

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

Análise da Migração para a FUNPRESP.

NOTA TÉCNICA 27

Por: Afipea Sindical

DA REABERTURA DE PRAZO DE OPÇÃO PELO “NOVO” RPPS

De **Luciano Fazio**, matemático pela Università degli Studi de Milão (Itália), especialista em previdência pela FGV e autor do livro: “O que é previdência do servidor público”, Ed. Loyola, 2020. E-mail: fazio.consult@gmail.com

Introdução

Até 30 de novembro deste ano, ao servidor civil da União que ingressou no cargo efetivo do serviço público antes de 2013¹ é facultada novamente a opção pelo “novo” RPPS, constituído pelas regras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), criadas pela lei nº 12.618/2012, que instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC).

Essa escolha, disposta na Medida Provisória nº 1.119 de 25.05.2022 (MP 1.119), é chamada de “migração” ou mudança de regime e diz respeito às regras do Regime Próprio, sem exigir a adesão ao plano de previdência privada da FUNPRESP, o fundo de pensão dos servidores federais². Proporciona somente o direito adicional de receber a contribuição patronal da União na FUNPRESP, se realizar tal adesão.

Este trabalho apresenta a migração, evidenciando elementos centrais para a opção do servidor, sem a pretensão de concluir qual a melhor escolha para este ou aquele servidor. O texto se compõe de três seções: a primeira explica o que seja a migração; a segunda critica julgamentos apressados e preconceituosos; a terceira dá orientações para a tomada de decisão do servidor.

1ª SEÇÃO - O QUE É A MIGRAÇÃO.

Migrar significa:

- (a) Reduzir as contribuições futuras para o RPPS, em consequência das alíquotas contributivas não mais incidirem sobre a parcela de remuneração acima do teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A título de exemplo, hoje, o servidor com remuneração mensal de R\$ 12.000,00 contribui para o RPPS com a

¹ Em particular: a migração é facultada aos servidores que ingressaram no cargo efetivo da União antes de 4 de fevereiro de 2013, no caso do Executivo; antes de 14 de outubro de 2013, no caso do Judiciário; e antes de 7 de maio de 2013, no caso do Legislativo.

² Aqui se fala genericamente em FUNPRESP, pois a análise deste texto se aplica tanto à FUNPRESP-EXE quanto à FUNPRESP-JUD, os dois fundos de pensão criados com base na lei nº 12.618/2012, o primeiro para os servidores civis do Executivo e Legislativo e o segundo para os do Judiciário.

importância mensal de R\$ 1.538,94 que equivale à alíquota efetiva de 12,82%. Se ele migrar para o “novo” RPPS, contribuirá R\$ 826,59 mensais, correspondentes à alíquota efetiva de 6,89%.

(b) Aceitar que o futuro benefício do RPPS seja limitado ao teto do RGPS (também conhecido como Previdência INSS), hoje de R\$ 7.087,22. Isso implica uma redução do padrão de vida na inatividade, tanto maior quanto mais elevada for a remuneração do servidor na atividade, se ele não tiver outras rendas na fase pós-laboral; e

(c) Fazer jus ao Benefício Especial (BE), para compensar eventuais contribuições nos RPPS da União, Estados ou Municípios que, antes da migração, incidiram sobre remunerações superiores ao teto de benefício do Regime Geral. Trata-se de um direito adquirido do servidor ainda em atividade, ou seja, de um benefício imune aos efeitos de futuras alterações legislativas. O valor do BE é fruto de um cálculo individualizado realizado na data da opção considerando a diferença média entre as remunerações anteriores à migração e o teto do INSS, em relação ao tempo de contribuição exigido para se aposentar. Será pago mensalmente pela União somente após a concessão da aposentadoria do Regime Próprio. Nesse meio tempo, será reajustado pela variação da inflação (IPCA) enquanto, uma vez concedido, fará jus ao mesmo reajuste do benefício do RPPS do servidor. Por ter caráter indenizatório, o BE será isento de contribuições previdenciárias.

A MP 1.119 mantém a lógica de cálculo do BE, mas introduziu alterações paramétricas que reduzem o valor desse benefício em relação às migrações anteriores (de 2013, 2016 e 2018). Agora, o BE utiliza a “média cheia”, ou seja, calcula a diferença com o teto do RGPS considerando todas as remunerações passadas acima do teto do INSS (e não mais apenas as 80% maiores) e a proporcionaliza com base em 40 anos de contribuição para ambos os sexos e não mais em 35 anos para o homem e 30 para a mulher.

O Box 1 apresenta um exemplo didático de cálculo do Benefício Especial, cujos valor e peso em relação à remuneração do servidor em atividade variam de pessoa para pessoa.

BOX 1 - Exemplo de Benefício Especial

Considere-se o servidor A que migra para o “novo” RPPS com dez anos exatos de serviço público na União, durante os quais tenha tido a remuneração de R\$ 10.000/mês no primeiro triênio, de R\$ 11.000,00 mensais nos três anos seguintes e de R\$ 12.000,00 por mês ao longo dos últimos quatro anos. O teto dos benefícios do INSS tenha sido de R\$ 7.087,22 durante todo o período, pois - por simplicidade de cálculo - se assume que não tenha havido inflação.

Nas migrações de 2013, 2016 e 2018, a média aritmética simples da diferença entre as 80% maiores remunerações do servidor A e o teto do INSS correspondia a R\$ 4.287,78 e a proporção entre o número de contribuições mensais antes da migração e o total necessário para a aposentadoria (chamada de ‘fator de conversão’) era de 28,57% para o homem e de 33,33% para a mulher. Assim, o benefício especial era de R\$ 1.225,08 se A for homem e de R\$ 1.429,26 se A for mulher.

De acordo com a regra da MP 1.119, a “média cheia” da diferença entre as remunerações do servidor A e o teto do INSS antes da migração é de R\$ 4.012,78. Já o fator de conversão é de 25% tanto para o homem quanto para a mulher. Assim, o benefício especial é de R\$ 1.003,20 independentemente do sexo de A, com uma redução de 18,11% para o homem e de 29,81% para a mulher.

2ª SEÇÃO – CRÍTICA A JULGAMENTOS AÇODADOS

Principalmente diante da redução do valor do Benefício Especial, entre os servidores circula o juízo sumário de que a mudança de regime teria deixado de ser interessante. Tal conclusão é falha, pois **a opção do servidor deve examinar as alternativas existentes, desconsiderando situações e regras não mais válidas**. Eis que o BE deve ser avaliado em comparação com o futuro benefício do RPPS, cujas regras também foram pioradas na reforma da previdência de 2019 (a Emenda Constitucional 103). Em particular:

Para quem ingressou no serviço público até 2003, a integralidade³ passou a ser condicionada ao cumprimento de novas idades mínimas (65 anos para o homem e 62 para a mulher). Assim, a migração pode interessar ao servidor disposto a perder parte do valor do provento previdenciário em troca do acesso antecipado ao benefício de aposentadoria, se valendo das regras de transição da última reforma.

Para o servidor que ingressou a partir de 2004, o benefício do RPPS foi reduzido pela Emenda Constitucional 103, passando a ser calculado a partir da “média cheia” bem como a não corresponder mais a 100% da média, mas somente a 60% dela (uma vez completados 20 anos de contribuição) acrescidos de 2% para cada ano adicional de contribuição, até o máximo de 100%. Em particular, é também achatada a parcela de benefício do RPPS acima do teto do INSS, a que o servidor renuncia ao optar pelo “novo” RPPS.

Cálculos e simulações individualizados podem medir o BE e o benefício do RPPS, subsidiando a decisão do servidor. A comparação entre esses valores, contudo, requer certos cuidados, pois:

a) O BE compensará apenas parcialmente a redução de valor do futuro provento do RPPS, pois se limita a indenizar as contribuições realizadas pelo servidor de cargo efetivo antes da mudança de regime no serviço público nos RPPS da União, Estados e Municípios. O servidor

³ Pela integralidade, o valor da aposentadoria é igual à última remuneração do servidor em atividade.

‘migrado’ que quiser receber proventos previdenciários cujo montante se aproxime ao valor benefício do RPPS a que renunciou, deve lançar de outras iniciativas, com destaque para a adesão à FUNPRESP, cujo principal diferencial em relação aos demais planos de previdência privada é o recebimento da contribuição patronal da União, na qualidade de patrocinador;

b) O BE é um direito adquirido, ou seja, não é exposto ao risco de reduções em razão de futuras alterações da legislação. Já o futuro benefício do RPPS é tão somente uma expectativa de direito (um direito na iminência de ocorrer, mas que não produz os efeitos do direito adquirido, por não terem sido satisfeitos todos os requisitos exigidos na legislação). Ou seja, o futuro benefício do RPPS é algo ainda não garantido. As leis do RPPS da União mudaram significativamente em 1993, 1998, 2003, 2012 e 2019, evidenciando que as regras que regem a previdência dos servidores de cargo efetivo não podem ser vistas como duradouras e que outras reformas poderão acontecer.

Assim, a migração se assemelha a uma aposta, em que o servidor abre mão de uma aposentadoria do RPPS não limitada ao teto do INSS em troca de dois (ou três) benefícios diferentes na inatividade, a saber: o benefício do “novo” RPPS, limitado ao teto do INSS (R\$ 7.087, em valores de hoje); o Benefício Especial; e o benefício da previdência privada da FUNPRESP, garantido pelo saldo da reserva acumulada em nome do servidor, que tiver aderido ao plano de benefício por ato de vontade.

Mesmo que o benefício do RPPS de quem não migrar supere a soma dos três benefícios decorrentes da migração (hipótese a ser verificada caso a caso), a mudança de regime é interessante por mitigar o risco de reduções de valor da aposentadoria do RPPS em consequência de novas reformas previdenciárias, incluindo a possibilidade de aumento da base de incidência contributiva, autorizada pela Emenda Constitucional 103 em Regimes Próprios deficitários, como é o caso do da União. Em particular, tal base poderá passar da parcela do benefício que exceder o teto do INSS para a parcela que exceder o salário mínimo (R\$ 1.212,00, em valores de hoje).

Com efeito, quem migrar limita esses riscos ao benefício do ‘novo’ RPPS, pois o Benefício Especial, fruto de uma transação individual de direitos, é exposto tão somente ao risco de insolvência da União, ou risco soberano. E o benefício da FUNPRESP tem uma natureza patrimonial, sendo exposto principalmente a riscos de natureza financeira, tanto menores quanto mais conservadora for a política de investimentos do fundo de pensão⁴.

⁴ A título de informação, as gestões financeiras da FUNPRESP-EXE e da FUNPRESP-JUD são bastante prudentes.

A migração, portanto, segue a clássica estratégia de diversificação com vistas à minimização dos riscos. Resumida na orientação de “*não colocar todos os ovos na mesma cesta*”, essa estratégia é frequente nos investimentos financeiros, mas - nesse caso – é aplicada na área previdenciária.

A escolha entre “migrar” e “não migrar” constitui uma decisão pessoal que cabe ao servidor. Ao optar pela mudança de regime, ele possivelmente estará correndo menos riscos, mas aceitando uma eventual redução de proventos previdenciários futuros. O servidor que não migrar se dispõe a correr mais riscos, para receber um benefício provavelmente maior.

Mesmo pessoas sem muita *expertise* nesse tipo de decisões lidam no seu dia-a-dia com escolhas que visam à proteção contra riscos. De fato, quem contratar o seguro do automóvel aceita arcar com uma pequena “perda”, dada pelo prêmio do seguro (o dinheiro pago para transferir à seguradora o risco de acidentes com o veículo) para evitar perdas maiores. Geralmente, o segurado não se arrepende do prêmio pago, mesmo que não tenha havido sinistro algum no período de vigência do seguro, por entender que esse pagamento lhe garantiu proteção e tranquilidade. Entretanto, ainda que essa analogia seja pertinente, a decisão quanto à migração depende em grande medida do preço da proteção no caso em exame, dado pela possível redução dos futuros proventos de aposentadoria do servidor ‘migrado’.

3ª SEÇÃO – ORIENTAÇÕES PARA A TOMADA DE DECISÃO

Por tudo que foi exposto nas seções anteriores deste trabalho, não é possível afirmar *a priori* que a migração seja vantajosa ou desvantajosa para todos os servidores. Essa avaliação depende tanto de cálculos individualizados quanto de convicções e apostas pessoais em relação a cenários futuros, bem como do ‘apetite ao risco’⁵ de cada servidor. De toda forma, é recomendável que o servidor:

- Estude de novo a possibilidade de mudança de regime sem aqodamento e sem preconceitos, mesmo que a tenha analisado por ocasião de migrações anteriores.
- Fique de olho nas melhorias das regras da MP 1.119, com destaque para o Benefício Especial, a serem eventualmente dispostas pelo Congresso Nacional, inclusive em consequência da pressão da categoria e de suas organizações.

⁵ O apetite ao risco se refere ao nível e aos tipos de risco que alguém está disposto a assumir para atingir seus objetivos.

- Decida a ‘perda’ máxima aceitável no futuro benefício de aposentadoria em troca da redução do risco de novas diminuições de valor de aposentadoria e pensão por morte do Regime Próprio da União.
- Refaça suas contas acerca da possível migração, levando em consideração tanto os benefícios futuros quanto as contribuições presentes e futuras. Compare as alternativas com base na situação e nas regras atuais, desconsiderando os cálculos realizados por ocasião de migrações passadas. Observe, contudo, que tais contas são meramente indicativas, pois envolvem hipóteses e estimativas relativas ao futuro, que podem se confirmar ou não. Como já explicado, as regras de benefícios e contribuições do RPPS da União podem, ainda, sofrer alterações. Ademais, o futuro valor do benefício do plano de previdência da FUNPRESP não é garantido, pois depende do futuro resultado da aplicação financeira das contribuições, entre outras variáveis. Não último, os mencionados cálculos devem considerar também os encargos tributários de quem migrar e de quem não migrar, que variam significativamente em consequência:
 - a) Dos valores do benefício de aposentadoria do Regime Próprio e do Benefício Especial, sobre as quais futuramente incidirão as alíquotas progressivas do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF);
 - b) Das vantagens tributárias a que faz jus quem contribuir para a previdência privada, pois as contribuições para a previdência privada podem ser deduzidas anualmente dos rendimentos tributáveis na declaração de ajuste de IRPF, até o limite máximo de 12,0%;
 - c) Da eventual opção pelo regime regressivo⁶ de tributação sobre os benefícios do plano de previdência privada (leia-se: da FUNPRESP), que implica em alíquotas tanto menores quanto maior for o tempo decorrido entre o aporte de cada contribuição e a efetiva utilização por parte do servidor. Em particular, a alíquota é de 35% para períodos de até os dois anos, mas diminui gradualmente até o mínimo de 10% (alíquota aplicável quando o período atingir os dez anos).

30 de junho de 2022.

⁶ Ver a lei nº 11.053/2004 que dispõe sobre a opção alternativa de tributação incidente sobre o recebimento de recursos oriundos de planos de previdência.