

**A SUSTENTABILIDADE
DA PREVIDÊNCIA
DOS SERVIDORES
PÚBLICOS E A PEC Nº
66/2023**

Novembro de 2024

A Sustentabilidade da Previdência dos Servidores Públicos e a PEC nº 66/2023

Luciano Fazio*

Introdução

A reforma da previdência social realizada pelo governo Bolsonaro, por meio da Emenda Constitucional 103/2019 (EC 103), não alcançou somente o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis da União, mas também os RPPSs de estados e municípios. Para os últimos, as principais disposições da reforma foram as seguintes:

- a) Vedação de incorporar à remuneração do servidor de cargo efetivo vantagens de caráter temporário ou decorrentes do exercício de função de confiança e de cargo em comissão, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional;
- b) Redução do rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e à pensão por morte, transferindo para o ente federativo a responsabilidade pelo pagamento dos auxílios de natureza previdenciária, quando previstos;
- c) Adequação do valor da contribuição previdenciária dos segurados, para que o valor não ficasse inferior à dos servidores federais vinculados ao RPPS da União, sendo facultada a adoção de alíquotas progressivas¹;
- d) Vedação de prazos de moratória e de parcelamento superiores a 60 meses de débitos do município com o RPPS, ressalvados parcelamentos dispostos na legislação vigente antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional;
- e) Restrições à acumulação de aposentadorias e pensões;
- f) Obrigação de criar o Regime de Previdência Complementar (RPC) dos servidores por parte de todos os entes federativos instituidores de RPPS, no prazo máximo de dois anos da data de entrada em vigor da EC 103;

* Especialista em previdência pela Fundação Getúlio Vargas. Autor do livro "O que é Previdência Social", Loyola, 2016. E-mail: fazio.consult@gmail.com

¹ As alíquotas progressivas são uma forma de cobrança de contribuições ou impostos em que a taxa (alíquota) aumenta conforme o valor sobre o qual se aplica. Esse sistema visa tornar o pagamento mais proporcional à capacidade financeira do contribuinte: quem ganha mais, paga alíquota maior.

g) Vedação de criação de RPPS, após a entrada em vigor da EC 103.

No entanto, os Regimes Próprios subnacionais foram poupados da aplicação compulsória das novas regras de concessão e cálculo dos benefícios dispostas para o RPPS dos servidores civis da União. Após a EC 103, essas definições cabem ao estado ou município instituidor do Regime Próprio, que passou a ter autonomia para isso.

Hoje, todos os estados, o Distrito Federal e cerca de 2.100 municípios do país (entre os quais, as capitais) têm RPPS para os servidores públicos titulares de cargo efetivo. Os demais servidores (aqueles que exercem exclusivamente cargos comissionados, os contratados temporariamente e os empregados públicos), no entanto, não podem fazer parte desses Regimes e são obrigatoriamente vinculados ao RGPS.

Cinco anos depois da entrada em vigor da EC 103, seis estados e o Distrito Federal não alteraram as legislações. Outros 12 estados fizeram reformas, mas com regras diferentes daquelas da EC 103².

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), até outubro de 2023, apenas 31% das cidades tinham adequado o Regime Próprio às regras da EC 103 para os servidores do RPPS da União.

Em 2023, o senador Jader Barbalho (MDB/PA) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 66 (PEC 66), que, entre outras providências, redefine os prazos máximos de parcelamento de débitos dos municípios com os RPPS e com o Regime Geral.

No Senado, em decorrência das articulações promovidas pela CNM, na PEC foi incluída a aplicação compulsória, nos Regime Próprios de Estados e Municípios, das disposições da EC 103 sobre concessão e cálculo de benefícios aplicáveis aos segurados do RPPS da União. Em seguida, a PEC foi encaminhada para apreciação na Câmara dos Deputados, onde o parecer do deputado Darci de Matos (PSD-SC), relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), retirou a obrigatoriedade dessa adaptação dos Regimes Próprios subnacionais às regras vigentes para os servidores federais, a partir do entendimento de que essa obrigatoriedade feriria o pacto federativo. Os trechos retirados da PEC foram os seguintes:

Art. 1º da PEC 66 - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 40-A. Aos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aplicam-se as mesmas regras do regime próprio de

² Informações veiculadas na matéria “Câmara retira trecho da PEC 66/23 que mudava previdência de estados e municípios”. Disponível em <https://csb.org.br/noticias/pec-66-camara-retira-reforma-previdencia-servidores>. Acesso em 28/10/2024.

previdência social da União, exceto se preverem regras mais rigorosas quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo, quanto à aplicação das mesmas regras do regime próprio de previdência social da União, inclui regras de:

I – Idade e tempo de contribuição mínimos, cálculo de proventos e pensões, alíquotas de contribuições e acumulação de benefícios, além de outros aspectos que possam impactar o equilíbrio a que se refere o caput deste artigo;

II – Transição para os atuais servidores e as regras transitórias aplicáveis tanto para esses quanto para aqueles que venham a ingressar no serviço público do ente federativo”.

Art. 3º da PEC 66 - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover, em até 18 (dezoito) meses após a data da promulgação desta Emenda Constitucional, alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social para prever, no mínimo, as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União a que se refere o art. 40-A da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que não promoverem as alterações a que se refere o caput deste artigo em até 18 (dezoito) meses após a data da promulgação desta Emenda Constitucional, passam a vigorar as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União a que se refere o art. 40-A da Constituição Federal.

Assim, o parecer do relator, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados em 29 de outubro, manteve somente o núcleo originário da PEC 66, apresentada pelo senador Jader Barbalho, no tocante à previdência dos servidores municipais, ou seja, a alteração dos artigos 115 e 116 das Disposições Transitórias da Constituição, que faculta aos municípios o fracionamento do pagamento dos débitos com o RPPS ou o RGPS

“decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações [...] com vencimento até a data da promulgação desta Emenda Constitucional, ainda que em fase de execução fiscal ajuizada, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os parcelados anteriormente, em até trezentas parcelas mensais ou a 1% (um por cento) da média mensal da receita corrente líquida do Município referente ao ano anterior ao do vencimento da parcela, o que resultar na menor prestação”.

Para fazer jus a esse parcelamento, de acordo com a PEC 66, o município deve comprovar a “adoção de regras de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento dos benefícios [...] aplicáveis aos servidores públicos do regime próprio de previdência social da União e que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e

atuarial”, além do cumprimento das disposições obrigatórias da EC 103 para o RPPS municipal.

Em resumo, na versão da PEC 66 aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, os municípios, mesmo que não sejam mais obrigados, continuam fortemente incentivados a adotar as mesmas regras de concessão e cálculo dos benefícios do RPPS da União.

Dessa forma, a batalha dos servidores públicos continua, já que a tramitação da PEC na Câmara dos Deputados ainda não terminou, podendo reservar, inclusive, surpresas, até a possível reintegração do texto aprovado pelo Senado.

Este trabalho analisa a PEC 66 no que tange à previdência dos RPPS subnacionais, em particular dos municípios, contextualizando-a a partir da busca da sustentabilidade desses sistemas. Além desta introdução e de uma conclusão, o texto possui duas seções. A primeira explica a sustentabilidade dos sistemas previdenciários, com destaque para os equilíbrios financeiro e atuarial. A segunda aborda as providências indicadas pelo governo federal para enfrentar a insustentabilidade dos RPPS e o impacto da PEC 66 sobre essas medidas, além de apresentar a extinção do Regime Próprio como alternativa adicional.

I - A sustentabilidade da Previdência Social

A sustentabilidade da previdência social é avaliada com base no equilíbrio financeiro e no equilíbrio atuarial, que dizem respeito à capacidade do RPPS de cumprir a missão de pagar os benefícios devidos aos segurados, tanto no curto quanto no longo prazo.

1.1 Do equilíbrio financeiro

De forma simplificada, pode-se dizer que, em determinado período (geralmente, mês ou ano), um regime previdenciário tem equilíbrio financeiro, quando as receitas do exercício conseguem pagar os benefícios previdenciários concedidos. A apuração do equilíbrio financeiro pressupõe que a previdência seja operada em regime financeiro de repartição simples³ (também chamado de ‘regime de caixa’ ou ‘regime orçamentário’), independentemente de as regras terem sido efetivamente adotadas.

O equilíbrio financeiro informa sobre a sustentabilidade do RPPS no curto prazo (o exercício atual), não permitindo, contudo, concluir sobre a solvência nos exercícios futuros.

³ O regime financeiro é o mecanismo que indica como as fontes de receita (no caso analisado, principalmente as contribuições) financiam as obrigações (no caso, sobretudo os benefícios). O regime financeiro de repartição simples é aquele em que, a cada período, as contribuições arrecadadas visam ser suficientes para pagar os benefícios concedidos. Como as contribuições incidem principalmente sobre as remunerações dos segurados em atividade (‘geração atual’) e pagam os proventos de aposentados e pensionistas (‘geração passada’), se diz que esse regime financeiro implica um “pacto de gerações”.

Assim, embora o equilíbrio financeiro seja de grande importância e deva ser perseguido, ele é insuficiente. Para mitigar esse problema nos sistemas de previdência operados em regime de caixa, a Emenda Constitucional nº 20/1998 introduziu para o RGPS e para os RPPS a faculdade de provisionamento de recursos para garantir a sustentabilidade futura. Ou seja, autorizou a criação de reservas financeiras adicionais a serem utilizadas na eventual escassez de receitas em exercícios futuros:

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e a administração desses fundos.

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

Na administração pública brasileira, o cálculo do déficit dos sistemas previdenciários considera as receitas de contribuições de segurados e empregadores e os recursos de eventual fundo de provisionamento, mas ignora os aportes do Tesouro do ente federativo dispostos em planos de amortização do RPPS e desconsidera, no caso do RGPS, as demais fontes de receitas previstas no Orçamento da Seguridade Social. Essas regras de apuração do déficit são motivo de polêmicas, mas não serão analisadas nesse trabalho. Importa, aqui, salientar que, nos últimos anos, para os governos e os órgãos de controle dos entes federativos, a previdência pública não tem alcançado o equilíbrio financeiro. Por exemplo, avaliando o exercício de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU)⁴ informa:

Em 2021, o déficit financeiro total do sistema foi de R\$ 379 bilhões, sendo composto da seguinte forma: R\$ 247,3 bilhões do RGPS, R\$ 78,4 bilhões do RPPS de estados e DF, R\$ 48,1 bilhões do RPPS da União e R\$ 5,3 bilhões do RPPS de municípios (os dados dos entes não são auditados pelo TCU).

Para exemplificar, será usado o RPPS municipal de Curitiba (PR). No fim de 2022, as alíquotas contributivas dos servidores e do município eram de 14,0% e de 28,0%, respectivamente. Ao Regime Próprio estavam vinculados 26 mil servidores ativos, com remuneração média mensal de R\$ 5,7 mil (a folha de pagamento mensal do município

⁴ Ver O TCU e o desenvolvimento nacional. Contribuições para a administração pública. Disponível em [https://sites.tcu.gov.br/desenvolvimento-nacional/previdencia.html#:~:text=Em%202021%2C%20o%20de%EF%AC%81cit%20%EF%AC%81nanceiro,n%C3%A3o%20s%C3%A3o%20auditados%20pelo%20TCU\)](https://sites.tcu.gov.br/desenvolvimento-nacional/previdencia.html#:~:text=Em%202021%2C%20o%20de%EF%AC%81cit%20%EF%AC%81nanceiro,n%C3%A3o%20s%C3%A3o%20auditados%20pelo%20TCU).). Acesso em 15/10/2024.

totalizava R\$ 147 milhões). Ainda, havia 20 mil entre aposentados e pensionistas, com proventos mensais médios de R\$ 6,5 mil, o equivalente a uma folha mensal de benefícios de R\$ 128 milhões. As contribuições mensais, equivalentes a 42% da folha dos servidores ativos, somavam R\$ 61,74 milhões, menos da metade do total dos benefícios em manutenção. Havia evidente desequilíbrio financeiro, causado principalmente pelo escasso quantitativo de segurados em atividade em relação aos inativos e a baixa remuneração média dos servidores ativos em relação aos aposentados. As duas variáveis dependem da política de pessoal do município. Para que houvesse equilíbrio financeiro, seriam necessários 53,5 mil servidores ativos com a mesma remuneração. Alternativamente, poderia ter havido os mesmos 26 mil servidores ativos, mas com remuneração média de R\$ 11,7 mil.

Mesmo que o RPPS de Curitiba não opere em regime de repartição simples, os dados apresentados no exemplo ilustram como as previdências públicas operadas nesse regime financeiro dependem fortemente da relação entre a quantidade (e a massa salarial) dos segurados em atividade e o número (e o volume de benefícios) dos aposentados e pensionistas. Dessa forma, o equilíbrio financeiro é fragilizado sempre que houver enxugamento dos quadros do funcionalismo e/ou uma redução das remunerações em relação ao passado.

1.2 Do equilíbrio atuarial

De maneira simplificada, em um regime previdenciário, há equilíbrio atuarial quando o resultado atuarial (dado pela diferença entre os recursos acumulados e o valor presente dos benefícios futuros, líquidos de contribuições futuras) não é negativo. Ou seja, o equilíbrio atuarial pressupõe a adoção do regime financeiro de capitalização, no qual segurados, com a ajuda dos empregadores, financiam previamente seus benefícios futuros (tanto os da 'geração passada' quanto os da 'geração atual'), acumulando reservas que serão utilizadas posteriormente para o pagamento dos proventos previdenciários, sem recorrer ao "pacto de gerações". Do ponto de vista da sustentabilidade previdenciária, o regime de capitalização constitui, inclusive, uma resposta às fragilidades do regime de repartição, pois o pagamento dos inativos não depende do número de segurados em atividade nem das remunerações.

Nos RPPS, a capitalização é coletiva. Isso significa que os benefícios são calculados com base em disposições de lei e não nos saldos de contas individuais (que, no caso, nem existem) e são financiados por um único fundo mutualista. Tal fundo é formado por contribuições cujo valor é calculado para gerar receitas, oriundas de aplicação financeira que ajudam a acumular, até a data da concessão do benefício, montantes equivalentes ao valor atual das prestações futuras líquidas (as chamadas reservas garantidoras).

Dessa forma, o equilíbrio atuarial monitora a sustentabilidade de longo prazo do regime previdenciário. E o faz de forma muito exigente, pois prevê que todo e qualquer

benefício concedido seja integralmente garantido por uma reserva previamente constituída por um processo de acumulação, auxiliado pelo investimento das reservas constituídas.

A exigência do equilíbrio atuarial foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 20/1998, tanto para o Regime Geral quanto para os RPPS da União, estados, Distrito Federal e municípios. Ou seja, o equilíbrio atuarial é exigido não apenas para os sistemas previdenciários públicos operados em regime financeiro de capitalização, mas também para os sistemas operados em regime de repartição simples, como é o caso do RGPS, do RPPS dos servidores federais e de vários RPPS estaduais e municipais.

O equilíbrio atuarial é um requisito extremamente ambicioso e, em geral, de obtenção muito difícil pelos sistemas brasileiros de previdência pública, pois os entes federativos não dispõem de capacidade financeira para alcançá-lo. Demonstração disso é o fato de que, com raras exceções, atualmente, os RPPS sequer conseguem o equilíbrio financeiro, mesmo após terem aumentado as contribuições dos servidores (na maioria dos casos, para 14% da remuneração). Quase sempre, inclusive, o déficit atuarial permanece mesmo nos RPPS que já adotaram as regras vigentes do RPPS da União para a concessão e o cálculo dos benefícios.

A efetiva obtenção do equilíbrio atuarial só é possível com a bem-sucedida adoção do regime financeiro de capitalização, mas isso não foi expresso nos debates que marcaram as reformas constitucionais das últimas três décadas. De fato, ao mencionar o equilíbrio atuarial, os membros dos poderes Executivo e Legislativo envolvidos têm se referido somente a uma genérica sustentabilidade no longo prazo. Ademais, também os custos dessa transição foram silenciados.

Para ilustrar a dificuldade da capitalização de um sistema previdenciário público, considere-se novamente o RPPS municipal de Curitiba, que há anos é operado com esse regime financeiro. Em 31/12/2022, o valor dos benefícios futuros, já descontadas as contribuições futuras, era da ordem de R\$ 19 bilhões, mas o patrimônio de cobertura efetivamente constituído era de apenas R\$ 1,7 bilhões, implicando insuficiência (déficit atuarial) de cerca de R\$ 17 bilhões. Esse desequilíbrio, em geral, é causado por baixas contribuições (mas não é o caso do RPPS de Curitiba nos dias de hoje), atrasos ou inadimplência nos aportes e/ou má gestão dos investimentos.

De modo geral, a implantação do regime de capitalização em um RPPS até então operado em repartição simples, é um processo muito oneroso, já que geralmente esses regimes são criados operando em regime de repartição simples. Assim, a implantação significa que, ao longo de uma geração, há de se financiar duas previdências simultaneamente. Além de ter de pagar os já aposentados (para quem não houve pré-financiamento), o Regime Próprio deve também a pagar antecipadamente a previdência da 'geração atual', para que esses segurados cheguem à data da aposentadoria contando com uma reserva financeira capaz de cobrir todas as prestações futuras. A difícil transição para a

previdência capitalizada pode ser resumida pelo jargão “pague duas (previdências) e leve uma”.

Significativamente, até o momento, no Congresso Nacional não há propostas de substituição da exigência do equilíbrio atuarial com outra(s) providência(s) de mais fácil execução, sempre visando à devida sustentabilidade de longo prazo dos RPPSs. Por exemplo, poderia ser exigido que os Regimes Próprios operados em repartição simples constituíssem, de forma gradual, um fundo de provisionamento cujo saldo garantisse, no mínimo, o pagamento de 10 anos de prestações previdenciárias para aposentados e pensionistas. Em vez disso, no âmbito Legislativo, multiplicam-se as iniciativas para aliviar as contas dos entes federativos, postergando o cumprimento dos compromissos decorrentes da exigência de equilíbrio atuarial dos Regimes Próprios, mesmo quando o equacionamento do déficit atuarial se mostra inviável, como ocorre na maioria dos casos. Sob esse prisma de análise, a PEC 66 é mais uma iniciativa protelatória que não ataca as causas do problema.

II – Da amortização do déficit atuarial do RPPS

O governo federal, por meio da Portaria nº 1.467, de 02/06/2022, do Ministério do Trabalho e Previdência, apontou quatro opções para amortizar o déficit atuarial do RPPS (às vezes, utiliza-se o termo ‘equacionamento’, sinônimo de amortização), a saber:

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

I - Plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - Segregação da massa;

III - Aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63;

IV - Adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

§ 1º Complementarmente às medidas previstas no caput, devem ser adotadas providências para o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e para a melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do regime e identificação e controle dos riscos atuariais.

1ª opção: o plano de amortização

Um plano de amortização do déficit atuarial do RPPS detalha o compromisso do ente federativo em realizar contribuições ou aportes adicionais (geralmente em parcelas mensais ao longo de anos) para o RPPS. A esse respeito, para evitar gestões previdenciárias pouco responsáveis, em que o ente federativo assume obrigações que, na prática, onerarão sobretudo as administrações futuras, a EC 103 estabelece que “o parcelamento ou a moratória

de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição (60 meses, ndr)”, conforme disposto no art. 9º, § 9º da Emenda.

Importante observar que o núcleo originário da PEC 66, mantido pelo relator na Câmara dos Deputados, aumenta justamente o período máximo de pagamento dos débitos dos municípios para com os RPPSs, elevando-o de 60 meses (5 anos) para 300 meses (25 anos). Essa medida alivia as contas municipais no curto prazo, mas aumenta os riscos de insustentabilidade dos regimes. Prejudica também os servidores, pois a adoção de um plano de equacionamento não elimina o déficit atuarial, como disposto explicitamente na EC 103:

Art. 9º [...]

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de déficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit.

Assim, em caso de déficit atuarial, mesmo após a aprovação da PEC na versão do relator da Câmara dos Deputados, os servidores municipais de cargo efetivo estarão sujeitos aos seguintes riscos:

- a) Novas reformas previdenciárias que dificultam o acesso aos benefícios e reduzam o valor deles;
- b) Novos aumentos da alíquota contributiva, uma vez que o artigo 9º da EC 103 fixa um patamar mínimo dessas contribuições, mas não um limite superior;
- c) O aumento das contribuições de aposentados e pensionistas, por meio da ampliação da base de incidência, como forma de reduzir o déficit atuarial. Atualmente, na maioria dos RPPSs, essas contribuições ainda são calculadas sobre a parcela do provento que exceder o teto de benefícios do RGPS (hoje, de R\$ 7.786,02). No entanto, após a EC 103/2019, o artigo 149 da Constituição permite que decisão autônoma do ente federativo aumente essa parcela até o limite correspondente à parte do provento que exceda o salário mínimo (hoje, de R\$ 1.412,00);
- d) O estabelecimento de contribuições extraordinárias, não bem definidas, para todos os servidores (ativos e inativos) pelo ente federativo, em adição às contribuições normais, para ajudar o município a amortizar o déficit atuarial, como disposto no artigo 149 da Constituição.

2ª opção: a segregação da massa

A segregação da massa de um RPPS consiste na divisão dos segurados em dois grupos distintos:

- a) O Fundo em Repartição operado em regime de repartição simples, ao qual geralmente são vinculados os segurados mais próximos da aposentadoria, bem como os aposentados e pensionistas; e
- b) b) O Fundo em Capitalização, operado em regime de capitalização, que, na maioria das vezes, abrange os segurados em atividade mais distantes da aposentadoria.

Os dois fundos seguem as mesmas regras de benefícios e utilizam as mesmas alíquotas contributivas, mas cada um administra apenas os seus segurados, com uma separação quanto à administração financeira e contábil, sendo vedada a transferência de segurados, patrimônio, receitas e despesas entre os dois fundos.

Há várias maneiras de dividir os dois grupos na segregação da massa. Uma delas, por exemplo, pode compor o Fundo em Capitalização com os servidores ativos com menos de 55 anos de idade, enquanto o Fundo em Repartição abrangeria os demais segurados, incluindo todos os inativos.

A segregação da massa significa um processo gradual de capitalização do Regime Próprio, menos oneroso para o ente federativo, já que, nesse modelo, a formação de reservas garantidoras dos benefícios futuros fica limitada a uma parcela de servidores (o Fundo em Capitalização).

Na segregação da massa, o Fundo em Repartição é a parte problemática que, em poucos anos (dependendo do desenho adotado para essa fase), ficará completamente dependente dos aportes do tesouro do ente federativo, pois será composto apenas por aposentados e pensionistas (a "geração passada") e não contará mais com segurados da "geração presente", cujas remunerações garantem quase a totalidade das contribuições ordinárias. O Fundo em Capitalização, por outro lado, será a parte sustentável do RPPS, desde que haja contribuições suficientes e uma boa gestão dos investimentos.

No entanto, o artigo 9º da EC 103 dispõe expressamente que a segregação da massa não reduz o déficit atuarial do RPPS e, por isso, não elimina o risco de que venham a ser aprovadas reformas previdenciárias que dificultem a concessão dos benefícios, reduzam o valor dos benefícios a serem concedidos e aumentem os ônus contributivos dos segurados.

3ª opção: o aporte de bens e direitos

Essa opção implica a criação de um fundo financeiro, expressamente autorizado no artigo 249 da Constituição, cujo saldo, por prudência, poderá ser utilizado somente para a cobertura de despesas previdenciárias futuras do RPPS, em conjunturas difíceis. O objetivo desse fundo é evitar a insolvência do sistema e/ou comprometer a saúde financeira do tesouro do ente federativo. Por isso, o ideal é que seja utilizado em uma perspectiva de médio e longo prazo.

Em tese e a depender dos bens e direitos nele creditados, esse fundo poderá assegurar o equilíbrio atuarial do RPPS, mas isso é bastante improvável para os RPPSs com déficit atuarial elevado. Em todo caso, o fundo reduzirá o déficit atuarial.

4ª opção: a alteração das regras de concessão e cálculo dos benefícios

A versão da PEC 66 aprovada no Senado define quais serão as alterações obrigatórias nos requisitos de elegibilidade do servidor para aposentadoria e no cálculo dos benefícios, adequando-os às regras dos servidores federais. Mesmo que os deputados federais sigam o relator e rejeitem essa obrigatoriedade, como fizeram na CCJ, excluindo partes da PEC aprovada no Senado, o texto remanescente da proposta ainda altera os artigos 115 e 116 das Disposições Transitórias da Constituição e incentiva fortemente as mudanças em questão.

Essa adequação provocará impactos distintos nos diferentes RPPS municipais, dependendo das regras de benefícios vigentes em cada um deles. O Quadro 1 resume as principais alterações para o servidor de cargo efetivo sem direito à integralidade em um RPPS no qual, até hoje, foram mantidas as regras anteriores à Emenda Constitucional 103.

QUADRO

1

Principais ajustes dos benefícios para obter o parcelamento em 300 meses

	Antes da EC 103	Depois da PEC 66 (na versão aprovada no Senado e incentivada na Câmara)
Concessão da aposentadoria - servidores em geral	55 anos de idade e 30 anos de contribuição para a mulher. 60 anos de idade e 35 anos de contribuição para o homem	62 anos de idade para a mulher 65 anos de idade para o homem 25 anos de contribuição para ambos.
Concessão da aposentadoria – professores de ensino básico	50 anos de idade e 25 anos de contribuição para a mulher. 55 anos de idade e 30 anos de contribuição para o homem	57 anos de idade para a mulher 60 anos de idade para o homem 25 anos de contribuição para ambos
Cálculo da aposentadoria	Média aritmética simples das 80% maiores remunerações, objetos de contribuição previdenciária, corrigidas monetariamente	60% da média aritmética simples de todas as remunerações, objetos de contribuição previdenciária, acrescida de 2% por cada ano de contribuição depois do vigésimo
Cálculo da pensão por morte	Igual à remuneração (ou aposentadoria) do servidor falecido até o teto do RGPS, mais 70% da parcela acima do teto. Esse valor será repartido entre os pensionistas	<u>Base de cálculo:</u> o valor da hipotética aposentadoria por invalidez na data do óbito do servidor ativo e a aposentadoria do falecido aposentado <u>Fórmula de cálculo:</u> 50% da base de cálculo, acrescidos de 10% por dependente, até um máximo de 100%. Esse valor será repartido entre os pensionistas, mas sempre que um pensionista perder o direito ao benefício, haverá um novo cálculo

Obs.: Quadro válido para o servidor de cargo efetivo que tenha ingressado depois de 31/12/2003
Elaboração do autor

A EC 103 prevê normas de transição que amenizam a aplicação das novas regras de concessão e cálculo das aposentadorias para quem estiver próximo da elegibilidade ao benefício. No entanto, para os servidores públicos que tenham ingressado no serviço público antes de 2004, a manutenção dos direitos à paridade e integralidade está condicionada ao cumprimento das novas idades mínimas, sem descontos.

5ª opção: a extinção do RPPS

Entre as medidas aplicáveis em caso de déficit atuarial do RPPS, a Portaria MTP 1.467/2022 do governo federal não menciona a **extinção do Regime Próprio e a migração dos servidores ativos para o Regime Geral**. Essa, contudo, é outra opção do ente federativo, quando julgar pouco viável atingir o equilíbrio atuarial. Até novembro de 2019, a regulamentação para a extinção do RPPS era juridicamente frágil, permitindo contestações judiciais tanto por parte dos segurados quanto dos próprios entes federativos instituidores do Regime Próprio. Os litígios geralmente estavam relacionados às responsabilidades do RPPS em extinção. Finalmente, a Emenda Constitucional nº 103 estabeleceu de forma clara as diretrizes gerais para essa operação, que só pode ser realizada com base em lei específica do ente federativo.

Art. 34 da EC 103. Na hipótese de extinção por lei de regime previdenciário e migração dos respectivos segurados para o RGPS, serão observados, até que lei federal disponha sobre a matéria, os seguintes requisitos pelo ente federativo:

I - Assunção integral da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime extinto, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção;

II - Previsão de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios aos que tenham contribuído acima do limite máximo do Regime Geral de Previdência Social;

III - Vinculação das reservas existentes no momento da extinção, exclusivamente:

a) ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder, ao ressarcimento de contribuições ou à complementação de benefícios, na forma dos incisos I e II; e

b) à compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social.

Parágrafo único. A existência de superávit atuarial não constitui óbice à extinção de regime próprio de previdência social e à consequente migração para o RGPS.

Contrariamente ao que o senso comum sugere, a extinção do RPPS não implica o imediato encerramento das atividades da unidade gestora desse sistema. Pelo contrário, marca o início de um longo período em que o Regime Próprio continuará a administrar a previdência dos aposentados e pensionistas, bem como dos servidores ativos elegíveis ao benefício na data de entrada em vigor da lei de extinção. O processo de extinção será concluído apenas quando o RPPS não tiver mais segurados. As implicações dessa extinção para os servidores ativos, inativos e entes federativos poderão ser detalhadas em uma futura publicação.

Conclusão

O principal problema dos RPPS subnacionais é a falta de equilíbrio financeiro e atuarial. Nos últimos anos, a previdência dos servidores, geralmente baseada no “pacto de gerações”, enfrenta dificuldades de financiamento, pois as contribuições incidentes sobre a remuneração dos segurados em atividade já não cobrem mais os pagamentos de aposentados e pensionistas. Isso implica grandes ônus adicionais do ente federativo para manter a solvência do sistema.

Além disso, a exigência constitucional de buscar o equilíbrio atuarial se mostra excessivamente ambiciosa, uma vez que requer não somente a capacidade de pagamento dos benefícios atuais, mas também a formação de reservas financeiras para pré-financiar integralmente todos os benefícios futuros de todos os segurados, tanto aposentados quanto em atividade.

As reformas previdenciárias dos últimos 30 anos têm imposto aos Regime Próprio uma transição obrigatória para o regime financeiro de capitalização coletiva, o que significa, em termos práticos, que por algumas décadas estados e municípios devem arcar com o financiamento de duas previdências, a da ‘geração passada’, que geralmente não conta com reservas pré-constituídas, e a da ‘geração atual’. Sem essa transição, o equilíbrio atuarial não será alcançado. Para estados e municípios, atingir o equilíbrio atuarial dos RPPS é excessivamente oneroso e, por vezes, inviável. O desafio é semelhante à eliminação do déficit atuarial dos RGPS e RPPS dos servidores civis da União, que deixou essa transição de lado.

Diante desse cenário, seria adequado alterar a Constituição Federal para remover a exigência de equilíbrio atuarial, substituindo-a por medidas mais viáveis para a sustentabilidade de longo prazo dos Regimes Próprios. Entretanto, o Legislativo tem priorizado ações que se limitam a aliviar as finanças dos entes federativos. Nesse contexto, destaca-se a proposta original da PEC 66, de autoria do senador Jader Barbalho, que estende para 300 meses (25 anos) o prazo máximo para municípios quitarem as dívidas com o RPPS, geralmente decorrentes de planos de amortização definidos por lei municipal.

Nesse sentido, a PEC 66 reproduz uma prática recorrente das legislações municipais: reconhecer as dívidas com o Regimes Próprios, estabelecer um cronograma de pagamentos e, pouco tempo depois, já na fase de cumprimento da lei, aprovar novas normas que adiam os pagamentos, transferindo boa parte do ônus para as futuras administrações. A diferença agora é que os municípios buscam respaldo nas Disposições Transitórias da Constituição Federal, para poder descumprir a disposição da EC 103 que veda parcelamentos de débitos superiores a 60 meses. Essas práticas protelatórias contrastam com a meta constitucional de perseguir o equilíbrio atuarial, que tende a permanecer teórica, ainda que seja defendida como inquestionável pelas administrações municipais na interlocução com a sociedade e o funcionalismo, quando se trata de viabilizar reformas previdenciárias que retirem direitos dos servidores.

Na versão da PEC 66 aprovada no Senado, a extensão do prazo máximo de pagamento dos débitos do município para o RPPS está condicionada à adaptação obrigatória do Regime Próprio às regras de concessão e cálculo de aposentadorias e pensões dispostas na EC 103 para os servidores civis da União. Na Câmara dos Deputados, o relator retirou a obrigatoriedade dessa adaptação, fato celebrado como uma vitória do funcionalismo. Sem dúvida, foi um avanço.

No entanto, os servidores municipais não devem se considerar satisfeitos. Embora não seja mais obrigatória, essa adaptação ainda é fortemente incentivada. De fato, sem ela, o município não poderá parcelar os débitos com o RPPS e o RGPS em até 300 meses.

Em suma, o incentivo é muito tentador, o que faz com que aumentem as probabilidades de que os municípios, no tocante aos benefícios previdenciários, implementem reformas semelhantes à promovida pela EC 103 para os servidores federais, transformando o RPPS em uma versão piorada do Regime Geral.

Diante dessa conjuntura, é necessário que os servidores municipais definam estratégias previdenciárias para os próximos meses e anos. A primeira questão a ser respondida pelo funcionalismo é a seguinte: após as reformas realizadas e os incentivos à adequação das regras de elegibilidade e cálculo dos benefícios ao RPPS da União, vale a pena manter o Regime Próprio ou é preferível considerar a extinção dele, nas modalidades previstas na EC 103?

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 – Carlos Andreu Ortiz

CNTM – Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos

Diretora Executiva – Cecília Margarida Bernardi

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

Diretor Executivo – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC – SP

Diretora Executiva – Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretor Executivo – Gabriel Cesar Anselmo Soares

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

Diretor Executivo – José Carlos Santos Oliveira

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

Diretora Executiva – Marta Soares dos Santos

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

Diretor Executivo – Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretora Executiva – Zenaide Honório

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

Direção Técnica

Adriana Marcolino – Diretora Técnica

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Victor Gnecco Pagani – Diretor Adjunto

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

Equipe técnica

Luciano Fazio (consultor técnico)

Victor Pagani (edição de texto)