



## Virtus Consult

### NOTA TÉCNICA - AVALIAÇÃO ATUARIAL: SUA IMPORTÂNCIA E IMPACTO NA GESTÃO DO RPPS DA UNIÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOBRE A RENDA DOS SERVIDORES.

**De:** Eng. Luiz Roberto Pires Domingues Junior<sup>1</sup>  
**Para:** FONACATE  
**Assunto:** AVALIAÇÃO ATUARIAL do RPPS DA UNIÃO  
**Data:** 01 de dezembro de 2019.

*“Falar difícil é fácil. O difícil é falar fácil”*

*Machado de Assis*

## INTRODUÇÃO

A presente NOTA TÉCNICA tem por escopo apresentar a importância da **Avaliação Atuarial** e seu impacto na gestão do Regime Próprio de Previdência Social da União e suas consequências sobre a renda dos servidores, e com isto amparar os futuros questionamentos com relação a implantação da Emenda Constitucional nº103/2019.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A previdência dos servidores públicos, em especial dos vinculados a União, sofreram tantas alterações em seu escopo normativo desde de 1984 – data em que o trabalhador homem que ingressou no serviço público completaria hoje 35 anos de atividade laboral – que se tornou cada vez mais difícil o entendimento de quais regramentos são necessários para obter o direito ao acesso ao benefício de aposentadoria ou da pensão e aos regramentos que estabelecem o valor do mesmo.

Com a miríade de regras, as margens para erros e equívocos de interpretação e de injustiças se proliferaram, sendo a prax comum o estabelecimento de procedimentos administrativos diversos, dependendo do órgão setorial ao qual está vinculado o servidor público.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Economia. Engenheiro especialista em saúde coletiva. Auditor da Vigilância Sanitária do Distrito Federal. Ex-Coordenador Geral de Seguridade Social do antigo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, e subsecretário de administração da Secretaria de Estado de Saúde do DF.



## VirtusConsult

Com a reforma da previdência, ou melhor com a Nova Previdência, passou a ser de suma importância, também entender o mecanismo que determina, como se estabelece as regras de definição da alíquota de contribuição.

Passou a ser importante, conhecer do que se trata a Avaliação Atuarial.

A Avaliação Atuarial, é um dos grandes candidatos a ingressar no universo do homem comum, tendo, hoje, seus conceitos, expressões e práticas restritas a aridez dos profissionais de atuaria, economia, e de gestão de recursos humanos, migrando para a discussão passional do homem comum, ou pelo menos do servidor comum.

Tudo isso por um simples motivo: a Avaliação Atuarial, determinará como estará em última instância, nosso órgão mais sensível – o bolso.

Pois é a partir da Avaliação Atuarial que determinará o montante de recursos financeiros que serão deslocados da remuneração de milhares de servidores públicos, para o financiamento e sustentabilidade de sua aposentadoria e de pensões advindas, com o advento das alíquotas progressivas e em especial da extraordinária determinada pela Emenda Constitucional nº103/2019.

Assim, com a promulgação da Emenda Constitucional nº103 de 2019, fica inserido no marco jurídico previdenciário do servidor público civil, a imposição de equacionamento e manutenção da sustentabilidade econômica e financeira do Regime Próprio de Previdência Social, por meio, se necessário, da implantação “temporária” de uma alíquota extraordinária. Alíquota esta que será aplicada acima do que já é descontado como contribuição ordinária (alíquota progressiva), para que a conta financeira ou atuarial seja sempre de somatório zero.

Isto posto, esta NOTA TÉCNICA tem o objetivo de com base na Emenda Constitucional nº 103/2019 e nos normativos vigentes que trata da matéria, apresentar a importância da Avaliação Atuarial e seu impacto na vida cotidiana do servidor público federal, seja ativo, aposentado ou pensionista, e fornecer subsídios que demonstra as incongruências da própria existência da alíquota extraordinária.

## DAS DEFINIÇÕES

### AVALIAÇÃO ATUARIAL

Por oportuno, convém entender o que é uma Avaliação Atuarial e seus impactos na vida do servidor público, e como as avaliações atuariais pretéritas influenciam a tomada de decisão do poder público hoje.



## VirtusConsult

Iniciamos com a definição do que é AVALIAÇÃO ATUARIAL:

*“É o estudo técnico desenvolvido por profissional habilitado<sup>2</sup>, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, que tem como objetivo avaliar o plano de custeio do regime próprio de previdência para que este se mantenha equilibrado, garantindo a continuidade do pagamento dos benefícios cobertos pelo regime.”*

Ou se optarmos por uma definição legal, dada pela Resolução CNPC nº30/2018, temos que, Avaliação Atuarial é:

*“O estudo técnico desenvolvido por atuário, que deverá ter registro junto ao Instituto Brasileiro de Atuária, que terá por base a massa de participantes, de assistidos e de beneficiários do plano de benefícios de caráter previdenciário, admitidas hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras, e será realizado com o objetivo principal de dimensionar os compromissos do plano de benefícios e estabelecer o plano de custeio de forma a manter o equilíbrio e a solvência atuarial, bem como o montante das reservas matemáticas e fundos previdenciais.”*

Resumindo, a Avaliação Atuarial é o estudo em que se projeta à valor presente o custo de todas as obrigações financeiras com relação aos segurados e beneficiários (aposentados e pensionistas) e a necessidade de financiamento destas obrigações (contribuições) considerando o número de segurados e beneficiários existentes.

Verifica-se, portanto, que para estimar o valor destas obrigações que o sistema de previdência deverá suportar, depende da análise conjunta de diversas variáveis a serem consideradas e, por conseguinte projetadas.

Cada uma destas variáveis possui uma abordagem diferente e um impacto diferente no montante financeiro projetado das obrigações futuras do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e da sua necessidade de financiamento.

Por se tratar na prática de um exercício de futurologia, na Avaliação Atuarial, cada uma das variáveis consideradas é denominada de PREMISAS, e como vão compor um estudo de identificação de valores monetários de obrigações futuras de um regime de previdência, são denominadas de PREMISAS ATUARIAIS.

As PREMISAS ATUARIAS, se dividem basicamente em dois grandes blocos, as premissas de **ordem econômica**, que envolve:

- A **rentabilidade real** (descontada da inflação projetada) esperada/projetada do conjunto de contribuições existentes e a serem aportados no decorrer dos anos;
- O **crescimento da remuneração** ou da massa salarial dos contribuintes para o sistema;

---

<sup>2</sup> DECRETO Nº 66.408, DE 3 DE ABRIL DE 1970. Art. 1º Entende-se por atuário o técnico especializado em matemática superior que atua, de modo geral, no mercado econômico-financeiro, promovendo pesquisas e estabelecendo planos e políticas de investimentos e amortizações e, em seguro privado e social, calculando probabilidades de eventos, avaliando riscos e fixando prêmios, indenizações, benefícios e reservas matemáticas.

- O **indexador dos benefícios**, como ocorre o reajuste ou realinhamento dos benefícios;
- O **valor do teto** dos benefícios do serviço público;
- E, a **taxa de administração** aplicada para gerenciar o RPPS.

As de **ordem demográfica**, que incluem:

- o **perfil de mortalidade** da população onde está inserido o servidor,
- o **perfil de mortalidade** dos válidos;
- o **perfil de mortalidade** dos inválidos;
- o perfil de entrada de invalidez;

Junto a ordem demográfica devemos incluir características específicas do serviço público, tais como:

- **A idade de ingresso no Serviço Público** – seja municipal, estadual ou da União, civil ou militar;
- **Idade de ingresso** em regime formal de trabalho;
- a reposição dos servidores públicos;
- a taxa de **turn over** (rotatividade) no serviço público – incluindo aí o perfil de exoneração “a bem do serviço público”;
- e, a **composição familiar**, se o segurado possui ou não cônjuge e sua idade, ou ainda se possui outros dependentes reconhecidos por lei – como irmão incapaz ou pais dependentes econômicos.

Cada uma destas variáveis possuem a capacidade de impactar em maior ou menor grau o volume monetário de compromissos financeiros junto aos segurados e beneficiários do Regime Próprio de Previdência Social, e este impacto pode tornar o sistema superavitário ou deficitário, conforme podemos identificar no quadro 01.

Quadro 01. Efeito do erro de estimação da premissa atuarial sobre o resultado atuarial.

Premissa atuarial	Observado	Resultado Atuarial
Rentabilidade dos investimentos	Superior a estimada	Superavitária
	inferior a estimada	Deficitária
Taxa de crescimento das remunerações	Superior a estimada	Deficitária
	inferior a estimada	Superavitária
Taxa de rotatividade	Superior a estimada	Deficitária
	inferior a estimada	Superavitária
Idade de entrada	Superior a estimada	Deficitária
	inferior a estimada	Superavitária
Mortalidade de válidos	Superior a estimada	Deficitária
	inferior a estimada	Superavitária
Sobrevivência dos válidos	Superior a estimada	Deficitária
	inferior a estimada	Superavitária
Entrada em invalidez	Superior a estimada	Deficitária
	inferior a estimada	Superavitária
Morbidez (afastamento por doença)	Superior a estimada	Deficitária



## VirtusConsult

	inferior a estimada	Superavitária
Idades da família padrão	Superior a estimada	Superavitária
	inferior a estimada	Deficitária

Fonte: Gushiken et al,2002

Além de todas estas variáveis, temos de considerar o tamanho do universo de segurados e beneficiários do Regime Próprio de Previdência Social, pois quanto maior for o número de indivíduos vinculados ao sistema, menor será o risco de solvência em função de alteração de uma das variáveis consideradas, pois o impacto será estatisticamente diluído/mitigado pelo tamanho amostral existente.

De forma simplista, é o conjunto destas variáveis e de seu comportamento durante os anos, que se pode estimar o comportamento das obrigações financeiras futuras, e o estabelecimento dos parâmetros de cada uma destas variáveis, compõem o cerne da Avaliação Atuarial.

### PERFIL DE MORTALIDADE

A mais discutida variável dentro de uma discussão sobre previdência é a taxa de mortalidade.

A taxa de mortalidade diz respeito a expectativa de vida de uma pessoa ao alcançar uma certa idade. Por exemplo o IBGE projeta que para o ano de 2019 a expectativa de vida do brasileiro, ao nascer, é de 80 anos para as mulheres, e de 73 anos para homens. E para cada idade que a pessoa alcança esta expectativa vida é alterada. Este conjunto de expectativa de vida a uma determinada idade, por sexo, é denominada de Tábua Atuarial – aqui apresentamos a AT-83 (Tabela 01). A principal função de uma Tábua Atuarial é determinar em função das regras de elegibilidade quanto tempo o servidor ficará aposentado até o seu óbito.

Pois a expectativa de tempo de uso do benefício influenciará o comportamento do uso da reserva matemática.

Vamos a um exemplo simples de correlação direta. Na União os servidores públicos têm vertidos para o seu RPPSU, antes da EC nº103/2019 o valor de 11% de seu salário e a União contribui com 22% com a sua cota parte, totalizando 33% do valor do salário para a sua previdência. Assim temos que são necessários 3 meses de contribuição deste servidor para fazer frente a apenas um mês de aposentadoria, assim 30 anos de contribuição bancária em princípio 10 anos de aposentadoria, com o mesmo nível de remuneração da ativa.

Imaginemos que este servidor se aposente com 60 anos. A utilização da Tábua Atuarial AT-83, indica que a sua sobrevivência (expectativa de vida) nesta idade é de mais 22,53 anos, mas este servidor, só possui poupança para bancar 10 anos de aposentadoria. O regime ficará

em déficit com este servidor. Neste exemplo, para que a conta seja de somatório zero – isto é a sua reserva matemática acumulada seja idêntica à sua expectativa de sobrevivência este mesmo servidor teria de se aposentar aos 72 anos, pois sua reserva matemática cobriria 14 anos de sobrevivência (aposentadoria).

Aqui cabe uma ressalva/esclarecimento: está correlação é direta, para o servidor individual. Não se considera que tal avaliação está inserida na lógica de um Regime de Repartição Simples, pois a exclusão de segurados (óbitos em atividade), falecimento antes do cumprimento da expectativa de vida projetada, faz com que no universo tal conta seja equilibrada em seu conjunto, o que amplifica a necessidade de se ter o estabelecimento mais fidedigno do perfil de morbidade e de mortalidade do universo.

Mas esta relação só é válida para o caso da União, pois as proporções de contribuição variam para cada RPPS (tabela 02), veja o caso do Município de João Pessoa onde a relação é de 11% para 9%, o que totaliza 20% do valor do salário para a sua previdência. Assim para estes servidores para 30 anos de contribuição somente bancariam seis (06) anos de aposentação. Se o servidor viver mais que este tempo o regime entra, em princípio, em déficit.

Tabela 01. Tábua Atuarial AT-83

idade	Expectativa de vida	idade	Expectativa de vida	idade	Expectativa de vida	idade	Expectativa de vida
1	77,80	26	53,61	51	30,12	76	11,01
2	76,89	27	52,65	52	29,25	77	10,43
3	75,94	28	51,68	53	28,39	78	9,87
4	74,98	29	50,72	54	27,53	79	9,33
5	74,02	30	49,75	55	26,68	80	8,81
6	73,04	31	48,79	56	25,84	81	8,31
7	72,07	32	47,83	57	25,01	82	7,83
8	71,09	33	46,87	58	24,17	83	7,38
9	70,12	34	45,91	59	23,35	84	6,94
10	69,14	35	44,95	60	22,53	85	6,53
11	68,17	36	43,99	61	21,71	86	6,13
12	67,20	37	43,03	62	20,90	87	5,75
13	66,22	38	42,07	63	20,11	88	5,39
14	65,25	39	41,12	64	19,32	89	5,03
15	64,28	40	40,17	65	18,54	90	4,68
16	63,31	41	39,22	66	17,77	91	4,33
17	62,33	42	38,28	67	17,02	92	3,98
18	61,36	43	37,34	68	16,29	93	3,62
19	60,39	44	36,41	69	15,56	94	3,24
20	59,42	45	35,49	70	14,86	95	2,84
21	58,45	46	34,57	71	14,18	96	2,39
22	57,48	47	33,67	72	13,51	97	1,88
23	56,51	48	32,77	73	12,86	98	1,27
24	55,55	49	31,88	74	12,22	99	0,50
25	54,58	50	30,99	75	11,61		

A expectativa de vida é construída baseada no comportamento do universo populacional considerado, isto é, a expectativa de vida e por consequência as taxas de mortalidade e as tábuas atuariais, dependem do tamanho e do perfil do universo populacional. Pinheiro (2007)

indica que participantes de planos de benefícios (de grupos fechados) apresentam uma experiência de mortalidade menor do que a do grupo que compõe a população em geral do país.

Informações obtidas da PREVI (fundo de previdência dos funcionários do Banco do Brasil), indicam a presença de mais de 50 beneficiários de aposentadoria com mais de 100 anos. Isto é, estes segurados possuem mais tempo de aposentadoria que de atividade como ativo. Tal fato, apesar de ser estatisticamente marginal, influencia na sustentabilidade do sistema de previdência social.

## O PERFIL DE MORTALIDADE DOS VÁLIDOS E DOS INVÁLIDOS

Junto ao comportamento da taxa de mortalidade, podemos considerar como “subsistema” o perfil de mortalidade dos válidos, que deve representar a expectativa de vida dos servidores ano a ano, isto é, qual a porcentagem destas pessoas permanecerá viva nos anos seguintes. E o perfil de mortalidade dos inválidos, que deve representar a expectativa de vida dos servidores INVÁLIDOS ano a ano, isto é, qual a porcentagem destas pessoas permanecerá viva nos anos seguintes. Assim teríamos uma tábua atuarial específica para cada um destes casos.

Tabela 02 – Alíquotas de contribuição dos servidores segurados e do ente federativo por RPPS dos estados e de suas capitais estimadas na avaliação atuarial – 2016

Estado	Capital	Alíquotas %	
		Ente	Segurados
<b>REGIÃO NORTE</b>			
Acre		12,2	11
	Rio Branco	15,41	11
Amapá		12	11
	Macapá	9	11
Amazonas		13	11
	Manaus	13	11
Pará		11	11
	Belém	12	11
Rondônia		10,32	11
	Porto Velho	12,36	11
Roraima		14	11
	Boa Vista	12,04	11
Tocantins		16,38	11
	Palmas	11,13	11
<b>REGIÃO NORDESTE</b>			
Alagoas		11	11
	Maceió	13,28	11
Bahia		15	12
	Salvador	10,55	11
Ceará		22	11
	Fortaleza	20	11
Maranhão		15	11
	São Luís	11	11
Paraíba		21,96	11



## VirtusConsult

	João Pessoa	9	11
Pernambuco		13,5	13,5
	Recife	15,94	12,82
Piauí		20	11
	Teresina	20	11
Rio Grande do Norte		22	11
	Natal	21	11
Sergipe		19	13
	Aracaju	22	11
REGIÃO CENTRO OESTE			
Distrito Federal		16,55	11
Goiás		13,25	13,25
	Goiânia	12,17	11
Mato Grosso		22	11
	Cuiabá	9	11
Mato Grosso do Sul		21,5	11
	Campo Grande	13,5	11
REGIÃO SUDESTE			
Espírito Santo		20,5	11
	Vitória	20	11
Minas Gerais		22	11
	Belo Horizonte	21,9	11
Rio de Janeiro		20,85	11
	Rio de Janeiro	21	11
São Paulo		22	11
	São Paulo	22	11
REGIÃO SUL			
Paraná		12,1	11
	Curitiba	22	11
Rio Grande do Sul		13,25	13,25
	Porto Alegre	18,97	11
Santa Catarina		24	12
	Florianópolis	13,5	11
BRASIL			
União		22	11

Fonte: Ministério da Previdência Social - 2017

### O PERFIL DE ENTRADA DE INVALIDEZ

Outra variável que influencia a Avaliação Atuarial é o perfil de entrada em invalidez do servidor público.

Qual a taxa (chance) de invalidez que acometem os servidores públicos? Em que idade ou em quanto tempo de serviço público?

A caracterização da invalidez indica para o RPPS o encerramento prematuro da figura do servidor como segurado, passando para a situação de beneficiário. Tal situação amplifica de forma significativa distorções na projeção de sustentabilidade do sistema, ainda mais se não há diferença estatística significativa de perfil de mortalidade entre os válidos e inválidos, implicando efetivamente no aumento das obrigações financeiras futuras a serem arcadas pelo RPPS.





## Virtus Consult

### A REPOSIÇÃO DE SERVIDORES

Esta é uma variável que influencia sobremaneira o comportamento de longo prazo do RPPS da União. Pois cada servidor que passa para a situação de beneficiário – seja como aposentado, ou como instituidor de pensão, altera o montante de receita e de despesa, reduzindo o primeiro e incrementando o segundo.

Num regime de Repartição Simples, tal fato deve ser compensado na medida do possível com o ingresso de novos servidores, para compensar a saída deste e a entrada de mais um aposentado – na lógica anterior, teríamos de ter para cada servidor que se aposentasse a entrada de 3 servidores ativos.

Assim a política de reposição da força de trabalho no serviço público é fundamental para a projeção adequada do fluxo de receitas no decorrer dos anos.

### A TAXA DE *TURN OVER* (ROTATIVIDADE) NO SERVIÇO PÚBLICO

A taxa de rotatividade no serviço público, implica no mínimo em assunção da obrigação de compensação junto a outros Regimes de Previdência Social, pois o tempo e o valor vertido para o RPPS deve ser, repassado, proporcionalmente, ao Regime de Previdência Social ao qual o servidor/trabalhador irá receber seus proventos de aposentaria ou de pensão. Este movimento de pessoal dependendo de sua intensidade poderá influenciar o perfil de sustentabilidade financeira e atuarial do sistema.

No caso específico do RPPS da União, por não existir a Unidade Gestora Única, não é realizado, por vedação legal, a compensação de servidores ou trabalhadores originários de outros regimes de previdência, mas que se aposentaram pela União. Este custo financeiro é arcado de forma plena pelo RPPS da União, impactando na sustentabilidade do Regime, fazendo por dedução, exigir dos contribuintes deste regime uma contribuição maior que o necessário, para garantir a sustentabilidade do RPPS da União, ao mesmo tempo que o RPPS da União está subsidiando outros RPPS.

### A IDADE DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO

É necessário cumprir os requisitos de elegibilidade para fins de pleitear o benefício da aposentadoria. A aposentação junto ao Regime Próprio de Previdência Social exige que o servidor comprove junto ao RPPSU seu tempo de cargo e de serviço público. Assim a informação de quando



## VirtusConsult

o servidor obteve seu vínculo empregatício no serviço público (data) é fundamental para se determinar, juntamente com sua idade, a data passível de solicitar a aposentação – independentemente de o servidor exercer ou não o direito ao abono de permanência – e, por conseguinte, a Avaliação Atuarial, indicar o tempo preditivo de assunção das obrigações do benefício.

### IDADE DE INGRESSO EM REGIME FORMAL DE TRABALHO

A literatura acadêmica indica que o brasileiro de forma geral começa sua vida laboral muito cedo, normalmente antes dos 18 anos.

Mas começar cedo no mercado de trabalho não indica, necessariamente vínculo com o sistema de previdência social, pois em geral os primeiros trabalhos ocorrem de maneira informal.

Assim é fundamental estabelecer a data de ingresso no mercado formal de trabalho para se possa determinar qual a idade projetada em que se irá alcançar o tempo mínimo exigido de contribuição a qualquer sistema de previdência social, para fazer jus ao benefício da aposentação.

A idade de ingresso em regime formal de trabalho, dependendo da data de ingresso do trabalhador, pode ser definidora da data de elegibilidade para a aposentação, com relação ao tempo de contribuição, ou apenas orientativa.

Explico: a legislação somente considera para fins de contagem de tempo de serviço o período em que houve contribuição à previdência, períodos em que não houve contribuição são desconsiderados. Assim trabalhadores que apresentam uma alta taxa de rotatividade, períodos de desemprego, ou de afastamento do serviço por interesse particular podem afetar a contagem de tempo de serviço, independentemente da idade de ingresso no mercado formal de trabalho. Mas isto somente vale a partir de julho de 1994 (lançamento do Plano Real), períodos anteriores não é considerada para nenhum efeito, apenas a caracterização do vínculo formal de trabalho.

### COMPOSIÇÃO FAMILIAR - POSSUIR OU NÃO CÔNJUGE E SUA IDADE, POSSUIR OU NÃO FILHOS

Esta é uma variável que influencia sobremaneira o comportamento das obrigações financeiras devidas pelo RPPS aos seus segurados e beneficiários, pois um dos benefícios previdenciários devidos pelo sistema é o pagamento de pensão por morte.

O pagamento de pensão por morte, nada mais é do que a ampliação do prazo de obrigação do pagamento do benefício além do projetado na tábua atuarial de mortalidade (válidos



## VirtusConsult

ou inválidos). Pois a ocorrência do evento (óbito) poderá gerar o pagamento de um novo benefício previdenciário que é a pensão por morte.

A pensão por morte possui comportamento demográfico diferente, com expectativa de sobrevivência diferenciado do instituidor da pensão.

Assim ao se estabelecer o volume de obrigações financeiras que devem ser assumidas pelo RPPS no decorrer dos anos, devem considerar não a expectativa de vida ou a tábua atuarial de sobrevivência do servidor, mas sim a expectativa de vida da sua composição familiar – cônjuge ou outros dependentes elegíveis. Pois a existência de dependentes elegíveis ampliará o período de manutenção do benefício, alterando a projeção de obrigações financeiras do RPPS da União.

Exemplo: um servidor homem com cônjuge 10 anos mais nova, com mais de 43 anos na idade do óbito. A obrigação financeira do RPPS não considerará a expectativa de sobrevivência do servidor, mas sim de sua esposa. O que amplia o tempo de manutenção do benefício, mesmo com redução de valor pago ao benefício de aposentadoria para um valor pago de pensão.

Assim é fundamental a existência de um cadastro constantemente atualizado, que estabeleça o perfil dos servidores segurados, pois a modificação do perfil familiar influencia a sustentabilidade do sistema de previdência de qualquer regime.

### PERFIL DE MORBIDEZ (AFASTAMENTO POR DOENÇA).

Esta é uma variável que felizmente não precisa ser considerada para fins de Avaliação Atuarial do RPPS da União, pois diferentemente do Regime Geral de Previdência Social, os afastamentos por doença são custeados em sua totalidade pelo Tesouro Nacional, assim o perfil de morbidez dos servidores públicos não gera obrigações financeiras do RPPS junto aos seus segurados.

### A RENTABILIDADE REAL

Aqui adentramos nas variáveis econômicas propriamente ditas.

A rentabilidade irá determinar o nível de financiamento prévio exigido para fazer frente às obrigações do RPPS. Quanto maior for a taxa de rentabilidade preditiva adotada, menor será o **valor presente líquido** das obrigações futuras e, por conseguinte do valor das contribuições necessárias para garantir a sustentabilidade do sistema de previdência.



## VirtusConsult

Rentabilidade idêntica ao valor da inflação mantém inalteradas as premissas de financiamento do RPPS. Rentabilidades inferiores ao índice de inflação impõem aportes de valores de contribuição maiores no presente para fazer frente à possibilidade de déficit futuro – equilíbrio atuarial e rentabilidade superior ao índice de inflação implicam em redução do nível de contribuição atual necessária para fazer frente aos compromissos futuros.

Diversos patrocinadores de vários fundos de pensão públicos, costumam inflar suas projeções de ganhos (rentabilidade) na aplicação dos recursos das aplicações para reduzir suas obrigações no presente, uma vez que os efeitos de uma decisão equivocada ou tecnicamente errada, somente será sentida nos anos vindouros ou em outra administração.

No Brasil, as taxas de rentabilidade consideradas – normalmente denominadas hipótese atuarial, são estabelecidas em 6%.

Num cenário de inflação baixa, tem-se demonstrado que tais hipóteses de rentabilidade não são fáceis de alcançar, uma vez que a Resolução nº 4.661, de 25 de maio de 2018, que dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar, determina em seu artigo 27, como deve ser a carteira de aplicação, *in verbis*:

*Art. 27. A EFPC<sup>3</sup> deve observar, em relação aos recursos de cada plano por ela administrado, os seguintes limites de alocação por emissor:*  
*I - até 100% (cem por cento) se o emissor for o Tesouro Nacional;*  
*II - até 20% (vinte por cento) em instituição financeira bancária autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil; e*  
*III - até 10% (dez por cento) nos demais emissores.*

Podemos verificar que o grosso do investimento é direcionado à compra de títulos públicos da União, e estes títulos públicos vinculados a Selic, tiveram uma valorização nos últimos 12 meses com vencimento em 01/03/2021 de apenas 5,26% - isto é abaixo da hipótese atuarial estabelecida, indicando que o sistema deverá entrar em equilíbrio por outros meios.

E fica uma pergunta no ar: os fundos de previdência, tem como objetivo de apenas ser uma fonte segura do Estado Brasileiro se financiar?

Mesmo que o RPPS da União seja o de Repartição Simples, e que apresente, por avaliações atuariais déficit financeiro, e que na prática não haveria aplicação dos recursos, pois a totalidade da receita seria usada para cobrir as obrigações atuais, a normatização vigente determina que o RPPS da União seja tratado como regime de capitalização, assim a determinação da taxa de rentabilidade no longo prazo deve ser a mais aderente à realidade e não servir apenas de instrumento de diminuição da obrigação de contribuição e nem de seu incremento desnecessário.

---

<sup>3</sup> Entidade Fechada de Previdência Complementar

## O CRESCIMENTO DA REMUNERAÇÃO

O crescimento da remuneração dos servidores é uma variável importante a ser considerada, pois este fator poderá determinar em última instância o valor do benefício de aposentadoria.

A Reforma da Previdência modificou de forma significativa os valores a serem custeados pelo RPPS a diversos segmentos do serviço público.

Servidores que forem agraciados com a INTEGRALIDADE de seus vencimentos na aposentação determinarão que quanto maior for o *gap* entre os níveis de remuneração (e por consequência de contribuição), maior será o impacto desta diferença no custeio global do RPPS, pois o histórico de contribuições não corresponderá – matematicamente, a reserva matemática necessária para fazer jus às obrigações junto a este servidor, considerando sua tábua de mortalidade.

De outro lado temos os servidores que irão se aposentar pela média de 100% de suas remunerações, assim, para estes o perfil de crescimento da remuneração não afetará o valor do benefício de aposentadoria, pois o valor será definido considerando o histórico de contribuição, e não a última contribuição considerada.

Isto posto, temos dois grupos de servidores, em que o sistema de benefício afeta de forma distinta o comportamento do RPPS da União como um todo, sendo que os servidores que fazem jus a INTEGRALIDADE pressionarão os servidores DA MÉDIA, a arcar com a diferença de tratamento, com aumento do valor de contribuição. O estabelecimento desta predição de crescimento da remuneração é importante para tentar mitigar os seus efeitos no futuro.

## O INDEXADOR DOS BENEFÍCIOS

Na outra ponta, depois de estabelecer o valor do provento de aposentadoria ou de pensão, temos que estes benefícios apresentam indexadores bem definidos para a sua correção – realinhamento ou reajuste.

De maneira geral, os servidores que aposentaram com o benefício da integralidade, têm seus proventos corrigidos, se e somente se, os segurados ativos tiverem majorados seus salários. Considerando o histórico recente de reajuste concedido, apenas com os ganhos de rentabilidade acumulados há grande probabilidade de fazer frente a este custo.



## Virtus Consult

Não obstante, o aposentado oriundo *da média* tem garantido a manutenção de seu poder de compra, isto é, devem ter seus proventos realinhados anualmente pelo índice de inflação escolhido<sup>4</sup>.

Assim apresenta-se um cenário bem provável de não ampliação do nível de salário dos ativos (estagnação do valor de contribuição), mas com aumento das obrigações com proventos de aposentadoria e pensão.

Situação esta que pressionará a sustentabilidade e o equilíbrio do Regime, podendo-se exigir aumento do valor líquido de contribuição dos ativos.

De forma geral esta variável da avaliação atuarial já está dada, é preciso apenas administrá-la.

### O VALOR DO TETO DOS BENEFÍCIOS DO SERVIÇO PÚBLICO.

Esta é mais uma variável que atua de forma diferente em grupos distintos do serviço público.

Para os servidores que mantém vinculação plena ao regime de repartição simples, o valor teto dos benefícios se fixa no valor máximo de remuneração do serviço público, assim não há grande influência do mesmo nos estudos atuariais.

De outra parte, temos o grupo de servidores que migraram ou já ingressaram sob a égide do Regime de Previdência Complementar.

Este grupo de servidores possui limitação de contribuição ao RPPS da União (a contribuição limita-se ao valor teto do RGPS), o que aumenta a pressão para alteração da alíquota de contribuição dos segurados, aposentados e pensionistas para se garantir o equilíbrio econômico financeiro do regime.

Em outubro 2019, este grupo de servidores já corresponde por cerca de 14% da força de trabalho estatutário civil da União e a tendência demográfica natural, é que este grupo se torne em pouco tempo maioria dos contribuintes do RPPS da União. E este grupo terá a obrigação financeira frente a servidores com proventos bem superiores ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

### TAXA DE ADMINISTRAÇÃO APLICADA PARA GERENCIAR O RPPS

---

<sup>4</sup> Até a EC 103/2019, o índice de correção era o INPC, após a reforma, poderá a União escolher outro índice diferente do usado no RGPS.



## VirtusConsult

A gestão de qualquer empresa apresenta custos intrínsecos ao seu processo produtivo, o RPPS da União, não difere em nada neste aspecto de qualquer atividade econômica.

O RPPS da União apresenta custos referentes a sua própria administração, a gestão de seus ativos e, assunção de suas obrigações financeiras.

Estes custos são arcados de duas maneiras: ou por uma taxa de administração a ser obtida em função de parte dos ativos administrados, ou por meio de uma taxa de carregamento – isto é, uma porcentagem de cada valor contribuído vai para custear a administração do próprio RPPS. Qualquer que seja a fonte desta “taxa” de administração, haverá redução da reserva matemática potencial e influenciará na solvência do RPPS da União, podendo impactar em última instância no incremento da alíquota de contribuição.

Quanto menor a massa de segurados, maior será o custo per capita para a manutenção do próprio RPPS da União. Outro aspecto diz respeito a eficiência com que a Unidade Gestora Única (responsável legal pela administração do RPPS e ainda inexistente para a União) irá administrar estes recursos.

Um aumento em demasia dos custos administrativos pode influenciar negativamente nos ganhos atuariais do próprio regime. Podemos vislumbrar isso no sistema de Previdência Complementar do Chile, que foi uma das variáveis mais importantes para estabelecer os baixos valores de proventos, devido a altas taxas de administração.

### A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO ATUARIAL

O que mudou de forma significativa com relação a um estudo que é efetivado desde a criação dos primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensão? E que desde a publicação da Lei Complementar nº101/2001, é obrigação a sua elaboração para encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias – Art. 4, inciso IV do parágrafo 2º?

Antes da Emenda Constitucional nº103/2019, as alíquotas de contribuição definidas por lei, independentemente, se as contribuições vertidas eram suficientes, hipossuficientes ou hipersuficientes para a manutenção do sistema, uma vez que os déficits apurados deviam ser plenamente cobertos pelo Tesouro Nacional.

Assim os valores preditivos indicados nos estudos atuariais do RPPS da União, serviram apenas para alimentar a narrativa de déficit permanente. Narrativa esta que subsidiou as 05 últimas grandes alterações no arcabouço legislativo da previdência do servidor público, e apenas atuando como um cumprimento formal do orçamento do Estado Brasileiro, sem compromisso efetivo com a

boa prática atuarial, isto é, com modelos atuariais sem aderência a massa de segurados ao qual representa esta avaliação.

Os estudos atuariais apresentados desde 2005, como anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias que trata da “*Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis da União*” evidenciam descontinuidade metodológica e de estabelecimento de premissas, com gravíssimos problemas de assimetria de informação, corroborando com diversos achados feitos pelo Tribunal de Contas da União, nos últimos anos, afetos a processos referentes à análise dos Regimes de Previdência Social administrados pela União.

Em realizando uma análise diagonal dos Estudos Atuariais do RPPSU, pode-se apontar diversas inconsistências, ao qual destaco:

- Problemas de cadastro de servidores ativos, aposentados e pensionistas, com falta e inconsistência dos dados apresentados pelos órgãos. A avaliação atuarial depende do envio destas informações de 70 (setenta) órgãos diferentes, com metodologia de coleta de dados diferenciada.
- Tábuas atuariais descoladas da realidade do perfil demográfico da população de segurados do RPPSU – que indicações empíricas apontam para uma taxa de sobrevivência diferente da população média em geral – maior que a média.
- Taxa de desconto para determinar o montante financeiro das obrigações futuras, descolada das hipóteses atuariais reais efetivados pelos Fundos de Pensão – o que reduz o impacto das obrigações futuras.
- Dificuldade de apuração das contribuições efetivamente vertidas para o sistema.
- Definição da situação jurídica dos servidores públicos da área de segurança do Distrito Federal, que exigiram recursos da ordem de 4,5 bilhões do RPPSU em 2009, e que não há nenhum ingresso de receita de suas contribuições para os cofres do RPPSU, ficando com o Governo do Distrito Federal.

De outra monta, podemos ainda exemplificar: como é possível que nos informes oficiais da União, haja a diferença de mais de 9.431,1% entre os dados disponibilizados em dezembro de 2016 e janeiro de 2017. O que pode ter acontecido no sistema de recursos humanos da União, envolvendo civis dos três poderes, que implicou em uma diferença tão gritante de parâmetro – Tabela 03.

Tabela 03 – Déficit nominal do RPPSU de acordo com o RREO DEZ/2016 e PLCN 01/17.





## VirtusConsult

Ano	RPPSU – déficit nominal RREO DEZ/16	RPPSU – déficit nominal PLCN 01/17	Variação
2017	71.380.334.000,00	75.500.436.637,61	5,77%
2027	137.227.318.000,00	131.144.962.103,36	- 4,43%
2037	210.452.499.000,00	195.861.730.368,05	- 6,97%
2047	267.870.405.000,00	264.406.803.093,97	- 1,29%
2057	243.725.517.000,00	328.257.356.261,02	34,68%
2060	227.210.317.000,00	347.939.861.410,54	53,12%
2070	151.653.180.000,00	410.180.841.975,95	170,51%
2080	60.390.144.000,00	505.415.404.262,98	736,89%
2090	7.250.072.000,00	691.019.797.931,69	9.431,1%

A Emenda Constitucional nº 103/2019, inova e muda a estrutura de financiamento dos RPPS, ao determinar de forma cristalina que os possíveis déficits financeiros e atuariais devem ser suportados conforme o nível de participação do patrocinador (União) e das contribuições de seus servidores e beneficiários.

Conseqüentemente, o déficit apurado deverá ser rateado entre patrocinador (União) e beneficiários (servidores, aposentados e pensionistas). Uma coisa é estabelecer um plano de cobertura, com a imposição de alíquota extraordinária, para impedir um rombo futuro de 7,25 bilhões de reais e outro para impedir um rombo de 691,02 bilhões de reais. Existe alguma dúvida qual vai exigir maior comprometimento da renda atual dos segurados e beneficiários?

Assim torna-se fundamental conhecer e discutir tecnicamente como é construída a Avaliação Actuarial apresentada na Lei de Diretrizes Orçamentárias e que determinará o norte administrativo do RPPS da União, tanto na determinação da alíquota de contribuição progressiva – possível majoração; como da aplicação ou não da alíquota extraordinária - do seu valor e da sua temporalidade.

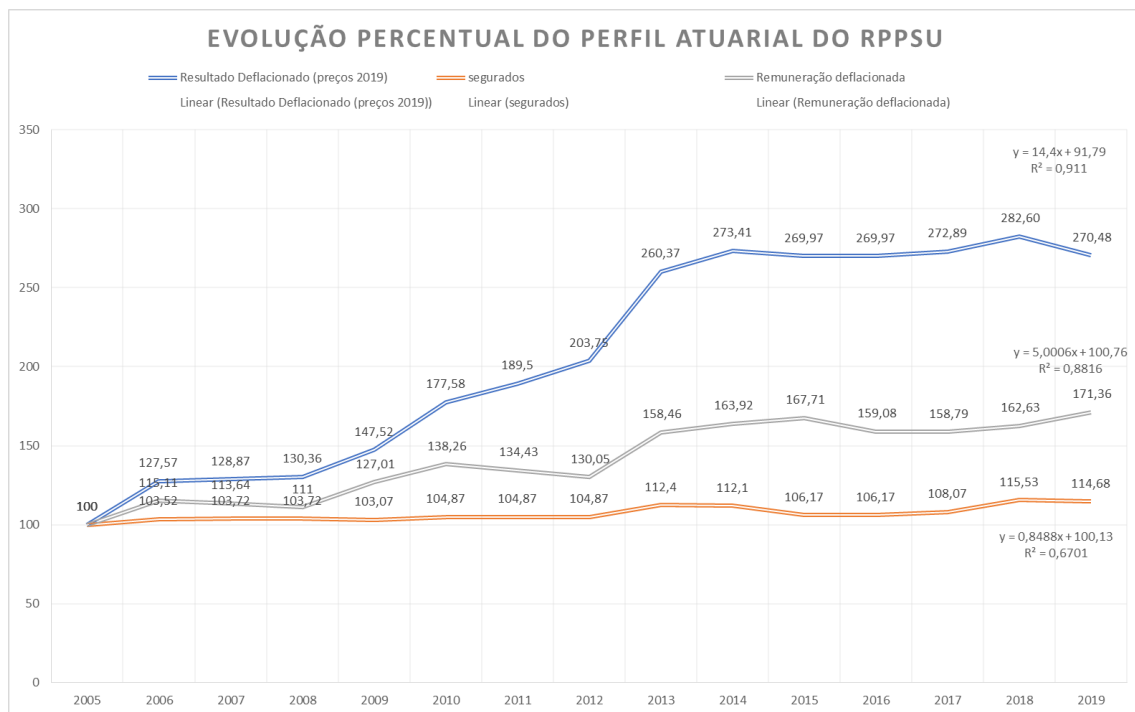
Verifica-se num universo de 15 anos (2005 a 2020), que a projeção das avaliações atuariais apresentou um crescimento do déficit de 170,48%, enquanto o crescimento do corpo de servidores apresentou um incremento de 14,68% e dos salários de 71,36%, todos em termos reais – gráfico 01.

Não há justificativa demográfica ou econômica que implique em um incremento acentuado do nível de insolvência do RPPS da União, contudo existem justificativas técnicas e políticas, para que o RPPS da União apresente este comportamento, mas que se não forem segregadas, trabalhadas e explicitadas, o pagamento da conta destas decisões políticas serão assumidas de forma plena pelos segurados e beneficiários do RPPS da União.

As questões de ordem puramente técnica envolvem basicamente a determinação dos parâmetros das variáveis atuariais aqui apresentadas, e que na análise dos próprios anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO apresentam diversas discrepâncias e não conformidades

metodológicas com as características da massa (universo de segurados), que não é objeto desta Nota Técnica.

Gráfico 01. Evolução do Perfil do RPPSU de 2005 a 2019.



As questões de ordem política devem ser consideradas de forma efetiva, pois decisões de governo emitidas em anos pretéritos interferiram de forma concreta na sustentabilidade do sistema e devem ser arcados pelo garantidor das políticas públicas da União: o Tesouro Nacional; e não rateados de forma desproporcional entre a União (patrocinadora) e os seus segurados (servidores e aposentados). Situação agravada pelo fato de que a responsabilidade de coparticipação da União, a partir da Emenda Constitucional no RPPS é de até o mesmo valor vertido pelo segurado e não mais o dobro deste valor.

Sobre este enfoque, merece atenção mais detalhada três casos:

Exclusão dos impactos financeiros das regras pretéritas de concessão de benefícios previdenciários do RPPSU para segurados não contribuintes:



## VirtusConsult

Houve a inserção de servidores públicos ao Regime Jurídico Único - RJU e por consequência (a época) na figura conceitual do RPPS da União, que ingressaram no serviço público antes de 11 de dezembro de 1990 (Lei nº8.112).

Neste caso, temos que na universalização do regime estatutário para os servidores da União, houve a mudança de regime de previdência para cerca de 650 mil servidores públicos, para um regime que não possuía a nem 150 mil. Estes servidores que contribuíam, em princípio, para o Regime Geral de Previdência Social, com teto de contribuição e de benefício, entraram num sistema em que não se exigiu contribuição prévia e o teto era a última remuneração percebida pelo servidor.

O fato em retrospectiva é tão absurdo, que era comum, repartições públicas reservarem alguma função comissionada para os servidores que iriam se aposentar, com o único objetivo de aumentar o valor de provento destes servidores. Afinal a conta ia sempre para a viúva – a viúva morreu com a EC 103/2019, e a conta vai chegar.

Como houve a imposição de transição de regime previdenciário com a criação do Regime Jurídico Único - RJU, para um regime de regras mais flexíveis e benéficas para o indivíduo, diversos servidores postergaram a sua aposentadoria, para não se aposentarem pelo RGPS e sim pelo RJU. Esse movimento foi tão intenso que até hoje, 29 anos após a promulgação da lei nº8.112/1990, o ano de 1991, ainda é recordista em número de concessão de aposentadoria, com 46.196 aposentadorias concedidas<sup>5</sup>.

Aqui a lógica é simples: foi uma política pública que favoreceu a época estes servidores. Foi uma decisão política de não se cobrar contribuição previdenciária destes servidores e nem do empregador. O custo seria assumido 100% pelos cofres da União, e o assim o foi até 12 de novembro de 2019. O impacto desta “desoneração” previdenciária se faz sentir na sustentabilidade do RPPS da União e deve ser responsável por boa parte do déficit financeiro e atuarial apurado.

Existe o risco real e factível deste déficit ser coberto pelos servidores atuais, à custa de perda de sua capacidade de compra, com diminuição efetiva da renda.

### A não contribuição antes de 1993

Imbrólio legal com referência a regulamentação da Lei nº8.112/1990 sobre a responsabilidade ou não do servidor contribuir para a sua previdência, somente foi sanada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 03/1993, *in verbis*:

*Art. 40. ....*

*§ 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.*

---

<sup>5</sup> Fonte: Boletim estatístico de pessoal nº01 – MARE – maio de 1996, pág. 47.



## VirtusConsult

Assim além de ter havido a migração de servidores públicos para o RJU e conseqüentemente de seu sistema previdenciário sem contribuição prévia, os servidores somente começaram a contribuir legalmente para o mesmo a partir de abril de 1993.

As obrigações advindas destas desonerações se fazem presentes no custo de sustentabilidade do RPPS da União até os dias de hoje.

### Criação do Regime de Previdência Complementar.

Em 2012, por meio da Lei 12.618, criou-se o Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Civil Federal, de adesão voluntária para os servidores públicos, mas que delimitou para os servidores entrantes após esta data, de restrição dos seus proventos de aposentadoria pagos pelo RPPS da União limitados ao teto do RGPS.

Tal situação agrava fortemente o comportamento da sustentabilidade do RPPS da União, pois menos recursos entraram e entram para ajudar nas obrigações futuras. Hoje este grupo de servidores já representam 14% da força de trabalho civil da União e a tendência, natural é ampliação desta porcentagem.

O custo estimado de migração de sistema na ordem de 60 bilhões de reais foi previsto na justificativa da Lei 12.618, e entrou de forma plena na Avaliação Atuarial, ampliando significativamente o déficit – pode ver verificado no gráfico 01.

Pergunta-se esta alteração legal deve ter seus custos assumidos pelos segurados e beneficiários do RPPS da União?



## Virtus Consult

### SEGREGAÇÃO DE MASSA

O regimento que rege as entidades de previdência social, incluindo aí, os Regimes Próprios de Previdência Social, permite a separação de grupos distintos de segurados, em um mesmo RPPS que se denomina SEGREGAÇÃO DE MASSA, mesmo que não se possa caracterizar esta segregação para não se alegar o afastamento do déficit.

Vislumbra-se facilmente a possibilidade de tratamento diferenciado no universo dos segurados do RPPS da União, somente considerando as três situações anteriormente apresentadas.

Inicialmente, temos que a União tem a responsabilidade de assumir grande parte das obrigações financeiras originárias dos servidores que ingressaram antes de março de 1993, já que a situação factual era a **não contribuição** para a manutenção das aposentadorias e pensões destes segurados. E na mesma lógica da compensação, a assunção das obrigações devem ser proporcionais ao tempo em que não houve contribuição em seu histórico laboral – tabela 03.

Este é um custo inerente ao cumprimento dos contratos de aposentação vigentes à época, e que não podem ter seus custos repassados de forma intocável ao RPPS, sem que o Tesouro Nacional assumira sua responsabilidade.

E novamente deve-se estabelecer outro grupo distinto, que é formado pelos servidores que ingressaram após a vigência do Regime de Previdência Complementar, acrescido dos servidores que efetivaram a opção de mudança de regime.

A este grupo de servidores deve ser tratado como uma nova massa de segurados para fins de sustentabilidade do RPPS, e os recursos de contribuição acima do teto do RGPS que deixaram de ser vertidos para solvência do grupo que ingressou depois de abril de 1993 e antes de fevereiro de 2012, devem ser de responsabilidade do Tesouro Nacional, conforme predição feita na própria justificativa da Lei de criação do FUNPRESP.

Assim expurgar-se-á da Avaliação Atuarial, os efeitos das políticas públicas implantadas por determinação legal, sem participação deliberativa dos servidores públicos, conforme preconiza o art. 10 da Constituição, *in verbis*, e nunca respeitada no âmbito da União, no que se refere aos servidores civis.

*Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.*

Com isto, se estabeleceria o real comportamento no tempo de cada um destes grupos de servidores públicos civis da União, e conseqüentemente os valores das alíquotas progressivas e porventura as extraordinárias seriam condizentes com a realidade das obrigações financeiras futuras



## VirtusConsult

do RPPS da União, respeitando e considerando os efeitos econômicos das políticas públicas adotadas desde a criação do RJU.

Tabela 04. Assunção proporcional das obrigações financeiras do Tesouro Nacional, para os servidores beneficiários (aposentadoria ou pensão) que ingressaram no serviço público até abril de 1993 – no qual não houve contribuição prévia a manutenção de sua previdência.

ano de ingresso	% de responsabilização		ano de ingresso	% de responsabilização	
	mulher	homem		mulher	homem
1957	100%	100%	<b>1974</b>	67%	57%
1958	100%	97%	<b>1975</b>	63%	54%
1959	100%	94%	<b>1976</b>	60%	51%
1960	100%	91%	<b>1977</b>	57%	49%
1961	100%	89%	<b>1978</b>	53%	46%
1962	100%	86%	<b>1979</b>	50%	43%
1963	100%	83%	<b>1980</b>	47%	40%
1964	100%	83%	<b>1981</b>	43%	37%
1965	97%	83%	<b>1982</b>	40%	34%
1966	93%	80%	<b>1983</b>	37%	31%
1967	90%	77%	<b>1984</b>	33%	29%
1968	87%	74%	<b>1985</b>	30%	26%
1969	83%	71%	<b>1986</b>	27%	23%
1970	80%	69%	<b>1987</b>	23%	20%
1971	77%	66%	<b>1988</b>	20%	17%
1972	73%	63%	<b>1989</b>	17%	14%
1973	70%	60%	<b>1990</b>	13%	11%
			<b>1991</b>	10%	9%
			<b>1992</b>	7%	6%
			<b>1993</b>	3%	3%



## Virtus Consult

As alíquotas encontradas seriam justas e corretas para a assunção das obrigações futuras destes mesmos servidores/segurados.

### O impacto das alíquotas progressivas e extraordinária com a avaliação atuarial apresentada na LDO de 2019.

#### ALTERAÇÃO DA RELAÇÃO CONTRIBUTIVA.

Uma das alegadas necessidades para se aprovar a Reforma da Previdência, é o equacionamento dos correntes déficits financeiros que este Regime de Previdência impõe as contas nacionais, que representaram 0,69% PIB em 2017 e de 0,68% do PIB em 2018.

Para um orçamento que em 2019 somente há cerca de 6% do PIB para gastos discricionários, estes números representam uma importante fração, ainda mais se considerarmos, a aplicação da Emenda Constitucional nº 95 que trata dos “Teto dos Gastos” públicos, em que esta margem tem se reduzido substancialmente.

Mas a Emenda Constitucional nº103/2019, de forma sutil abre brecha para **uma nova interpretação** de não haja mais a obrigação do Ente Federado, em especial a União de contribuir com o dobro da parcela que o segurado verte para o sistema.

Pois a obrigação de contribuir em dobro estava amparada na Lei nº10.887/2004, e a Reforma da Previdência, determinou que até que não se aprove legislação regulatória específica deve se aplicar a Lei 9.717/1998 – criando-se mais um imbróglio hermenêutico.

Assim, considerando esta possibilidade da relação de 1:2, existente hoje, passar a ser de 1:1, o que reduzirá a obrigação de aporte financeiro da União para com a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social.

Haverá menos entrada de recursos após a reforma, do que com os normativos vigentes.

**Ressalva:** Todas as abordagens subsequentes, irão considerar a possibilidade de redução da contra parte da União de 2:1, para 1:1.

#### ALÍQUOTA PROGRESSIVA.

A Reforma da previdência introduz a denominada alíquota progressiva, com a alegação de quem ganha mais deve contribuir com mais. Lógica falha, pois o que determina a alíquota a ser aplicada são as variáveis de importância atuarial, como já explicado nesta NOTA TÉCNICA



## VirtusConsult

O valor da alíquota deveria ser único para cada segurado, pois a sua variação não tem importância na sustentabilidade do sistema. Se fossemos atuar de forma estritamente técnica e justa, a alíquota deveria ser específica para cada grupo homogêneo de segurados.

Ademais deve ser aplicado o princípio da ISONOMIA no serviço público, não havendo nenhum critério que justifique a criação e a aplicação da alíquota progressiva.

Mas tirando estas elucubrações conceituais, a alíquota progressiva será efetivada, passando de uma contribuição média de 11% para 14%. O incauto poderia pensar que estaríamos ampliando a receita em 27%, e que melhorariamos a saúde financeira do RPPS da União. Oh doce ilusão...

Ampliar a contribuição previdenciária de 11% para 14%, implica pelas regras atuais que a contribuição da União passaria de 22% para 28%, uma diferença de 6 pontos percentuais.

Mas pergunto como a União faria frente a um aumento de sua obrigação frente ao RPPSU se a EC nº95, permitirá para o ano de 2020, um acréscimo de apenas 3,31%? Matemática, simples...6 é maior que 3,31.... Não se teria margem para se implantar a alíquota progressiva.

Mas como essa conta fecha? Com a sua conjugação com a alteração da relação contributiva, explicada adiante... A relação deixa de ser 1:2, e passa a ser 1:1, assim o aumento da alíquota somado com a alteração da relação contributiva promoverá uma redução do valor total arrecadado: de 33%, para 28% (14% do segurado mais 14% da União).

Isto posto, teremos um aumento de alíquota para o segurado de 27% e uma redução de 36% para a União. Com estas duas regras, o direcionamento de recursos para a sustentabilidade do sistema reduz em 15%, sendo que a economia (de 05 pontos percentuais) será toda absorvida pela União, ampliando o déficit financeiro do RPPSU.

Mas a Reforma da Previdência não veio para reduzir o déficit? Além da alíquota progressiva, reduzir a arrecadação do Imposto de Renda da Pessoa Física – despir um santo para calçar outro. Qual a lógica fiscal, deste processo? É aí que entra a terceira peça no tabuleiro, a alíquota extraordinária.

### ALÍQUOTA EXTRAORDINÁRIA.

A PEC nº006/2019 que trata da reforma da previdência insere no arcabouço constitucional a figura da alíquota extraordinária, instrumento de equacionamento de déficit previdenciário presente nos regimes de previdência complementar, isto é, regra para regime de capitalização, nos quais vigora a contribuição definida, e o sistema de capitalização das contribuições vertidas.





## VirtusConsult

Mas o diabo vive nos detalhes: desde 2004, o RPPSU mesmo sendo um regime de repartição simples (ativos de hoje sustentam os aposentados e pensionistas de hoje), ficou legalmente estabelecido que deveria dar tratamento de regime de capitalização para estes recursos previdenciários, incluindo criando um fundo para gerir este dinheiro. O governo pode alegar se tratar de ato jurídico perfeito, já que desde 2005 esta norma é reconhecida e aprovada pelo Congresso Nacional.

Assim legalmente a fórmula pode ser aplicada, uma vez que ela está legalmente em nosso marco legal vigente a 15 anos, sendo renovada todo ano nas apreciações das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

E o que impõe aplicação da alíquota extraordinária?

O RPPS da União não poderá apresentar déficit financeiro ou atuarial, sendo necessário que todo o passivo ou previsão deste seja absorvido pelos participantes do sistema.

Assim, como exemplo o déficit de 46,40 bilhões de reais, deveriam ser cobertos por cada um dos segurados proporcionalmente a sua renda.

Consequentemente temos a formação de uma tempestade perfeita para a redução da capacidade de renda dos segurados obrigatórios do RPPS da União - tanto ativos como aposentados e pensionistas.

Teremos um sistema que haverá um indicador de ampliação do déficit financeiro, com a redução da cota parte do Ente Federado, aumento da alíquota, com a introdução da alíquota progressiva, ao mesmo tempo cria a tranquilidade para o gestor público, que o déficit será equacionado com contribuição extraordinária dos próprios segurados.

Vamos a um exemplo prático: ao se introduzir a alíquota progressiva de 14% numa relação de contribuição de 1:1, temos que, na prática a receita do sistema cairá, de 33% (11% dos segurados e 22% da União), para 28%, um decréscimo de 5 pontos percentuais, totalmente absorvido pela União.

Ao se liberar estes 5%, que acrescido aos 3,31% referente ao índice da inflação que regula o “Teto de Gastos”, para o ano de 2020, teremos que a margem fiscal do governo para bancar a sua cota parte da alíquota extraordinária passará para 8,31%.

Assim sem esforço fiscal nenhum, e sem precisar de dinheiro novo, o governo pode acompanhar a manutenção das alíquotas extraordinárias – numa relação de 1:1, até o patamar de 8,31%.

É por isso, que a redação da alíquota extraordinária, permite que a alíquota vigore temporariamente por até 20 anos. O único objetivo é dar margem de manobra fiscal para o governo determinar a sua capacidade de assunção da alíquota extraordinária.



## VirtusConsult

Avaliações realizadas pelo Autor, indica que considerando os parâmetros macroeconômicos e a situação do RPPSU, teríamos uma alíquota extraordinária mínima projetada de 10,93% para 2020. A União poderia equacionar, com a implantação de uma alíquota extraordinária de 8,31% (máximo de manobra fiscal sem colocação de recursos novos) e que equacionaria o déficit em 1,3 meses.

E sequencialmente, fazendo uma projeção da inflação para o teto de gastos para 2021 de 3,71%, onde o governo não demonstra interesse em promover renovação da máquina pública e nem promover aumento salarial, poderá em tese elevar a alíquota extraordinária para até 12,46%, no ano seguinte, o que permitiria no segundo ano, promover a sustentabilidade financeira do RPPS da União, em apenas um único ano fiscal.

Todo aumento do déficit financeiro projetado, com aumento da massa de aposentados e pensionistas e redução dos valores aportados, poderia ser suportado com aumentos constantes da alíquota extraordinária.... até se caracterizar confisco de salário.... e qual seria este patamar???

### DA VIABILIDADE TÉCNICA DA ALÍQUOTA EXTRAORDINÁRIA

A alíquota extraordinária vem com o objetivo de equacionar de forma rápida, algum evento não previsto que altere de forma significativa toda a projeção de solvência do regime de previdência – alguma catástrofe natural ou evento que leve a óbito, uma grande parcela dos segurados ativos, comprometendo a sustentabilidade do fundo de previdência.

Alterações de médio e longo, prazo assim como projeções de déficit financeiro, já poderiam ser tradas e estabelecidas diretamente pela alíquota ordinária (hoje progressiva), pois compete ao estudo atuarial, determinar a alíquota correta de financiamento do Regime de Previdência.

A alíquota extraordinária no RPPS da União é mais uma jabuticaba em nosso arcabouço jurídico, pois aplica-se onde não se deveria aplicar.

### IMPACTO NA RENDA DO SERVIDOR

Considerando a aplicação efetiva destes três novos regramentos constitucionais, os servidores terão os seguintes impactos negativos em sua renda, conforme a média de remuneração indicada na LDO de 2020 - Quadro 02.

Quadro 02. Impacto da Alíquota Extraordinária e Progressiva na renda média dos servidores públicos por poder e ministério público.

	Categoria	Salário Bruto	CPPS	AE	IR	Salário Líquido	Redução
<i>Executivo</i>	Servidores	R\$ 9.752,51	R\$ 1.249,92	R\$ 853,34	R\$ 1.234,19	R\$ 6.415,06	10,43%
	Atual		R\$ 1.072,78	R\$ -	R\$ 1.517,57	R\$ 7.162,16	
	Aposentados	R\$ 8.852,83	R\$ 1.119,47	R\$ 687,30	R\$ 1.068,31	R\$ 5.977,75	9,18%
	Atual		R\$ 973,81	R\$ -	R\$ 1.297,37	R\$ 6.581,65	
	Pensionistas	R\$ 5.364,84	R\$ 616,09	R\$ 615,98	R\$ 436,58	R\$ 3.696,19	14,66%
	Atual		R\$ 590,13	R\$ -	R\$ 443,69	R\$ 4.331,02	
<i>Legislativo</i>	Servidores	R\$ 20.210,50	R\$ 2.975,79	R\$ 1.768,42	R\$ 3.383,88	R\$ 12.082,41	13,14%
	Atual		R\$ 2.223,16	R\$ -	R\$ 4.077,16	R\$ 13.910,19	
	Aposentados	R\$ 29.195,40	R\$ 4.682,92	R\$ 2.467,27	R\$ 5.193,08	R\$ 16.852,13	14,49%
	Atual		R\$ 3.211,49	R\$ -	R\$ 6.276,22	R\$ 19.707,69	
	Pensionistas	R\$ 15.204,87	R\$ 2.144,61	R\$ 1.243,10	R\$ 2.380,36	R\$ 9.436,80	11,64%
	Atual		R\$ 1.672,54	R\$ -	R\$ 2.852,04	R\$ 10.680,29	
<i>Judiciário</i>	Servidores	R\$ 14.232,88	R\$ 1.984,23	R\$ 1.245,38	R\$ 2.156,54	R\$ 8.846,73	12,00%
	Atual		R\$ 1.565,62	R\$ -	R\$ 2.614,14	R\$ 10.053,12	
	Aposentados	R\$ 19.019,15	R\$ 2.773,96	R\$ 1.576,85	R\$ 3.164,44	R\$ 11.503,90	12,46%
	Atual		R\$ 2.092,11	R\$ -	R\$ 3.785,58	R\$ 13.141,46	
	Pensionistas	R\$ 12.139,67	R\$ 1.638,84	R\$ 974,90	R\$ 1.750,28	R\$ 7.775,65	10,65%
	Atual		R\$ 1.335,36	R\$ -	R\$ 2.101,83	R\$ 8.702,48	
<i>Ministério Público</i>	Servidores	R\$ 14.726,44	R\$ 2.065,67	R\$ 1.288,56	R\$ 2.258,00	R\$ 9.114,21	12,12%
	Atual		R\$ 1.619,91	R\$ -	R\$ 2.734,94	R\$ 10.371,59	
	Aposentados	R\$ 18.283,68	R\$ 2.652,61	R\$ 1.512,50	R\$ 3.013,25	R\$ 11.105,32	12,33%
	Atual		R\$ 2.011,20	R\$ -	R\$ 3.605,58	R\$ 12.666,90	
	Pensionistas	R\$ 13.983,37	R\$ 1.943,06	R\$ 1.136,22	R\$ 2.129,27	R\$ 8.774,82	11,29%
	Atual		R\$ 1.538,17	R\$ -	R\$ 2.553,07	R\$ 9.892,13	

Verifica-se uma perda efetiva de renda dos segurados do RPPS da União entre 9,18% aposentados do Poder Executivo e de 14,66% dos pensionistas do Poder Executivo.

#### A TESE DO CONFISCO

O Supremo Tribunal Federal já pacificou que as contribuições previdenciárias têm caráter tributário.



## VirtusConsult

Isto posto se as contribuições previdenciárias possuem caráter tributário, ela está amparada no artigo 145 de nossa Carta magna, *in verbis*:

*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

...

*II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;*

...

*IV - utilizar tributo com efeito de confisco;*

Temos que a alíquota de contribuição previdenciária não pode caracterizar como confisco, pois não há previsão de incremento dos benefícios dados aos servidores públicos, simplesmente a manutenção da previdência.

Cabe uma observação, a previdência diferente dos trabalhadores vinculados ao RGPS, não é um direito assegurado, pois a mesma não é recepcionada, pelo artigo 39 da Constituição, dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais listados no artigo 7º da Constituição.

Não há uma definição clara do que pode ser caracterizada como CONFISCO, em que nível o mesmo é aceito. Analogamente temos que decisões e jurisprudências de tribunais trabalhistas limitam qualquer penhora a no máximo 30% da renda do trabalhador, assim poderíamos usar este valor como padrão.

Utilizemos a tabela de remuneração dos Juízes Federais, como exemplo:

Cargo	Alíquotas vigentes (CPSS+IRPF)	alíquota de CPSS	Alíquota de IR	Alíquota Extraordinária <sup>6</sup>	Total	Incremento em %
JF substituto	32,76%	16,67%	20,20%	8,70%	45,57%	39,10%
JF Titular	32,89%	16,67%	20,34%	8,70%	45,71%	38,97%
Juiz TRF	33,02%	16,67%	20,46%	8,70%	45,83%	38,79%
Ministro STJ	33,15%	16,67%	20,59%	8,70%	45,96%	38,64%

<sup>6</sup> Considerando o deficit financeiro projetado na LDO para 2020.



## VirtusConsult

Verifica-se sem sombra de dúvida, que o incremento dos tributos ultrapassa a casa dos 30% se aplicado a alíquota extraordinária, nos níveis projetados, o que poderia em tese caracterizar o CONFISCO.

### A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO ATUARIAL

Fica claro, com o exposto nesta Nota Técnica, que a Avaliação Atuarial é o ferramental necessário para se estabelecer a alíquota necessária, tanto de forma ordinária – alíquota progressiva, como ao ser necessário estabelecer uma alíquota extraordinária, determinar o público que ela deve atingir, o seu valor e a temporalidade da mesma.

Tal situação somente será viável quando as Avaliações Atuariais projetadas pela União, por intermédio de sua Unidade Gestora Única, se valerem:

- de variáveis aderentes a realidade demográfica da massa de seus segurados;
- de variáveis econômicas aderentes ao verificado no mercado brasileiro;
- e, que seja condizente com a política de pessoal a ser estabelecida pela União.

Com estes requisitos estabelecidos, será projetar da forma mais fidedigna possível uma predição próxima a realidade do serviço público, fazendo ajustes finos ano a ano.

Não se pode, ainda, permitir e receber a Avaliação Atuarial apresentada, sem a mesma ter sido validada pelos representantes dos servidores públicos no Conselho de Gestão da Unidade Gestora Única, em afronta direta ao artigo 10º de nossa Carta Magna e a todo regramento existente com relação a este tema, e que a União é a única a não cumprir.

Não se busca nesta NOTA TÉCNICA, questionar ou não a constitucionalidade das novas regras, mas sim que as regras estabelecidas, sob marco legislativo e prática já estabelecido, com relação aos RPPS e analogamente aos Fundos de Pensão, sejam aplicados de forma correta e imparcial pela própria União, no que se refere ao seu RPPS.

Eng. Luiz Roberto Pires Domingues Junior