de generalidade – de uma “indenização” que confira aos servidores do Banco Central retribuição diferenciada em função de atividades específicas, à semelhança do adicional da Gratificação de Atividade do Banco Central que vigorou, até agosto de 2008, e que permitia o acréscimo

remuneratório aos servidores em exercício de atividades “externas de fiscalização do Sistema Financeiro Nacional, inclusive de câmbio”, que importassem risco de quebra de caixa ou que requeressem “profissionalização específica”. Como parcela adicional de subsídio, à semelhança da gratificação devida pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança, essa diferenciação remuneratória poderia ser objeto de estabelecimento por lei e regulamentação por ato do próprio Banco Central.

Igualmente, poderia ser estabelecida, para os servidores do Banco Central, parcela indenizatória para cobrir despesas adicionais em decorrência do exercício em localidades “de difícil provimento”, assim justificadas em razão do elevado custo de vida, periculosidade ou outros fatores. Essa hipótese, porém, presumivelmente enfrentaria grandes dificuldades para sua sustentação e mesmo regulamentação, em virtude da potencial generalidade de sua aplicação a outras carreiras e cargos.

Finalmente, poderia ser objeto de regulamentação o disposto no art. 39, § 7º da Constituição, que prevê que “Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, **inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade**”. Assim, haveria, embora pequena, margem para que, mediante a destinação de recursos oriundos de outras economias com custeio, os servidores – inclusive retribuídos mediante subsídio – fossem remunerados mediante o pagamento desse adicional ou prêmio. Contudo, a regulamentação desse dispositivo deverá ter caráter geral, disciplinando a aplicação do instituto ao conjunto dos servidores, não havendo, por ora, perspectiva dessa regulamentação ser encaminhada ao Poder Legislativo.

Não obstante, a temática da “bonificação por desempenho” acha-se expressamente prevista no Programa de Governo da candidata Marina Silva, sendo, ainda, intrínseca à concepção de “choque de gestão” adotada pelo candidato Aécio Neves em sua gestão no Governo de Minas Gerais. Trata-se de tema que poderá vir a adquirir destaque ainda no curso da atual campanha eleitoral.

A discussão sobre o restabelecimento – inclusive para carreiras remuneradas sob a forma de subsídio – do adicional por tempo de serviço, depende, fulcralmente, da aprovação de Propostas de Emenda à Constituição, dado que a natureza dessa parcela não poderia, por lei ordinária, ser “transmutada” de remuneratória para indenizatória. Assim, tramitam na Câmara dos Deputados a PEC nº 210, de 2007, do Deputado Regis Oliveira e a PEC nº 31, de 2011, do Deputado Policarpo; e no Senado, as PECs nº 2 (e 5 de 2011, do Senador Gilvan Borges, e a PEC nº 63, de 2013, do Senador Gim. A PEC nº 68, de 2013, de autoria do Senador Humberto Costa, que previa o restabelecimento do adicional por tempo de serviço para todos os servidores, foi retirada pelo Autor em 02.06.2014.

A PEC nº 210/2007 acha-se pronta para a Ordem do Dia desde julho de 2009, quando foi aprovado Parecer da Comissão Especial o qual, além de considerar imune ao teto

remuneratório e compatível com o regime de subsídio o adicional por tempo de serviço, assegura esse adicional aos integrantes das carreiras exclusivas de Estado – inclusive, expressamente, os servidores que exercem as atividades de política monetária e cambial e supervisão do sistema financeiro nacional – e assegura a contagem do tempo anterior à sua vigência para concessão da vantagem.

A PEC nº 31/2011 aguarda ainda aprovação de sua admissibilidade e posterior apreciação em Comissão Especial na Câmara dos Deputados.

A PEC nº 63/2013, em seu atual estágio de tramitação (aguardando apreciação pelo Plenário do Senado) contempla, apenas, os membros da magistratura e do Ministério Público. Já as PECs nº 2 e 5/2011, anteriormente apensadas à PEC nº 68/2013, igualmente dirigidas aos magistrados e membros do ministério público, ainda não tiveram o seu parecer apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, não estando aptas à deliberação do Plenário, mas, em versão anterior do seu parecer, o Relator, Senador Gim, estendia o benefício a todas as carreiras remuneradas por meio de subsídio.

No caso da PEC nº 63/2013, apesar do compromisso do Presidente do Senado de submeter a matéria ao Plenário, o Poder Executivo é fortemente contrário à sua aprovação, em virtude dos efeitos que poderá acarretar no gasto com pessoal de todos os entes da Federação, já que a “indenização por tempo de serviço” seria considerada como imune ao teto de remuneração, o que tem dificultado a sua tramitação e aprovação. Mesmo que aprovado pelo Plenário o Parecer do Relator na CCJC do Senado Federal, Senador Vital do Rego, ela não contemplaria outras carreiras, dado que a CCJC rejeitou emenda que visava estender o benefício às demais carreiras jurídicas.

Para além da criação de novas parcelas indenizatórias, por meio de lei, é ainda conveniente considerar a possibilidade de rediscussão quanto à validade constitucional do disposto no art. 9º-C da Lei nº 9.650, de 1998, com a redação dada pela Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, a qual estabelece como indevidos os valores pagos a título de representação (inciso VIII), o adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas (inciso IX); o adicional noturno (inciso X) e o adicional pela prestação de serviço extraordinário (inciso XI). Pela sua natureza intrinsecamente indenizatória ou compensatória de situações que não tem caráter geral – não sendo, portanto, retribuídas adequadamente pelo regime de subsídio – tais vantagens podem ser, pelo mesmo instrumento (Lei ordinária) excluídas da vedação de cumulatividade com o subsídio. A referida norma legal pode, ainda, ser objeto de controle concentrado mediante arguição de inconstitucionalidade dirigida ao Supremo Tribunal Federal, o que requer o ajuizamento de ação própria por autor legitimado nos termos do art. 103 da Constituição.

Trata-se, porém, de hipóteses paliativas, e que podem ser adotadas mesmo de forma concomitante com a necessária revisão da tabela de subsídios. Para tanto, cumpre, todavia, identificar e justificar patamares de remuneração que sejam justos e adequados, e compatíveis com a realidade do serviço público federal. Assim, por exemplo, poderia ser considerada

como parâmetro de comparação, para fins de debate e negociação, a remuneração resultante da legislação em vigor para os cargos de Auditor Federal de Controle Externo e Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. A partir de janeiro de 2015, vigorarão os seguintes valores para esses cargos:

CARGO	REMUNERAÇÃO R\$ (JAN 2015)
AUFC NS FINAL	23.879,88
AUFC NS INICIAL	16.660,27
TFC FINAL	13.424,44
TFC INICIAL	9.616,42

Fonte: TCU

(http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas/REMUNERA%C3%87AO%20Reajuste%20com%20percentual.pdf)

Note-se que se trata de valores de remunerações compostos por vencimento básico e gratificações, e que não afastam dos respectivos beneficiários o pagamento de vantagens pessoais (e.g. quintos incorporados, anuênios), nem parcelas indenizatórias ou adicionais previstos em Lei (e.g. adicional noturno, serviço extraordinário), ao contrário do que ora ocorre no sistema de de subsídio. Não obstante, mesmo sem tais parcelas seus valores são ainda superiores àqueles fixados *como subsídio* para as principais carreiras do Poder Executivo e cujas atribuições e níveis de responsabilidade são, quando não equivalentes, até mesmo *superiores*.

Finalmente, deve ser considerada a hipótese de demandar-se a equiparação, ainda que a ser alcançada progressivamente, entre os Poderes dos valores devidos a título de auxílio-alimentação, auxílio pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte e outros que tem caráter geral e, por consequência, deveriam ter valores idênticos ou regras de cálculo equivalentes para quaisquer servidores. As atuais disparidades existentes, em prejuízo dos servidores do Poder Executivo, não se justificam senão pelo fato de que, por serem mais numerosos os seus servidores, o impacto fiscal dessa equiparação acarretaria ônus elevados ao Tesouro Nacional, inexistindo, porém, qualquer impedimento de ordem constitucional ou legal para que sejam superadas **ainda** em 2015.

Da mesma forma, inexistiria qualquer razão para justificar – com fundamento em “aumento” concedido aos servidores do Executivo visando a sua equiparação – novos aumentos para os demais Poderes, já expressivamente beneficiados pelos valores praticados⁵. Pelo contrário, o art. 88 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2015 expressamente propõe a vedação de reajuste desses benefícios quando “o valor per capita vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da

⁵ A título ilustrativo, enquanto no Poder Executivo o valor atual do auxílio-alimentação e do auxílio pré-escolar são de R\$ 442,00 e R\$ 222,00, no Poder Judiciário esses valores são de R\$ 751,96 e R\$ 594,15. No Poder Legislativo, os valores são de R\$ 784,76 e R\$ 664,06.

União e da Defensoria Pública da União, for superior ao valor per capita da União, para cada um dos referidos benefícios, praticado no mês de março de 2014”.

c) A autonomia do BACEN - propostas dos candidatos, desenhos possíveis e impactos na questão de gestão de pessoas

O atual processo eleitoral recolocou em debate, com ênfase, a questão da autonomia ou independência do Banco Central.

A polêmica tem colocado em campos opostos as principais candidaturas no pleito presidencial, evidenciando visões antagônicas sobre o conceito, extensão e vantagens ou desvantagens da autonomia da autoridade monetária.

O programa de Governo da candidata Marina Silva consigna a seguinte meta:

“Assegurar a independência do Banco Central o mais rapidamente possível, de forma institucional, para que ele possa praticar a política monetária necessária ao controle da inflação. Como em todos os países que adotam o regime de metas, haverá regras definidas, acordadas em lei, estabelecendo mandato fixo para o presidente, normas para sua nomeação e a de diretores, regras de destituição de membros da diretoria, dentre outras deliberações. O modelo será mais detalhado após as eleições, com base em debates já avançados sobre o tema.”

As diretrizes do candidato Aécio Neves preveem:

“Autonomia operacional ao Banco Central, que irá levar a taxa de inflação à meta de 4,5% ao ano. Uma vez atingida, a meta será reduzida gradualmente, assim como a banda de flutuação, atualmente em mais ou menos 2%. O Banco Central deverá também suavizar as flutuações do ciclo econômico e zelar pela estabilidade financeira.”

As diretrizes de Governo da candidata Dilma Rousseff nada dispõem sobre o assunto. Contudo, a atual Presidenta defende a tese de que é importante a autonomia operacional do Banco Central, e que essa já existe, não carecendo de formalização legal, embora deva ser submetida ao comando político do Governo e do Congresso Nacional, legitimamente eleitos. Em 2010, contrapondo-se ao então candidato José Serra, declarou considerar "importantíssima a autonomia operacional que o Banco Central teve no governo do presidente Lula", enfatizando a relação “tranquila” entre o Governo e o Banco Central. Em setembro de 2014, manifestou-se a favor, novamente, da autonomia operacional do Banco, mas se posicionou, porém, contrária à “independência funcional” do Banco Central, por considerar ser esse atributo apenas dos Poderes da República: “o quarto poder, que é a independência do BC, é algo extremamente questionável.”⁶

A divergência central, assim, está vinculada à fixação de mandato para os dirigentes do Banco Central, e hipóteses de sua destituição, e como, efetivamente, essa solução atenderia ao interesse público.

⁶ Cfe. BASILE, Juliano e LIMA, Vandson. “Dilma: ‘Autonomia do Banco Central já existe, não precisa de lei’. Valor Econômico, 12.09.2014. Disponível em <http://www.valor.com.br/eleicoes2014/3693124/dilma-autonomia-do-banco-central-ja-existe-nao-precisa-de-lei>. Acesso em 16.09.2014.

Ao redor do mundo, diversos países adotam o modelo institucional de banco central independente ou autônomo, onde a garantia do mandato fixo, atrelada ao cumprimento de metas atreladas ao controle de inflação, política monetária e nível de emprego, permite que os dirigentes adotem, pretensamente livres de pressões imediatas de caráter político, as medidas econômicas necessárias para o cumprimento das metas estabelecidas. Não obstante, os riscos de captura, tanto pelos agentes do sistema financeiro, quanto pelo próprio sistema político – visto que inexiste, em qualquer cenário, um total *insulamento* da instituição e seus corpos técnico e dirigente das pressões advindas de ambos os setores – são reais e devem ser objeto de consideração.

Diferentes autores questionam essa autonomia ou independência⁷. Já em 1964, Milton Friedman, Prêmio Nobel de Economia em 1976, defendia, em audiência no Congresso estadunidense, que embora seja desejável uma “autoridade monetária independente” para buscar uma estrutura monetária estável e livre das pressões políticas do dia a dia, uma verdadeira autoridade monetária “independente” não seria verdadeiramente capaz de atingir esse propósito, sendo, ademais, indesejável politicamente atribuir tamanho poder a indivíduos que não estejam sujeitos ao controle do eleitorado. Finalmente, apontava como um dos graves defeitos de um banco central independente o fato de que ele irá quase inevitavelmente dar ênfase indevida ao ponto de vista dos banqueiros, devido à estreita relação entre a política de crédito e a política monetária⁸.

Quase cinquenta anos depois, Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia em 2001, afirmava que remeter aos Bancos Centrais decisões sobre temas que afetam diretamente o conjunto da sociedade, sem a sujeição à *accountability* democrática, pode não ser a melhor alternativa:

*“Da mesma forma, os países em desenvolvimento precisam considerar não só a independência do banco central, mas também o seu mandato e representatividade. Eles precisam equilibrar as preocupações sobre a eficiência econômica com os da responsabilidade democrática.”*⁹

No Brasil, embora não se tenha a previsão legal de mandato para a autoridade monetária, os seus dirigentes são, conforme previsto no art. 52, III, d, submetidos à aprovação prévia do Senado Federal. O Presidente do Banco Central é, com efeito, o único Ministro de Estado que tem a sua designação condicionada à aprovação prévia do Senado.

Esse formato é comum às Agências Reguladoras, entidades dotadas de poderes regulatórios e fiscalizatórios e que tem forte papel na formulação das políticas regulatórias e em sua implementação em vários setores da economia. Via de regra, as leis de criação dessas

⁷ Para um aprofundamento do tema, ver <http://politicapublica.wordpress.com/2014/09/15/autonomia-do-banco-central-contribuicoes-para-o-debate/>

⁸ Ver “The Federal Reserve System After Fifty Years – Hearings Before the Subcommittee on Domestic Finance of the Committee on Banking and Currency – House of Representatives – Eighty-eighth Congress”, Washington-DC, 1964. Disponível em <http://0055d26.netsolhost.com/friedman/pdfs/congress/Gov.03.03.1964.pdf>. Acesso em 16.09.2014.

⁹ STIGLITZ, Joseph. Big Lies about Central Banking. Junho de 2013. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/big-lies-about-central-banking>. Acesso em 16.09.2014. No original: “Likewise, developing countries need to consider not only the central bank’s independence, but also its mandate and representativeness. They need to balance concerns about economic efficiency with those of democratic accountability.”

entidades de natureza autárquica no Brasil preveem que as mesmas terão “independência administrativa, autonomia financeira e funcional”, atributo essencial ao exercício de suas funções.

Assim, por exemplo:

a) Lei nº 9.472, de 1997:

“Art. 9º A Agência atuará como autoridade administrativa independente, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.”

b) Lei nº 9.782, de 1999:

Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro no Distrito Federal, prazo de duração indeterminado e atuação em todo território nacional.

Parágrafo único. A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada pela independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

c) Lei nº 10.233, de 2001:

“Art. 21. Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, entidades integrantes da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas, respectivamente, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, nos termos desta Lei.

§ 1º A ANTT e a ANTAQ terão sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.

§ 2º O regime autárquico especial conferido à ANTT e à ANTAQ é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.”

Tais atributos, contudo, pouco asseguram às Agências Reguladoras do ponto de vista de sua “autonomia”, em termos de efetiva capacidade para dispor plenamente sobre os respectivos cargos, carreiras e respectivas remunerações, notadamente à luz ao art. 37, X da Constituição, que exige que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso”.

Ainda que reconhecida, por lei ordinária, a “autonomia” ou “independência” do Banco Central, com a fixação de mandatos para seus dirigentes, a fim de garantir-lhes as mesmas proteções contra pressões no exercício de seus cargos, à semelhança do que ocorre com as Agências Reguladoras, a sua gestão de pessoas não sofreria impactos imediatos e tampouco seria objeto de ampliação significativa em relação à atual situação da instituição.

Para que tal ocorresse, seria necessária a aprovação de uma Emenda à Constituição, à semelhança do ocorrido com a Defensoria Pública da União – órgão do Poder Executivo. Para esse fim a Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014, deu a seguinte redação ao art. 134 da Constituição:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal](#).

.....

§ 2º *Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas **autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária** dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.*

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.”

A partir dessa mudança constitucional, foram asseguradas à Defensoria Pública da União, além da autonomia funcional e administrativa, a *independência funcional*, e, especialmente, a *iniciativa em projetos de lei destinados a dispor sobre a criação e extinção de seus cargos e fixação de remunerações e subsídios dos seus servidores*.

Trata-se, sem dúvida, de situação anômala na estrutura dos Poderes da República, pois nenhum outro órgão, além da Defensoria Pública e do Ministério Público (esse, por definição do constituinte originário) detém tal prerrogativa. E mesmo a prerrogativa de iniciativa legislativa quanto à sua organização e cargos submete-se às demais regras de natureza orçamentária, não sendo, portanto, totalmente imune ao controle do Poder Executivo. Os conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, envolvendo a aprovação de proposições legislativas emanadas desse último visando conceder reajustes para os membros da Magistratura Federal e para os servidores de seu quadro de pessoal, ilustram sobremaneira essa situação.

Desse modo, não se pode considerar que a mera atribuição ao Banco Central de “autonomia administrativa, operacional ou funcional”, e a fixação de mandatos fixos para seus dirigentes, nos termos já aplicados às demais autarquias reguladoras e fiscalizadoras, teria o condão de assegurar autonomia efetiva para dispor sobre a política de gestão de pessoas de forma independente ou significativamente ampliada, inclusive quanto ao provimento de cargos efetivos vagos, realização de concursos públicos e, menos ainda, a instituição de vantagens ou encaminhamento ao Poder Legislativo de proposições relativas à fixação de remunerações para seus servidores.

Para esse fim, alternativa válida demandaria, como ocorrido com a Defensoria Pública, a aprovação de proposta de emenda à Constituição, a ser formulada e aprovada segundo o rito constitucionalmente fixado, mediante um elevado consenso político sobre as vantagens efetivas dessa autonomia e as salvaguardas necessárias para a preservação da *accountability* da instituição e harmonização de sua atuação com as diretrizes políticas governamentais.

d) PEC 555/2006: cenários relativos à sua apreciação no Congresso Nacional e eventuais impactos nas necessidades de financiamento dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 555/2006, de autoria do ex-Deputado Carlos Mota, a qual tem como objetivo precípuo revogar dispositivos introduzidos no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003 e que permitiram, definitivamente, a introdução de legislação impondo a cobrança de contribuição para o custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) sobre os proventos de aposentadoria e pensão de servidores estatutários e seus dependentes.

Em sua tramitação em Comissão Especial constituída pela Câmara dos Deputados para sua apreciação, foi aprovado o Parecer do Relator, Dep. Arnaldo Faria de Sá, que, em suma, propõe alteração ao art. 40 da Constituição, introduzindo novo parágrafo que: a) isenta de contribuição os aposentados por invalidez permanente; b) determina a redução, à base de um quinto por ano, a partir do 60º aniversário do beneficiário (aposentado ou pensionista), totalizando a isenção, assim, a partir do 65º aniversário; c) isenta da contribuição os beneficiários a partir dos 65 anos de idade. Ademais, introduz no art. 4º da EC 41/2003 novo parágrafo para assegurar tais regras em caráter geral aos já em gozo de benefício. Finalmente, veda a aplicação retroativa dessas isenções.

Desde o início de sua tramitação, a PEC nº 555/2006 vem enfrentando forte resistência do Poder Executivo, não somente por ser essencial ao equilíbrio das contas públicas do Governo Central essa tributação, mas em função dos efeitos que tem nas contas dos entes subnacionais.

De fato, na esfera Federal, o impacto da referida isenção seria o de tornar indisponível, num horizonte máximo de 5 anos, cerca de R\$ 3,18 bilhões a cada ano, oriundos do recolhimento atual sobre aposentadorias e pensões.

Segundo as estimativas de receita computadas na Proposta Orçamentária para o ano de 2015 em tramitação no Congresso Nacional, são os seguintes os valores a serem arrecadados no exercício:

Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público		
1210.29.09	Contribuição do Servidor Inativo Civil para o Regime Próprio	R\$ 2.397.159.173,00
1210.29.11	Contribuição de Pensionista Civil para o Regime Próprio	R\$ 699.142.981,00
1210.29.18	Receita de Recolhimento da Contribuição do Servidor Inativo Civil, oriunda do Pagamento de Sentenças Judiciais	R\$ 49.299.835,00
1210.29.19	Receita de Recolhimento da Contribuição do Pensionista Civil, oriunda do Pagamento de Sentenças Judiciais	R\$ 33.117.887,00

Fonte: PLOA 2015.

Em favor da proposta, milita o fato de que não se estaria estabelecendo isenção total, pois os aposentados “precocemente”, atuais ou futuros, continuariam a ser tributados. De qualquer sorte, muitos daqueles que, quando da entrada em vigor da contribuição, em maio de 2004, tinham idades inferiores a 65 anos, já estariam, a partir da sua eventual promulgação, isentados integralmente, visto já terem se passado mais de dez anos desde então.

Considerando-se a idade média dos servidores federais do Poder Executivo na data da concessão de suas aposentadorias, tem-se que, em junho de 2014, tais idades são de 61 anos para homens e 59 anos para mulheres, no caso de aposentadorias integrais. Essas idades tem sofrido elevação desde 1999, quando eram de 58 e 56 anos, respectivamente. Em 2004, eram de 58 e 56 anos¹⁰.

Já a massa de aposentados, segundo do Poder Executivo, apresenta a seguinte configuração:

Aposentados	Masculino	Feminino	Total
Quantidade	158.738	163.717	322.455
Provento R\$ (média)	7.044,66	6.098,03	6.564,04
Idade média (anos)	71,30	68,27	69,76
Pensionistas			
Quantidade	27.888	315.981	343.869
Provento R\$ (média)	4.969,69	5.893,22	5.818,32
Idade média (anos)	54,70	72,56	71,11

Fonte: MPS/MPOG-SOF. PLDO 2015 – Anexo IV - PROJEÇÕES ATUARIAIS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO COM REPOSIÇÃO DE SERVIDORES. Data Base: Dezembro/2013.

Assim, o impacto da PEC seria progressivo, mas parcela significativa da atual massa de aposentados e pensionistas – precisamente aqueles que, por não terem contribuído no passado para o custeio de suas aposentadorias, foram a razão principal da aprovação da nova tributação, que já vinha sendo perseguida pela legislação ordinária desde 1996, com a edição da Medida Provisória nº 1.415, de 29 de abril de 1996 – deixariam de sofrer de imediato a tributação em razão do implemento da idade.

Já os que vierem a se aposentar futuramente, beneficiados pelas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 20, 41 e 47, ou mesmo aqueles que tenham ingressado no serviço público federal a partir da promulgação da EC nº 20/1998 e até a data da implementação do Plano de Benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – FUNPRESP e que não optem pelo novo regime (e que somente poderão aposentar-se a partir dos 60 ou 55 anos), seriam beneficiados de forma proporcional ao tempo remanescente até o implemento da idade de 65 anos, quando, então, fariam jus à isenção integral.

De qualquer sorte, em relação aos servidores que ingressaram a partir de fevereiro de 2013, e aos quais às futuras aposentadorias já se aplica o teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, tal questão é indiferente, vez que já estarão isento da contribuição.

Por essas razões, a atual imposição tributária sobre os proventos de aposentadoria e pensão perde relevância como instrumento da política previdenciária, sendo, sobretudo, um instrumento de ajuste fiscal e compensação de despesas com benefícios que, em regime de caixa, contribui para reduzir o dispêndio mensal com aposentadorias e pensões e mitigar as necessidades de financiamento dos RPPS. Em 2015, essa necessidade é estimada, na União,

¹⁰ Cfe Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Vol. 19 nº 219. Brasília: MP, Jul 2014.

em 1,23% do PIB, mas se reduzirá progressivamente com a plena vigência do novo regime previdenciário:

EXERCÍCIO	RECEITA R\$ MI	RECEITA /PIB	DESPESA R\$ MI	DESPESA / PIB	NEC. FIN R\$ MI	NEC. FIN. /PIB	PIB R\$ MI
2015	29.202,16	0,51%	94.179,72	1,64%	-64.977,57	1,13%	5.733.440,00
2020	32.828,69	0,39%	122.771,15	1,44%	-89.942,45	1,06%	8.498.090,00
2025	36.464,48	0,30%	150.884,01	1,25%	-114.419,53	0,95%	12.105.085,00
2030	40.831,42	0,24%	179.809,11	1,07%	-138.977,69	0,83%	16.758.919,00
2035	44.861,27	0,20%	213.786,13	0,95%	-168.924,86	0,75%	22.549.459,00
2040	48.707,84	0,16%	250.513,27	0,84%	-201.805,43	0,68%	29.704.708,00
2045	53.325,89	0,14%	285.206,12	0,74%	-231.880,23	0,60%	38.602.568,00
2050	58.772,25	0,12%	319.292,53	0,65%	-260.520,28	0,53%	49.429.763,00

Fonte: MPS/MPOG-SOF. PLDO 2015 – Anexo IV - PROJEÇÕES ATUARIAIS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO COM REPOSIÇÃO DE SERVIDORES. Data Base: Dezembro/2013.

Apesar de serem elevadas essas necessidades de financiamento, pode-se facilmente concluir que a atual contribuição de inativos e pensionistas, no âmbito do RPPS da União, responde por apenas 4,89% do seu valor total em 2015.

Ainda que, no âmbito dos Estados – cujas necessidades de financiamento totais em 2015, são da ordem de R\$ 60,11 bilhões, segundo dados da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados¹¹ - essa participação fosse idêntica (embora tenda a ser menor, dada a composição da força de trabalho e remunerações e proventos com valores inferiores à média da União) – ela não seria, igualmente, tão elevada a ponto de, com a redução gradual dessa fonte de custeio, vir a ocasionar uma severa crise nas contas públicas.

Por isso, não se vislumbram, a princípio, do ponto de vista fiscal, óbices insuperáveis à aprovação da PEC nº 555, de 2006, na forma de seu substitutivo aprovado pela Comissão.

Existe, por certo, algum risco de que, de imediato, servidores que vem adiando as suas aposentadorias em função do benefício da isenção de contribuição previdenciária a partir da data em que adquirem direito à aposentadoria (o chamado “abono de permanência”) poderiam perder esse incentivo, exercendo de imediato esse direito.

De fato, existem no Poder Executivo Federal, atualmente, cerca de 122.000 servidores ativos mais de 56 anos, dos quais cerca de 50.000 com mais de 60 anos e, portanto, imediatamente “aposentáveis”¹². Esse dado, porém, não permite, por si só, afirmar que a totalidade desses

¹¹ Cfe. TEMÓTEO, Antonio. Regime de previdência estadual tem rombo de R\$ 53 bilhões em 2014. Correio Braziliense, 28.08.2014. Disponível em http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2014/08/28/internas_economia,444462/regime-de-previdencia-estadual-tem-rombo-de-r-53-bilhoes-em-2014.shtml. Acesso em 16.09.2014.

¹² Cfe. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Vol. 19 nº 219. Brasília: MP, Jul 2014, p. 113.

servidores estariam aptos a aposentar-se com proventos integrais ou mesmo proporcionais, ou que, afastada a tributação, exerceriam o direito já adquirido, embora não seja desprezível o eventual impacto das respectivas antecipações de aposentadoria. No entanto, a formulação ora em exame igualmente não asseguraria a isenção total de forma imediata, mas progressiva, diluindo no tempo esse impacto.

Há, ademais, um ambiente favorável, no âmbito das bancadas partidárias no Congresso Nacional, inclusive as que integram a base de sustentação do Governo, à sua aprovação, o que permite avaliar como positivas as chances de que venha a ser submetida à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Contudo, o encerramento da atual legislatura não parece propiciar oportunidades efetivas para que essa deliberação venha a ocorrer. A exiguidade do calendário legislativo, prejudicado pelo calendário eleitoral, torna bastante improvável que um consenso sobre a matéria possa ser estabelecido no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Dessa forma, eventual deliberação sobre a matéria deverá ocorrer, apenas, na próxima legislatura. Porém, haverá, certamente, forte pressão dos governadores eleitos pela manutenção da regra atual. Essa oposição exigirá ações articuladas e intensas do conjunto das entidades representativas dos servidores públicos e parlamentares comprometidos com a matéria para que sejam superados os entraves políticos à sua inclusão na Ordem do Dia da Câmara dos Deputados e aprovação em Plenário.

Em 19 de setembro de 2014.