



Número 277
30 de outubro de 2023

**Regimes Próprios de Previdência
dos Servidores Municipais**

Análise da Proposta de Emenda Constitucional nº 38/2023

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Municipais:

Análise da Proposta de Emenda Constitucional nº 38/2023

Luciano Fazio¹

Introdução

Em 17 de agosto de 2023, com a assinatura de 180 deputados federais, foi protocolada na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 38 (PEC 38), que dispõe sobre a **adoção compulsória, por parte de todos os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios brasileiros, das mesmas regras de benefícios do RPPS dos servidores civis da União**, inclusive das regras de transição, dispostas na reforma da previdência do governo Bolsonaro (Emenda Constitucional nº 103/2019). As únicas regras de benefícios a serem mantidas no RPPS municipal são aquelas cuja alteração aumentaria as despesas e pioraria o resultado financeiro e atuarial. Trata-se de uma medida de grande impacto para os servidores de cargo efetivo dos 2.100 municípios brasileiros que têm seu RPPS, incluindo todas as capitais.

Adicionalmente, a PEC 38 dispõe sobre **a revogação temporária da vedação**, em vigor a partir da Emenda Constitucional nº 103/2019, **de instituição, pelos municípios, de novos RPPS**, até que lei complementar regulamente a matéria, bem como **o possível recebimento de recursos oriundos de operações de securitização²** por parte dos fundos previdenciários previstos no art. 249 da Constituição Federal para a garantia da solvência do RPPS municipal.

Este estudo analisa a PEC 38 e é composto por quatro seções, além desta introdução e de uma breve conclusão. A 1ª seção ilustra as regras de benefícios válidas para o RPPS da União, a serem adotadas pelo RPPS municipal de acordo com a PEC 38, caso ainda não estejam em vigor. A 2ª seção trata do restabelecimento temporário da faculdade de o município instituir o seu RPPS. A 3ª seção analisa a emissão, por parte do município, de títulos lastreados em

¹ Matemático pela 'Università degli Studi' de Milão (Itália), pós-graduado em previdência pela Fundação Getúlio Vargas e consultor externo do DIEESE para assuntos previdenciários. É também autor do livro: "O que é previdência do servidor público", Ed. Loyola, 2020. E-mail: fazio.consult@gmail.com.

² A securitização é uma operação onde o detentor de créditos futuros levanta recursos no mercado financeiro vendendo títulos em que se obriga a repassar ao comprador parte desses créditos. A venda é realizada com desconto, pois o comprador paga à vista e assume o risco de crédito inerente aos ativos adquiridos.

receitas futuras, a serem vendidos no mercado financeiro, para reforçar o custeio do RPPS. A 4ª seção analisa criticamente a justificativa da PEC 38.

Seção I – A aplicação obrigatória das regras de benefícios do RPPS da União

A adoção obrigatória pelo RPPS municipal das mesmas regras de benefícios vigentes no RPPS dos servidores civis da União é a principal disposição da PEC 38. À primeira vista, tal medida pode parecer simplesmente um alinhamento de regras entre o RPPS da União e os RPPS municipais. Na verdade, impõe uma “convergência incompleta e perversa” às regras dos servidores federais, pois obriga a adoção tão somente das regras do RPPS da União prejudiciais aos servidores municipais.

Entre outros aspectos, não aplica as alíquotas progressivas³ de contribuição previdenciária dos servidores do RPPS da União (ver a Tabela 1), mais benéficas para os segurados do que a alíquota única de 14% em vigor na quase totalidade dos RPPS municipais.

Tabela 1 – Alíquotas progressivas dos servidores civis RPPS da União em 2023

| | Intervalo de incidência - R\$ | Alíquota % |
|---------|-------------------------------|------------|
| Faixa 1 | até 1.320,00 | 7,50% |
| Faixa 2 | de 1.320,01 até 2.571,29 | 9,00% |
| Faixa 3 | de 2.571,30 até 3.856,94 | 12,00% |
| Faixa 4 | de 3.856,95 até 7.507,49 | 14,00% |
| Faixa 5 | de 7.507,50 até 12.856,50 | 14,50% |
| Faixa 6 | de 12.856,51 até 25.712,99 | 16,50% |
| Faixa 7 | de 25.713,00 até 50.140,33 | 19,00% |
| Faixa 8 | acima de 50.140,33 | 22,00% |

A alíquota única de 14,0% implica uma contribuição maior para todos os segurados com remuneração mensal abaixo de R\$ 18.750. Por exemplo, o servidor que ganha R\$ 7.000 por mês, pela alíquota única de 14%, contribui com R\$ 980,00 para o RPPS, mas contribuiria com R\$ 805,92, pelas alíquotas progressivas dos servidores federais.

A adequação da legislação municipal relativa aos benefícios em questão alcança todos as aposentadorias e pensões a conceder, mas não os benefícios já concedidos na data da entrada em vigor da nova legislação, que são considerados direitos adquiridos.

³ Ao contrário das alíquotas contributivas únicas, o sistema de alíquotas progressivas implica em contribuições proporcionalmente mais leves para os segurados com remuneração menor e proporcionalmente mais pesadas para os mais bem remunerados.

A PEC 38 retira dos municípios a autonomia de definir as próprias regras de benefícios de seu RPPS, caso elas forem mais favoráveis aos servidores, inclusive quando o RPPS não for deficitário e/ou quando tais regras já tiverem sido alteradas após a Emenda Constitucional nº 103/2019. Em qualquer hipótese, são exigidas regras de benefícios mais duras, sem quaisquer justificativas técnicas. Na linguagem popular: “a PEC 38 receita o mesmo remédio amargo para todos os pacientes, qualquer que seja a doença deles, e até para os 100% saudáveis”.

Vejam-se, em seguida, as principais alterações exigidas para os RPPS locais, cada uma analisada a partir da comparação das regras de benefícios válidas para o RPPS da União com as regras dos RPPS anteriores à Emenda Constitucional nº 103/2019 (quando a Constituição Federal ainda regravava a concessão e o cálculo de aposentadorias e pensões de todos os RPPS do país). Ou seja, nesta seção do presente estudo são desconsideradas eventuais alterações das regras de benefícios adotadas por este ou aquele município, após a aprovação da Reforma da Previdência, de 2019.

i. **A nova regra geral de concessão da aposentadoria voluntária** (a mesma disposta no inciso I do § 1º do art. 10 da Emenda Constitucional nº 103/2019), de acordo com a PEC 38, **deverá prever as seguintes exigências cumulativas:**

- **Idade mínima:** 65 anos para o homem e 62 anos para a mulher;
- **Tempo mínimo de contribuição:** 25 anos;
- 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que o servidor se aposentar.

Análise: *Quanto à concessão da aposentadoria voluntária, a PEC 38 dispõe:*

- *A elevação das idades mínimas, que passaram de 60 para 65 anos para os homens (com o aumento de 5 anos) e de 55 para 62 anos para as mulheres (com o aumento de 7 anos). Essa exigência da PEC 38 dificulta o acesso ao benefício de aposentadoria.*
- *A redução do tempo de contribuição mínimo de homens e mulheres, para 25 anos em lugar de 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens. Essa redução torna a concessão da aposentadoria mais acessível, mas - em contrapartida - achata o valor do benefício para quem não completar 40 anos de contribuição (veja-se a nova fórmula de cálculo do benefício).*

ii. A nova regra geral de cálculo dos proventos iniciais das aposentadorias voluntárias ou por incapacidade permanente ao trabalho, conforme a PEC 38, será a disposta no § 2º do art. 26 da Emenda Constitucional nº 103/2019, que prevê:

- a) **A nova base de cálculo do benefício:** a média aritmética simples (M) de 100% dos ‘salários-de-contribuição’, ou seja, das remunerações sobre as quais houve contribuição previdenciária ao longo da vida laboral do segurado, devidamente atualizadas monetariamente⁴.
- b) **A nova fórmula de cálculo do benefício:** 60% da média M, acrescidos de 2% para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos.

Análise: A nova regra geral de cálculo das aposentadorias prevê:

(a) a “média rebaixada”, em consequência do novo cálculo da média M considerar todos os salários-de-contribuição, não mais descartando os 20% menores; e

(b) a “utilização parcial da média M” no cálculo do provento inicial. De fato, utiliza apenas uma parcela de M, inicialmente de 60% e com acréscimo de 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos, até o máximo de 100%, obtidos após 40 anos de contribuição.

Há uma redução de valor da aposentadoria voluntária do servidor, conforme ilustrado pelos seguintes exemplos:

Exemplo nº 1. Considere-se o servidor (homem) que se aposenta com 35 anos de contribuição. Antes da Emenda Constitucional nº 103/2019, o provento inicial dele era igual à média dos 80% maiores salários-de-contribuição. Pelas regras da PEC 38, o provento inicial será igual aos 90% (= 60% + 2% x 15) da média M de 100% dos salários-de-contribuição. Ou seja, a PEC 38 provoca uma perda de 10%, agravada, ainda, pela utilização da “média rebaixada” M.

Exemplo nº 2. Considere-se a servidora que se aposenta com 30 anos de contribuição. A PEC 38 não lhe assegura mais o provento inicial igual à média dos 80% maiores salários-de-contribuição, mas correspondente aos 80% (= 60% + 2% x 10) da média M de todos os salários-de-contribuição. A perda, nesse caso, é de 20%, sem considerar a redução decorrente da utilização da “média rebaixada” M.

⁴ Para o cálculo da média, se consideram os salários-de-contribuição a partir do mês de julho de 1994 ou do mês da primeira contribuição, se posterior. No caso dos servidores ingressados no serviço público do município após a entrada em funcionamento do Regime de Previdência Complementar, o salário-de-contribuição é limitado ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, de R\$ 7.507,49 em 2023.

*A nova regra geral de cálculo da Emenda Constitucional nº 103/2019 melhora o valor da **aposentadoria de quem ficar incapacitado ao trabalho** nos primeiros anos de atividade. De fato, pela regra anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019, o benefício era “proporcional ao tempo de contribuição”, podendo ser inferior ao valor mínimo hoje disposto para os servidores federais (equivalente aos 60% da média dos salários-de-contribuição).*

***Exemplo nº 3.** Considere-se o caso da servidora federal Maria, cuja média de salários-de-contribuição é de R\$ 4.000, e que se invalida com 10 anos de contribuição. Pela regra anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019, ela receberia a aposentadoria de R\$ 1.333 (= 10/30 de R\$ 4.000). Pela regra em vigor, Maria fará jus à aposentadoria de R\$ 2.400.*

Há, contudo, o risco de que essa melhoria não seja incluída na nova legislação municipal, pois pode provocar um aumento de custo e, em vários casos, um aumento do déficit do RPPS do município.

iii. **A nova regra de aposentadoria voluntária dos professores**, ou seja, dos servidores que comprovarem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. De acordo com a PEC 38, deverá ser adotada a mesma nova regra de aposentadoria voluntária dos demais os servidores, com a única diferença do desconto de 5 anos na idade mínima, tanto para homens quanto para mulheres, conforme o inciso III do § 2º do art. 10 da Emenda Constitucional nº 103/2019. Assim, o requisito de idade mínima da professora será de 57 anos e do professor de 60 anos.

***Análise:** Em relação aos demais segurados do RPPS, a PEC 38 garante ao professor apenas 5 anos a menos na idade mínima. A Emenda Constitucional nº 103/2019 não manteve a redução de 5 anos do tempo de contribuição para os professores. Assim, se o professor municipal se aposentar com 30 anos de contribuição (homem) e com 25 anos (mulher), terá uma grande perda de valor do benefício, em consequência da nova regra de cálculo do provento inicial. Vejam-se alguns exemplos:*

***Exemplo nº 4.** Ao se aposentar com 30 anos de trabalho em sala de aula, o professor homem, se não forem aplicadas as regras da Emenda Constitucional nº 103/2019, teria um benefício igual à média dos 80% maiores salários-de-contribuição. Pelas regras da Emenda Constitucional nº 103/2019, após os mesmos 30 anos de magistério, terá uma aposentadoria igual a 80% (= 60% + 2% x 10) da média rebaixada M de todos os salários-de-contribuição. Assim, a “nova regra geral de cálculo” produzirá uma perda de 20% que será agravada, ainda, pela utilização da “média rebaixada” M .*

Exemplo nº 5. Sem a aplicação das regras da Emenda Constitucional nº 103/2019, a aposentadoria da professora com 25 anos de contribuição seria igual à média dos 80% maiores salários-de-contribuição. Aplicadas as regras da EC 103, tal aposentadoria será igual a 70% (= 60% + 2% x 5) da média rebaixada M de todos os salários-de contribuição, com uma perda de 30% agravada, ainda, pelo novo cálculo da média M.

iv. **O novo cálculo da pensão por morte** exigido pela PEC 38 será o disposto no art. 23 da Emenda Constitucional nº 103/2019, que trouxe a o cálculo por cotas do provento inicial e, ainda, o recálculo sempre que mudar o número de dependentes. Veja-se:

- a) A base de cálculo será a aposentadoria do servidor falecido ou o benefício que seria concedido ao servidor em atividade se tivesse sido aposentado por incapacidade permanente na data do óbito.
- b) A nova fórmula de cálculo. O valor do benefício será obtido somando-se a cota familiar de 50% da base de cálculo e as cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%.
- c) O rateio entre os dependentes. O benefício continuará sendo rateado em partes iguais entre os beneficiários, mas as cotas por dependente não serão reversíveis, ou seja, sempre que diminuir o número de dependentes haverá um recálculo do benefício, com a redução do valor do benefício a ser rateado entre os pensionistas remanescentes.

***Análise:** A nova regra exigida pela PEC 38 reduz o valor da pensão por morte, de várias formas:*

- a) *O sistema de cotas não garante mais o provento inicial de 100% da base de cálculo, mas apenas uma parcela dessa base, sempre que os dependentes forem menos de cinco.*
- b) *O fim da reversibilidade das cotas por dependente.*
- c) *A redução das bases de cálculo, pois a nova regra geral de cálculo da Emenda Constitucional nº 103/2019 diminuiu o valor tanto das aposentadorias voluntárias quanto das por incapacidade permanente.*

Exemplo nº 6. Seja Ana a viúva de André, servidor aposentado que falece sem ter outros dependentes. Sem a aplicação das regras da Emenda Constitucional nº 103/2019, Ana receberia uma pensão de valor igual ao da aposentadoria de

André. Pelas regras da Emenda Constitucional nº 103/2019, Ana receberia uma pensão de somente 60% da aposentadoria de André, com uma perda de 40%.

***Exemplo nº 7.** Seja João o servidor que falece em atividade, com 19 anos de contribuição e com um dependente. Seja de R\$ 4.800 a média *M* de todos os salários-de-contribuição dele. De acordo com as regras da Emenda Constitucional nº 103/2019, a hipotética aposentadoria por invalidez na data do óbito seria de R\$ 2.880 (igual a 60% de R\$ 4.800). Assim, a pensão por morte a ser concedida ao único dependente de João será igual a R\$ 1.728 (equivalentes aos 60% de R\$ 2.880). Esse valor é insuficiente para manter o padrão de vida do dependente, correspondendo apenas a 36,0% da média *M* dos salários-de-contribuição do falecido.*

iv. As regras de transição. A PEC 38 prevê que, no RPPS municipal, passem a valer duas regras que permitirão a aposentadoria voluntária do servidor antes que ele complete a idade mínima da nova regra geral. São as regras de transição válidas para os servidores federais: a ‘por soma de pontos’ e a ‘com pedágio’. Ambas não poupam os servidores da aplicação da “nova regra geral de cálculo” da aposentadoria, com exceção da regra de transição com pedágio para os servidores ingressados até 31/12/2003, que têm assegurada a manutenção da integralidade e paridade⁵ do provento previdenciário. Veja-se:

a) A regra de transição por soma de pontos, disposta no art. 4º da Emenda Constitucional nº 103/2019, que condiciona a concessão da aposentadoria voluntária às seguintes exigências cumulativas:

- Idade mínima: de 57 anos para a mulher e 62 anos para o homem;
- Tempo de contribuição mínimo: de 30 anos para a mulher e 35 anos para o homem;
- Tempo mínimo de serviço público: de 20 anos e de 5 anos no cargo;
- Pontuação mínima, obtida pelo somatório dos anos de idade e de tempo de contribuição, incluindo frações, de acordo com a Tabela 2.

⁵ Entende-se por integralidade o direito à aposentadoria de valor inicial igual à última remuneração recebida pelo servidor em atividade. A paridade significa que o reajuste da aposentadoria dar-se-á pelas mesmas regras da alteração da remuneração dos servidores em atividade.

Tabela 2 – Regra de transição por soma de pontos - Servidor em geral

| Ano | Pontuação mínima da mulher | Pontuação mínima do homem |
|------|----------------------------|---------------------------|
| 2023 | 90 pontos | 100 pontos |
| 2024 | 91 pontos | 101 pontos |
| 2025 | 92 pontos | 102 pontos |
| 2026 | 93 pontos | 103 pontos |
| 2027 | 94 pontos | 104 pontos |
| 2028 | 95 pontos | 105 pontos |
| 2029 | 96 pontos | 105 pontos |
| 2030 | 97 pontos | 105 pontos |
| 2031 | 98 pontos | 105 pontos |
| 2032 | 99 pontos | 105 pontos |
| 2033 | 100 pontos | 105 pontos |

A regra da transição por pontos do professor terá a idade mínima 52 anos para a mulher e 57 para o homem; o tempo mínimo de contribuição de 25 anos para a mulher e de 30 anos para o homem; e a pontuação reduzida de acordo com a Tabela 3.

Tabela 3 – Regra de transição por soma de pontos - Professor

| Ano | Pontuação mínima da mulher | Pontuação mínima do homem |
|------|----------------------------|---------------------------|
| 2023 | 85 pontos | 95 pontos |
| 2024 | 86 pontos | 96 pontos |
| 2025 | 87 pontos | 97 pontos |
| 2026 | 88 pontos | 98 pontos |
| 2027 | 89 pontos | 99 pontos |
| 2028 | 90 pontos | 100 pontos |
| 2029 | 91 pontos | 100 pontos |
| 2030 | 92 pontos | 100 pontos |

b) **A regra de transição com pedágio** (ver o art. 20 da Emenda Constitucional nº 103/2019), que condiciona a concessão da aposentadoria ao cumprimento cumulativo das seguintes exigências:

- Idade mínima: 57 anos para a mulher e 60 anos para o homem;
- Tempo de contribuição mínimo: 30 anos para a mulher e 35 anos para o homem;
- Tempo mínimo de serviço público: de 20 anos e de 5 anos no cargo;
- Pedágio de 100%, ou seja, período de contribuição adicional igual ao tempo de contribuição faltante em 12/11/2019 em relação ao mínimo.
- Para os professores e as professoras, serão reduzidos em 5 anos tanto a idade mínima quanto o tempo de contribuição.

***Análise:** As regras de transição por pontos e com pedágio não respeitam a expectativa de direitos do servidor em atividade, como seria razoável em qualquer mudança contratual.*

Cabe explicar melhor esse conceito. Suponha que um consumidor tenha comprado um carro por meio de um consórcio em 24 prestações mensais, cada uma equivalente a 1/24 do preço do veículo. Faltando 4 prestações para a conclusão do consórcio, caso haja um reajuste de preço do automóvel, apenas as 4 prestações ainda a vencer serão reajustadas (e não as prestações vencidas, que já foram pagas corretamente). Ainda, salvo uma renegociação entre as partes, também não será aumentado o número de prestações a serem pagas.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 103/2019 “reajusta” arbitrariamente o tempo exigido para fazer jus à aposentadoria, bem como o valor do benefício a receber. Veja-se:

- a) A regra anterior de cálculo do **valor do benefício** perde validade por completo, aplicando-se a nova regra de forma retroativa, como se a regra anterior nunca tivesse existido. O correto seria apurar o valor da aposentadoria em duas partes. A 1ª parte calculada pela regra anterior proporcionalmente aos meses de contribuição já pagos pelo servidor. A 2ª parte calculada pela nova regra proporcionalmente aos meses de contribuição que faltam para a aposentadoria.*
- b) O “reajuste” não considera corretamente o **tempo necessário para fazer jus à aposentadoria** (idade e tempo de contribuição). De novo, o correto seria apurar a carência para a aposentadoria em duas partes. A 1ª parte do tempo apurado pela regra anterior proporcionalmente aos meses de contribuição já pagos pelo*

servidor. A 2ª parte do tempo, que sofreria o acréscimo da nova regra, proporcionalmente aos meses que faltam para a aposentadoria.

Exemplo nº 8: Seja Caio o servidor federal que, em 12/11/2019 (data da publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019), tinha 58 anos de idade e 33 anos de contribuição. A Emenda Constitucional nº 103/2019 elevou em cinco anos a idade mínima de Caio (um aumento de 5/35 ou 14,3%). O correto teria sido aumentar em 14,3% os dois anos faltantes para a aposentadoria de Caio, que não poderia mais se aposentar com 60 anos de idade, mas deveria completar a idade de 60 anos, 3 meses e 15 dias. No entanto, a Emenda Constitucional nº 103/2019 apenas garante a aposentadoria voluntária de Caio:

- Aos 63 anos de idade (em 2024), quando ele obterá os 101 pontos exigidos pela regra de transição por soma de pontos;
- Aos 62 anos de idade (em 2023), pois ficou dobrado o tempo de contribuição que lhe faltava em 12/11/2019, de acordo com a regra de transição com pedágio.

Seção II – Do fim da vedação para instituição de novos RPPS municipais

A Emenda Constitucional nº 103/2019 vedou a instituição de novos Regimes Próprios de Previdência Social, a partir da avaliação de que eles, em poucos anos, tendem a se tornar pouco sustentáveis.

Historicamente, a criação do RPPS veio acompanhada pela redução das contribuições previdenciárias (tanto patronais quanto dos servidores), pois - em um primeiro momento - no novo sistema, havia muitos servidores ativos e pouquíssimos aposentados e pensionistas, de modo que o RPPS operado em *regime financeiro de repartição simples*⁶ funcionou mesmo com baixas alíquotas contributivas, trazendo alívio às contas do ente federativo. Após poucas décadas, entretanto, a situação se inverteu (muitos aposentados para poucos servidores ativos), em consequência inclusive de políticas de pessoal, que substituíram os servidores de cargo efetivo por servidores não concursados e terceirizados. Assim, geralmente as contribuições

⁶ O regime financeiro é o mecanismo que indica como as receitas (em geral, as contribuições) financiam as obrigações (no caso do RPPS, os benefícios previdenciários). O regime financeiro de repartição, também chamado de regime de caixa, é aquele em que, em cada período (geralmente, mês ou ano), as contribuições pagas com base na remuneração dos segurados em atividade ("geração atual") são utilizadas para pagar os benefícios de aposentados e pensionistas ("geração passada").

patronais e dos servidores resultaram insuficientes para custear a folha de benefícios concedidos. Esse déficit financeiro tem exigido aportes significativos do tesouro municipal, tornando o RPPS mais oneroso para o ente federativo do que a filiação de seus servidores de cargo efetivo ao Regime Geral.

Diante da insustentabilidade atuarial dos RPPS, nos últimos anos (a partir de 2008, em particular), o governo federal vem recomendando aos municípios a substituição do regime financeiro de repartição simples pelo regime de capitalização, caracterizado pela acumulação dos recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários antes de sua concessão (constituição de reservas garantidoras) e pelo investimento dessas reservas.

De um lado, o equilíbrio do RPPS operado em regime de capitalização não depende mais do número e da massa salarial dos servidores em atividade, solucionando assim a principal causa do déficit de sistemas operados em regime de caixa. De outro lado, essa mudança de regime financeiro tem gerado outro problema: ao não utilizar as contribuições sobre a folha de pagamento dos servidores ativos para pagar os aposentados, se fazem necessários significativos aportes adicionais do município para que o RPPS possa pagar os servidores inativos e os pensionistas. Esses aportes, que oneram o tesouro municipal, duram cerca de 30 anos, ou seja, até que haja a integralização das reservas garantidoras tanto para os servidores ativos, quanto para os aposentados.

Dessa maneira, no curto e médio prazos, a adoção do regime financeiro de capitalização não evita, mas acentua o ônus financeiro do ente federativo. Por consequência, os municípios (inclusive aqueles que operam o RPPS em regime de capitalização) buscam medidas que aliviem o déficit de seu RPPS, por meio de reformas previdenciárias que reduzam os direitos dos servidores.

Quanto aos servidores ingressados após a instituição do Regime de Previdência Complementar⁷, a relação ‘custo x benefício’ da previdência do RPPS já é, hoje, desvantajosa, em comparação com a previdência do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. E, se for aprovada a PEC 38, na maioria dos casos, haverá essa desvantagem também para os servidores vinculados ao RPPS municipal ingressados a partir de 1º de janeiro de 2004 (os que não fazem jus à integralidade e paridade). Com efeito, esses servidores:

⁷ O RPC é a previdência privada dos servidores, de criação obrigatória por parte dos entes federativos instituidores de RPPS, conforme disposto no art. 40 da Constituição Federal. Uma vez instituído o RPC, os servidores passam a ter o salário-de-contribuição, bem como os futuros benefícios do RPPS, limitados ao teto dos benefícios do RGPS.

- a) Deverão cumprir um tempo mínimo de contribuição de 25 anos, quando no RGPS são exigidos apenas 20 anos.
- b) Pagarão contribuições mais elevadas do que no RGPS na fase de atividade. Em geral, as contribuições dos servidores municipais já são calculadas com base na alíquota única de 14,0%, enquanto no RGPS estão em vigor as alíquotas progressivas da Tabela 4, que implicam contribuições menores para os segurados com remuneração até o teto de benefícios do INSS.

Tabela 4 – Alíquota progressivas do Regime Geral em vigor em 2023

| | Intervalo de valor (R\$) | Alíquota |
|---------|--------------------------|----------|
| Faixa 1 | de 0,01 a 1.320,00 | 7,50% |
| Faixa 2 | de 1.320,01 até 2.571,29 | 9,00% |
| Faixa 3 | de 2.571,30 até 3.856,94 | 12,00% |
| Faixa 4 | de 3.856,95 até 7.507,49 | 14,00% |

- c) Se ingressados no serviço público municipal após a instituição do Regime de Previdência Complementar, terão benefícios não superiores aos do RGPS, em função da adoção do mesmo teto de benefícios do INSS (R\$ 7.0507,49 em 2023) e das mesmas regras do RGPS para as aposentadorias e pensões por morte;
- d) Estão sujeitos ao pagamento de contribuições sobre os benefícios concedidos com a mesma alíquota dos servidores em atividade, enquanto o art. 195 da Constituição Federal veda esse tipo de contribuição para os aposentados e pensionistas do Regime Geral. Ademais, muitos municípios, cujos RPPS têm déficit atuarial, poderão dispor (se já não dispuseram) de uma “contribuição majorada”, incidente sobre a parcela acima de um salário-mínimo.
- e) Poderão ser penalizados pela instituição de uma “contribuição extraordinária”, na hipótese de que a “contribuição majorada” de aposentados e pensionistas não tenha amortizado o déficit atuarial. De acordo com a Emenda Constitucional nº 103/2019, tal contribuição extraordinária poderá atingir tanto os servidores ativos, quanto os inativos.
- f) Não terão a mesma segurança garantida aos segurados do INSS, cujos benefícios são custeados não apenas pelas contribuições patronais e dos trabalhadores, mas também pelo orçamento da Seguridade Social e, ainda, pelo Tesouro Nacional.

Considerado o quadro ora ilustrado, fica evidente que a possível instituição de novos RPPS municipais, além de não ser interessante para os municípios no médio e longo prazos, prejudica os servidores públicos municipais.

Seção III – Da inclusão de receitas futuras nos fundos garantidores dos RPPS

A PEC 38 faculta expressamente a inclusão de recursos advindos da securitização de transferências constitucionais e de créditos tributários e não-tributários já constituídos nos fundos autorizados no art. 249 da Constituição Federal (CF)⁸, garantidores da solvência do RPPS.

Essa faculdade permite que a gestão das finanças municipais assuma mais riscos. De fato, permite comprometer receitas futuras do ente federativo com despesas presentes. Isso pressupõe que as receitas futuras, além de serem suficientes para suportarem as despesas correntes futuras, deverão gerar excedentes, de modo a não prejudicar as contas municipais dos anos vindouros. Vice-versa, essas operações podem configurar uma irresponsabilidade fiscal do Município.

Seção IV – Da justificativa da PEC 38

A PEC 38 se vale do argumento de que regras de benefícios mais duras reduziriam o déficit dos RPPS municipais, identificado como o principal problema desses sistemas previdenciários.

Esse argumento é impreciso e tende a ser falho, em muitos casos. Com efeito, o déficit de um Regime Próprio é tão somente o sintoma de algo errado. Para diminuí-lo (ou até eliminá-lo) de forma consistente, cabe identificar os fatores que o provocam e atacá-los, o que requer a realização de um diagnóstico específico e a vontade política de escolher soluções não paliativas ou protelatórias. A esse respeito, cabe lembrar que o déficit pode ser gerado por causas diferentes que **não guardam relação com as despesas**, como mostrado no Box 1, a seguir.

⁸ Atualmente, tal faculdade já existe, mas depende de interpretações do art. 249 da CF.

BOX 1 - EXEMPLOS DE POSSÍVEIS CAUSAS DO DÉFICIT DE UM RPPS

I - A escassez das contribuições patronais. Ao contrário do **Regime Geral** (a previdência do **INSS**), onde para cada R\$ 1 pago pelo segurado, o empregador paga cerca de R\$ 2, nos **RPPS municipais** é permitido que essa relação seja de 1 x 1. Por isso, em boa parte dos municípios, a alíquota de contribuição patronal não é o dobro da alíquota dos servidores. Nesses casos, uma das causas do déficit é o **subfinanciamento patronal**.

II - O alto custo de funcionamento da Unidade Gestora do RPPS, mesmo com os limites de 2,4%, 3,0% e 3,6% para municípios de grande, médio e pequeno porte, respectivamente, apurados sobre o somatório dos salários-de-contribuição dos servidores ativos do município no exercício financeiro anterior (ver a Portaria SEPRT/ME nº 19.451, de 18/08/2020). Todo custo administrativo tem impacto sobre o déficit, pois quanto maior esse custo, menos recursos são disponíveis para o custeio dos benefícios previdenciários.

III - O escasso número de segurados da “geração atual” em relação ao da “geração passada”, quando o RPPS for custeado em regime de repartição simples.

É o caso do **RPPS** da União, onde - dadas as atuais alíquotas contributivas - o déficit seria evitado se houvesse 4 servidores em atividade para cada aposentado, enquanto essa relação é de 1 x 1. A baixa proporção entre ‘geração atual’ e ‘geração passada’ depende principalmente da política de pessoas do ente federativo (a falta de concursos públicos, a contratação de servidores temporários e a terceirização de atividades, entre outros fatores) e também implica no subfinanciamento do RPPS e, conseqüentemente, no déficit do sistema. Praticamente em todos os municípios, a proporção entre servidores ativos e aposentados não garante que as contribuições sobre a folha dos ativos paguem todo o custo dos benefícios em manutenção, mesmo que a situação – em geral – seja menos grave do que no RPPS da União.

IV - A gestão insatisfatória dos investimentos das contribuições em um RPPS operado em regime financeiro de capitalização. Nos sistemas de previdência capitalizada, o valor das contribuições é calculado a partir da estimativa de retorno futuro de sua aplicação financeira. Se tal projeção não for obtida, as reservas serão insuficientes para o pagamento dos benefícios. Os dirigentes nomeados pela administração municipal têm a autoridade sobre a gestão financeira do RPPS. Por conseqüência, é do Município a responsabilidade de eventuais problemas dessa gestão.

V - A transição do regime financeiro de repartição simples para o de capitalização. Essa mudança costuma acarretar um custo adicional, também chamado de “custo de transição”. Com efeito, a escolha do regime de capitalização implica o aumento da necessidade de **financiamento** do RPPS durante vários anos, pois no regime de caixa não há o pré-financiamento dos benefícios futuros, já que – mês a mês – as contribuições da ‘geração atual’ pagam os benefícios da ‘geração passada’. Já o regime de capitalização exige a acumulação antecipada de todos os recursos (reservas garantidoras) para realizar os futuros pagamentos, de modo que os aposentados e pensionistas não podem mais contar com as contribuições incidentes sobre a folha salarial dos servidores em atividade. Nessa fase de transição, **é necessário financiar simultaneamente duas previdências:**

- a. **a da geração passada**, para a qual não foram constituídas reservas garantidoras; e
- b. **a da geração atual** que constitui tais reservas, no período em que os servidores se encontram em atividade.

Nesse caso, longe de sinalizar problemas futuros, o déficit do RPPS municipal é o preço que o ente federativo paga para ter uma previdência mais sustentável no longo prazo. Observe-se que a troca do regime financeiro de caixa pelo de capitalização é um ato de gestão da prefeitura, que produz ônus para as contas municipais não imputáveis aos servidores.

A justificativa da PEC 38 induz o entendimento errôneo de que todo e qualquer déficit seria provocado pelos mesmos fatos geradores e seria sanado pelas mesmas providências. A ausência de um verdadeiro diagnóstico de cada RPPS municipal esconde o interesse de atribuir aos servidores o ônus da redução do déficit financeiro e atuarial, geralmente provocado por escolhas passadas e presentes da administração municipal. Paradoxalmente, a PEC 38 alcança também os RPPS municipais superavitários.

Para complicar, as avaliações atuariais⁹ do RPPS não costumam apontar as causas do déficit, se limitando a calcular o tamanho da insuficiência e a recomendar eventuais reforços do custeio. Assim fazendo, tais estudos não contribuem para definir as medidas saneadoras mais adequadas e a identificar os responsáveis pelo problema.

⁹ Avaliação atuarial é o estudo, realizado por atuário, que apura em determinada data o valor dos compromissos futuros do RPPS (custo previdenciário) e propõe o valor das contribuições futuras (custeio previdenciário), bem como calcula o resultado financeiro e atuarial do RPPS.

Há municípios que já adotaram as regras de benefícios da Emenda Constitucional nº 103/2019 dos servidores federais para o seu RPPS¹⁰, o que permite avaliar a efetividade da PEC 38. Na maioria dos casos, o impacto no resultado atuarial da proposta tem sido pouco significativo. Por exemplo, o município de Curitiba (PR) adotou tal tipo de reforma por meio da Lei Complementar nº 133, de 15/12/2021 (LC 133). Entretanto, de acordo com a Tabela 5, após a aprovação da LC 133, o déficit atuarial do RPPS da capital paranaense não diminuiu.

Tabela 5 - RPPS de Curitiba: Comparativo dos resultados atuariais dos últimos 3 anos (Valores em R\$)

| | Em 31/dez/20 | Em 31/dez/21 | Em 31/dez/22 |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Custo total do Plano | 23.534.438.492 | 25.437.119.025 | 29.465.800.404 |
| Resultado Atuarial | -11.305.319.202 | -13.836.355.725 | -16.746.571.280 |
| Plano de equacionamento | 14.250.488.181 | 12.452.764.185 | 13.404.348.087 |
| Déficit a equacionar | - | -1.383.591.540 | -3.342.223.193 |

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial 2023 do RPPS de Curitiba (página 25).

O aumento do déficit atuarial é ainda mais instigante se for considerado que, além de alterar as regras de benefícios, a LC 133 elevou as contribuições de aposentados e pensionistas, por meio de nova base de incidência contributiva, que passou a ser a parcela de provento que exceder os dois salários-mínimos, R\$ 2.640,00, em 2023 (antes era a parcela acima do teto de benefícios do RGPS, de R\$ 7.507,49 em 2023). Ou seja, não apenas diminuiu as despesas futuras, como elevou as receitas futuras.

Em outras palavras, no RPPS de Curitiba, a aplicação de medidas similares às da PEC 38 penalizou os servidores, sem lograr êxito na redução do déficit, demonstrando que o problema do equilíbrio atuarial dos RPPS é mais complexo do que afirmam os 180 deputados federais que assinam a PEC 38. Antes de tudo, faz-se necessário um diagnóstico específico de cada RPPS, para – em seguida – encontrarem-se soluções mais pertinentes e efetivas do problema.

¹⁰ De acordo com a exposição de motivos da PEC 38, esses municípios seriam 31% do total.

Conclusão

A principal medida da PEC 38 é a obrigação de todos os municípios brasileiros adotarem em seus RPPS as mesmas regras de benefícios do Regime Próprio dos servidores civis da União. Essa medida reduz os benefícios a conceder aos servidores vinculados aos RPPS municipais que, assim, não apenas pagarão contribuições mais elevadas e deverão cumprir mais tempo de contribuição do que os segurados do Regime Geral, mas também não mais terão uma regra de cálculo que lhes assegure benefícios de maior valor.

A justificativa da PEC 38 é de que a iniciativa reduzirá o déficit dos RPPS municipais, o que eventualmente ocorrerá apenas de forma temporária, pois em geral o déficit é provocado por outras causas, silenciadas e não atacadas. Assim, na linguagem popular, a PEC 38 parece destinada a “enxugar gelo”. Ademais, as disposições da PEC 38 sequer são condicionadas à existência de déficit atuarial do RPPS não equacionado pelo ente federativo.

Entre os municípios que adotaram as mesmas medidas da PEC 38, vários obtiveram reduções pouco expressivas ou nulas do déficit atuarial de seu RPPS, como no caso de Curitiba.

Apesar da evidente fragilidade técnica, a PEC 38 ajuda os prefeitos municipais a reduzirem os benefícios previdenciários dos servidores, com menos desgaste para com o funcionalismo, pois poderão alegar estarem cumprindo determinações que vêm de Brasília. Não é por acaso que a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), de cunho patronal, apoia a PEC 38, rotulando-a como “avanço municipalista”¹¹.

Carece analisar a situação de cada RPPS, para que se encontrem soluções pertinentes e sustentáveis por cada um deles. A medida adequada para um pode não servir para outro.

Por último, se for aprovada a PEC 38, caberá avaliar a oportunidade de extinguir o RPPS municipal que, aos poucos, terá se transformado em um castigo para os servidores, como se pode concluir pela comparação com o RGPS, no tocante à relação “custo x benefício”.

¹¹ Ver a matéria “Protocolada na Câmara, PEC estende regras da previdência aos RPPS”, disponível em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/protocolada-na-camara-pec-estende-regras-da-previdencia-aos-rpps>. Acesso em 20 de setembro de 2023.

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

Secretário Nacional - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretor Executivo - Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

Diretora Executiva - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretora Executiva - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo - Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretor Executivo - Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Diretora Executiva - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

Victor Pagani – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

Técnico responsável pela Nota Técnica: Luciano Fazio – consultor externo do DIEESE

Revisão: Carlindo Rodrigues de Oliveira