



**PARECER ACERCA DAS
INCONSISTÊNCIAS NA
JUSTIFICATIVA OFICIAL DA
EMENDA CONSTITUCIONAL N.
103/2019 PARA A REFORMA DO
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL (RPPS)**

**Autor: Pedro Paulo Zahluth Bastos –
Professor Associado (Instituto de
Economia-UNICAMP)**

Campinas, 16/12/2019

PARECER ACERCA DAS INCONSISTÊNCIAS NA JUSTIFICATIVA OFICIAL DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019 PARA A REFORMA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

Autor: Pedro Paulo Zahluth Bastos – Professor Associado (Instituto de Economia-UNICAMP)

I. Introdução

O parecer discute inconsistências na justificativa oficial da Emenda Constitucional N. 103/2019 para a reforma do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Embora seu objeto seja o RPPS, é importante frisar a existência de um padrão de inconsistências nos argumentos oficiais mobilizados para justificar a Reforma da Previdência, inclusive para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Em uma série de notas técnicas do CECON-Unicamp (coordenadas por Bastos, 2019a, b, c), demonstrou-se que a justificativa oficial para a reforma do RGPS tinha várias fragilidades, em especial duas falsidades: o caráter regressivo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATC) e o suposto impacto progressivo da Nova Previdência.

As notas demonstraram matematicamente que, na verdade, não apenas o fim das ATCs aumenta o custo fiscal para o RGPS, como este custo é compensado por um aumento do tempo de contribuição e do desconto do salário para a aposentadoria que prejudica, sobretudo, contribuintes com pouca capacidade contributiva, ou seja, mais pobres. Assim, ao contrário da progressividade, temos uma reforma regressiva que poupa os mais ricos e prejudica os mais pobres.

No caso do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, o governo procurou sustentar o argumento de que a reforma proposta implicava grande economia, apresentando cálculos da suposta economia para 10 e 20 anos (Ministério da Economia, 2019 a, b, c, d).

O argumento oficial é falacioso, por três motivos. Primeiro, o governo não sustenta sua proposta de reforma com base em avaliação do equilíbrio fiscal do RPPS tal como existe depois das reformas de 2003 e 2012. Os cálculos apresentados pelo governo para justificar a reforma não demonstram o desequilíbrio atuarial do regime criado por estas reformas. Isto não é feito porque vários pareceres técnicos e simulações oficiais e acadêmicas atestaram que as reformas de 2003 e 2012 contribuíam para equilibrar o RPPS no médio prazo, ou seja, depois da década de 2040, como se discute na segunda seção deste parecer.

Se as reformas de 2003 e 2012 já asseguram o equilíbrio atuarial de médio e de longo prazo do RPPS, a nova reforma proposta em 2019 deveria ser justificada com base em seus efeitos até a década de 2040. De fato, é aproximadamente este o recorte temporal da justificativa oficial da Emenda Constitucional N. 103/2019, que avalia a suposta economia fiscal gerada em dez anos (até 2030, na prática) e vinte anos (até 2040, na prática). A terceira seção mostra que a justificativa oficial é falaciosa, porque a postergação da aposentadoria no RPPS não significa, como no RGPS, a imposição de um custo extra para o setor privado e uma economia para o setor público. No RPPS, a economia com a

postergação da aposentadoria gera um custo extra ainda maior para o próprio setor público. Este custo extra simplesmente é “esquecido” pela justificativa oficial.

Finalmente, a quarta seção faz considerações finais e sugere novos temas de pesquisa, perguntando o seguinte: se o RPPS civil da União já era sustentável a longo prazo desde a reforma de 2012, o que justifica sua reforma, se tal reforma ainda por cima piora as contas públicas no curto prazo até a década de 2040?

II. A sustentabilidade fiscal do RRPS civil da União depois da Reforma de 2012

Ao longo do tempo, o RPPS foi objeto de várias reformas. Para nossos objetivos, é importante enfatizar os efeitos das últimas duas grandes reformas antes da reforma de 2019: a Emenda Constitucional n. 41 de 2003 e a Lei 12.618 de 2012. Ambas foram justificadas pelo argumento de que resolveriam os desequilíbrios atuariais do RRPS da União.

A reforma de 2003 do RPPS eliminou a aposentadoria com integralidade e paridade em relação aos reajustes salariais concedidos aos servidores ativos, resguardadas as regras de transição. Os servidores ingressantes depois da promulgação da reforma teriam que cumprir idade mínima de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens, com 30 ou 35 anos de contribuição respectivamente. O cálculo do benefício se faria pela média dos 80% maiores salários e sua reposição seria pela inflação (sem acompanhar aumentos reais dos servidores ativos). Além disso, os inativos continuariam a contribuir para o RPPS sobre a parcela que excedesse o teto do RGPS, de modo que não ocorreria a temida redução da base de contribuintes de que dependeria o pagamento dos benefícios.

As regras de transição abriam duas alternativas para o servidor: se aposentar mais cedo com o cálculo do benefício pela média dos 80% maiores salários, com redutor proporcional ao tempo de antecipação da aposentadoria, e reajustes futuros pela inflação; ou aguardar até a idade mínima determinada pela EC. N. 41 para se aposentar com integralidade e paridade.

Uma nova regra de transição foi estabelecida pela Emenda Constitucional n. 47 de 2005 apenas para os servidores que ingressaram até 1998. Para assegurar integralidade e paridade, os servidores teriam que alcançar a soma da idade com o tempo de contribuição de pelo menos 85 pontos para mulheres e 95 pontos para homens.

A justificativa da reforma de 2003 era que a integralidade e paridade pesavam sobre o sistema (o que, na verdade, dependeria do tempo de contribuição, da progressão salarial e da idade de aposentadoria dos servidores, variando de caso a caso). Também seria um problema a redução relativa da base de contribuintes em relação ao número de aposentados que viveria por cada vez mais tempo. O fim da integralidade e a paridade, a definição de idade mínima, assim como a extensão da cobrança de contribuição para os inativos, equilibrariam o regime no longo prazo, mantida a previsão de contribuições do governo. A única ressalva seria o fato de que a existência de regras de transição implicava que o efeito completo da reforma sobre o equilíbrio atuarial do RPPS levaria mais tempo.

Outra determinação da EC. N. 41 era a definição do teto do INSS para as contribuições e benefícios do servidor público, resguardada a possibilidade de Previdência Complementar, por capitalização e sem benefício definido, para aqueles que desejassem ter benefícios acima do teto do INSS. Tal possibilidade dependeria, contudo, de regulamentação através de legislação infraconstitucional.

Tal regulamentação veio com a Lei 12.618 de 2012, que completou o conjunto de iniciativas destinadas a garantir o equilíbrio atuarial do RPPS civil a longo prazo. A lei regulamentou o Regime de Previdência Complementar (RPC), o que levou à instituição dos fundos de capitalização para servidores dos Poderes Executivo e Legislativo em 04/02/2013, e para servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União em 14/10/2013.

Assim, o servidor público é equiparado ao trabalhador do setor privado no sentido em que passa a ter o mesmo teto de benefício no RPPS, que é igual ao teto do INSS, ainda que seu salário exceda o teto. Se desejar uma aposentadoria superior, de valor incerto, precisa constituir uma reserva individual no Fundo de Previdência de sua categoria. Os recursos geridos pelo Regime de Previdência Complementar – por exemplo a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) – são feitos com base em contas individuais com contribuição definida, mas benefício incerto, ou seja, sujeito às oscilações do mercado financeiro e à eficácia da gestão financeira. Os riscos, portanto, são transferidos do empregador para o empregado, sem ônus para o RPPS.¹

Com a criação do FUNPRESP, a reforma de 2012 completou a reforma de 2003. Ambas foram justificadas por assegurarem o equilíbrio atuarial de longo prazo do RPPS. Isto pode ser avaliado por dois métodos.

A primeira forma é realizar um cálculo financeiro que compara o valor presente das contribuições (incluindo a patronal) com o valor presente dos benefícios recebidos até o falecimento (segundo a tábua de mortalidade do IBGE). Na tabela 1, avalia-se o caso de um(a) servidor(a) que contribui no teto do INSS depois da criação do FUNPRESP, usando uma taxa de juros bem inferior à usada pelo governo (6%), ou seja, de apenas 4% a.a. para atualizar contribuições e benefícios.²

¹ O servidor pode contribuir para o RPC com o percentual desejado sobre a parcela do salário que excede o teto do RGPS, tendo contrapartida do governo limitada a 8,5% desta parcela do salário que excede o teto do RGPS. A contrapartida do empregador, como patrocinador da previdência complementar, é dispositivo semelhante àquela prevista em vários contratos no setor privado. Deve ser encarada como parte de um pacote contratual oferecido para atrair cidadãos para celebrarem contratos de oferta de trabalho para o empregador, que no caso é o Estado. É digno de nota que a contribuição patronal para o RPPS antes da instituição do FUNPRESP era de 22% mesmo para a parcela acima do teto do RGPS, de modo que a reforma de 2012 resulta em significativa economia fiscal no pacote contratual com os servidores públicos.

² O cálculo do equilíbrio atuarial é regido por normas contábeis internacionais, e é previsto na Emenda Constitucional n.103/2019 (correspondente à PEC 6/2019) no § 1º do Art. 9º: “O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente”. A técnica atuarial e financeira para trazer valores passados e futuros para o presente requer a definição de uma taxa de juros, que desconta valores pela passagem do tempo. Por isso a taxa de juros também é às vezes chamada de taxa de desconto. A suposição teórica que justifica o uso da técnica é que o valor monetário tem usos alternativos que permitem seu crescimento no tempo. Logo, qualquer uso específico tem custos de oportunidade

Tabela 1 – Superávit atuarial dos servidores públicos no RPPS antes da reforma de 2019 (em R\$)³

Sexo	Idade	TC	Aliq. Cont.	Média sal. (R\$)	Sobrevida (anos)	B-Valor Benef. (R\$)	Taxa Repos. (%)	VPC (R\$)	VPA (R\$)	VPA/ VPC	Subsídio VPA-VPC
60-35 H	60	35	0,33	5839	24,0	5.839,00	100%	475.900	298.538	62,7%	-177.362
55-30 M	55	30	0,33	5839	32,0	5.839,00	100%	440.903	425.788	96,6%	-15.115

A tabela mostra que o(a) servidor(a) público(a) que recolhe contribuições até falecer, em conjunto com a contribuição patronal até o momento da aposentadoria, produz um valor presente de contribuições (VPC) que supera o valor presente dos benefícios de aposentadoria (VPA) em 37,3 pontos percentuais para homens e 3,4 pontos percentuais para mulheres, isto é, gera não só uma equivalência e sim um superávit atuarial para o RPPS.⁴

No cálculo acima, supôs-se que o servidor teve um salário sempre igual ao teto atual do RGPS. A suposição deliberadamente superestima o benefício de aposentadoria recebido e, portanto, o valor presente dos benefícios, pois não toma apenas a média dos 80% maiores salários, mas os fixa no topo da remuneração, o teto atual do RGPS. A superestimação do valor presente dos benefícios foi feita porque, se o superávit atuarial existe mesmo nesta condição, seu valor é ainda maior para os servidores ingressantes entre 2003 e 2013, pois, neste caso, o benefício é calculado pela média dos 80% maiores salários. Além disso, os servidores ingressantes entre 2003 e 2013 que recebem acima do teto do RGPS pagam contribuição de 11% sobre o valor extra-teto quando se aposentarem, o que reduz ainda mais o valor presente dos benefícios de aposentadoria, aumentando o superávit atuarial do regime criado em 2003.

O que vale para um servidor vale para o regime como um todo. Ou seja, depois da reforma de 2003, o RPPS tende a um superávit atuarial a longo prazo quando só restarem

associados à alternativa de capitalizar o valor monetário. Para o governo, por sua vez, o endividamento é a alternativa ou o custo de oportunidade da cobrança de tributos e contribuições para financiar o gasto de um valor monetário. Sem cobrar tributos e contribuições, o governo tem que incorrer nos custos financeiros do endividamento para financiar o dispêndio de valores monetários, seja salários de servidores, investimentos diversos ou pagamento de benefícios previdenciários. Assim, teoricamente, a aplicação da técnica de cálculo de valores presentes é justificada para avaliar o equilíbrio atuarial de um sistema público de aposentadoria por repartição porque, se as contribuições destinadas ao fundo público (e não a contas individuais de capitalização) não fossem feitas (muito antes do momento em que os trabalhadores adquirem o direito de se aposentar), o custo da alternativa para o governo seria o endividamento necessário para bancar os benefícios definidos de aposentadoria (também para os trabalhadores aposentados que já contribuíram no passado para o fundo público e não para contas individuais de capitalização). Para maiores detalhes, ver Giambiagi, F. & Afonso, L.E. (2009), Penafieri, A. C. & Afonso, L.E. (2013), Afonso, L.E. (2016). Para a bibliografia internacional, ver Börsch-Supan (2006) e Queisser & Whitehouse (2006). É digno de nota que o governo usou a taxa de juros de 6% em seus cálculos atuariais. Se usássemos esta taxa, o superávit atuarial demonstrado neste parecer seria ainda maior, reforçando a conclusão de que a reforma do RPPS civil é desnecessária. Por exemplo, com taxa de juros a 6%, o servidor geraria um superávit atuarial de R\$ 11.304,00 apenas com sua contribuição de 11%, sem a contribuição patronal de 22% estipulada para seu contrato de trabalho.

³ A última tábua de mortalidade do IBGE define a expectativa de sobrevida masculina aos 60 anos de idade como de 20,6 anos, enquanto a expectativa de sobrevida feminina aos 55 anos de idade é 28,5 anos. Elevei-as para 24 e 32 respectivamente para conferir margem de segurança aos cálculos.

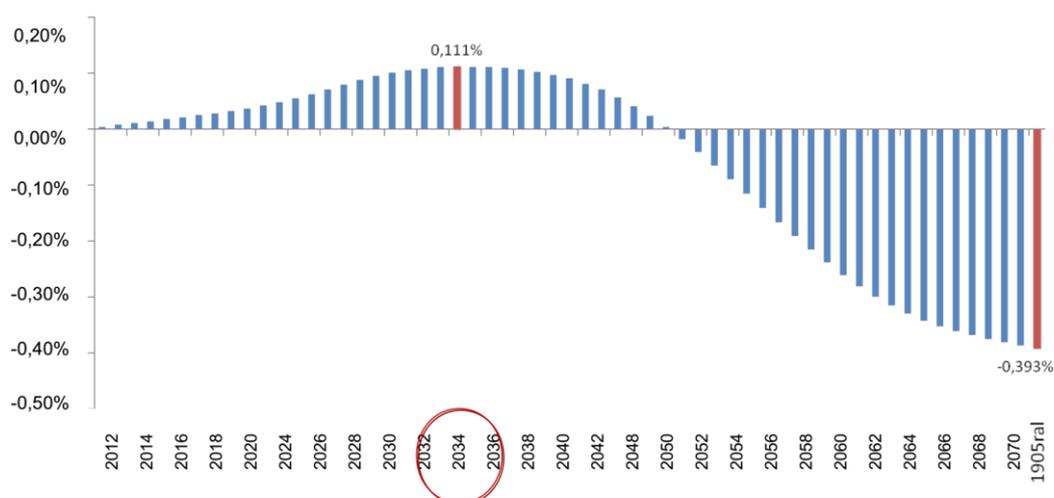
⁴ O superávit de contribuições sobre benefícios de aposentadoria é suficiente para cobrir pensão por morte e outros benefícios de risco, se extrapolarmos o percentual estimado para tais gastos para o RGPS pelo Subsecretário da Previdência Leonardo Rolim, de 8,93% (Rolim, 2016). A existência deste excedente para cobrir pensões por morte é muito mais importante para o caso de homens, pois falecem normalmente antes das cônjuges para as quais deixam pensões.

servidores regidos pela reforma de 2003. Em suma, o desequilíbrio atuarial já havia sido resolvido pela reforma de 2003.

Outra maneira de enxergar a sustentabilidade do regime é partir não do equilíbrio de contribuições e benefícios individuais, mas das próprias previsões do governo para o regime depois da plena produção de seus efeitos no futuro. As simulações do governo que apararam a aprovação da reforma de 2012 preveem que, no longo prazo, o ganho fiscal é permanente e, inclusive, supera os custos de transição no curto prazo.⁵

Várias apresentações de representantes oficiais apresentaram o seguinte gráfico da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC) que sintetiza a simulação oficial quanto ao impacto fiscal da reforma de 2012:

Impacto no Resultado Primário* (comparação entre o regime atual e o novo regime em % do PIB)



* A estimativa do custo de transição considera a diferença entre despesa da União com a implantação do FUNPRESP e a despesa da União caso fosse mantido o sistema atual.

Fonte: SPPC (2013).

Se o RPPS já estava equilibrado a longo prazo depois das reformas de 2003 e 2012, por que reformá-lo de novo? Uma justificativa poderia ser uma revisão brusca do ritmo de envelhecimento da população, embora o fato de que os inativos continuam a contribuir para o RPPS limita o risco de crescimento relativo da população de aposentados sobre uma base reduzida de contribuintes. De todo modo, nenhuma revisão brusca do ritmo de

⁵ Nas palavras da síntese das simulações oficiais feita por Carlos Weber (2016, p. 95): “A primeira fase da implantação da FUNPRESP aconteceria nos primeiros 20 anos, quando o custo da transição atingiria o seu pico, representando aproximadamente 0,11% do PIB. A segunda fase ocorreria entre 20 e 35 anos após a instituição da previdência complementar, quando ainda haveria custo de transição positivo, mas sua trajetória seria descendente. A terceira fase aconteceria a partir de 35 anos da implementação do fundo, quando os benefícios da limitação das aposentadorias ao teto do RGPS começariam a superar os custos associados às perdas de arrecadação e os ganhos fiscais chegariam a atingir, aproximadamente, 0,39% do PIB até 2070, em seu pico.” Ver também Silveira, et al. (2011).

envelhecimento da população ocorreu entre 2012 e 2019, nem o governo justificou a reforma de 2019 assim.

Outra justificativa poderia ser a redução do custo de transição para o FUNPRESP. Este custo ocorre porque os servidores contratados depois da instituição do RPC deixam de contribuir acima do teto para o RPPS, passando a destinar a contribuição extra-teto para sua conta individual no FUNPRESP. A perda de receitas do RPPS aumenta a parcela dos gastos de aposentadoria que deve ser coberta pelo governo.

Embora o governo não cite este motivo, coincidentemente a justificativa oficial da reforma de 2019 se limitou a citar as economias esperadas até 2040, dividindo-as no período de dez anos (até 2030, na prática) e vinte anos (até 2040, na prática). Este prazo coincide com o período em que se concentram os maiores custos de transição do FUNPRESP.⁶

O problema é que, como veremos na próxima seção, a reforma de 2019 não compensa os custos de transição do FUNPRESP. A reforma, ao contrário, aumenta os custos fiscais totais do governo a curto prazo.

III. O aumento do custo fiscal a curto prazo com a Emenda Constitucional N. 103/2019

Vimos que as reformas de 2003 e 2012 já asseguram o equilíbrio atuarial de médio e de longo prazo do RPPS. Sendo assim, a nova reforma proposta em 2019 poderia ser justificada com base em seus efeitos a prazos mais curtos, quando os custos de transição para o FUNPRESP se verificarem. Isso pode explicar o recorte temporal da justificativa oficial da Emenda Constitucional N. 103/2019, que avalia a suposta economia fiscal gerada em dez anos (até 2030, na prática) e vinte anos (até 2040, na prática). No entanto, a justificativa oficial para a economia fiscal é falaciosa, pois se equivoca sobre a redução global das despesas.

É importante repetir que o governo não justifica a reforma do RPPS em 2019 com base em uma avaliação da sustentabilidade financeira dos regimes criados pelas reformas de 2003 e 2012. Ao revés, a proposta de reforma do RPPS em 2019 levou em consideração a chamada “Geração Atual”, composta pelo conjunto de servidores públicos que são regidos por regras de aposentadoria definidas no momento da contratação de cada servidor, muitos dos quais antes de 2003 e de 2012, e sem considerar a reposição de servidores públicos (a chamada “Geração Futura”). Definido este universo de servidores (“Geração

⁶ Na avaliação da Instituição Fiscal Independente (Casalecchi et al., 2019, p. 21), “as novas aposentadorias no período 2019-2030 deverão ser compostas majoritariamente pela geração de servidores que ingressou no serviço público até 2003, os quais devem preservar seus direitos a integralidade e paridade... No período 2031-2042, o espaço deve ser ocupado principalmente pela geração de servidores que ingressou entre 2003 e 2013, e que pelas regras atuais se aposentará pela média dos 80% maiores salários, com reajustes dos benefícios dados pela inflação... É somente a partir do ano de 2043 que se projeta uma presença mais significativa da geração de servidores pós-2013, estimada em 51% das aposentadorias concedidas neste ano.” À medida que as aposentadorias novas mudam de composição, as aposentadorias antigas também vão desaparecendo gradualmente do sistema com o falecimento de aposentados e pensionistas.

Atual”), além da elevação de alíquotas que impactam as receitas, o governo justifica a reforma através do cálculo da redução temporária de gastos associada à postergação de aposentadorias.

Em suma, a justificativa para a economia fiscal passa sobretudo pela postergação da aposentadoria para a “Geração Atual”. É a mesma lógica que justificou várias reformas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ao exigir maior tempo de serviço com contribuição e/ou uma idade mínima elevada como critérios para obtenção de aposentadoria no RGPS, o Estado adia os custos de sustentação dos aposentados e prolonga os custos do setor privado, seja de empregadores e empregados, seja das famílias de trabalhadores desempregados que percam os direitos de gozo do seguro-desemprego sem ter o direito à aposentadoria. Assim, a economia fiscal depende, no caso do RGPS, do fato de que a entidade que paga os benefícios de aposentadoria (o setor público) não é a mesma daquela que emprega os trabalhadores por mais tempo (o setor privado).

O problema é que esta lógica não vale para o RPPS, pelo simples motivo de que é o próprio Estado que é o empregador do servidor público antes de sua aposentadoria. Isto é, o Estado é responsável tanto pelo pagamento de salários quanto, em última instância, pelo pagamento obrigatório dos benefícios dos servidores inativos. Logo a postergação da aposentadoria não traz uma redução global das despesas do setor público, muito pelo contrário.

A justificativa oficial para a economia fiscal com a reforma do RPPS é falaciosa porque, ao contrário do RGPS, no RPPS é o próprio governo que paga os salários dos trabalhadores ativos cuja aposentadoria será postergada pela reforma. Sendo assim, a postergação da aposentadoria não significa, como no RGPS, a imposição de um custo extra para o setor privado e uma economia para o setor público. No RPPS, a economia com a postergação da aposentadoria gera um custo extra ainda maior para o próprio setor público. Este custo extra simplesmente é “esquecido” pela justificativa oficial.

É fundamental entender que, nos contratos de trabalho com servidores públicos que têm garantia de estabilidade, o Estado se compromete com o pagamento do salário e da aposentadoria dos servidores até seu falecimento, do que pode decorrer também pensão por morte. Assim, o tempo em que o conjunto dos pagamentos é feito não muda com uma reforma do RPPS que posterga a aposentadoria: a mudança altera apenas o momento em que o trabalhador passa da ativa para a inatividade.

O problema é que a justificativa oficial da reforma do RPPS só enxerga uma parte do seu impacto sobre as despesas públicas (a parte que as reduz), esquecendo a outra parte que aumenta as despesas públicas. Em outras palavras, a justificativa oficial da reforma do RPPS computa a redução temporária de gastos associada à postergação de aposentadorias, mas não considera que a postergação de aposentadorias é mais do que compensada pelo pagamento de salários por mais tempo.

Não se pode esquecer que o valor de salários e aposentadorias não é o mesmo: o salário é sujeito a aumentos reais progressivos associados, por exemplo, a promoções ou a negociações coletivas. Desde 2003, por sua vez, o valor da aposentadoria não assegura mais integralidade de salário e paridade de reajustes reais com os servidores ativos. Logo, o valor da aposentadoria é inferior ao salário. Para os admitidos entre a reforma de 2003 e a constituição da previdência complementar depois da reforma de 2012, a aposentadoria

típica é calculada segundo uma média (80% dos maiores salários) que tende a ser bem menor do que os últimos salários pagos no setor público. Para os servidores regidos pela previdência complementar desde 2013, o benefício assegurado é o teto do RGPS (R\$ 5.839,00), bem inferior ao teto salarial vigente para o funcionalismo público (R\$ 39.293,00), o salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Sendo assim, é matematicamente demonstrável que a reforma do RPPS não traz a economia fiscal alegada na justificativa oficial. A mesma norma que posterga a aposentadoria e gera a suposta economia com benefícios do RPPS também aumenta o custo fiscal total por conta do pagamento de salários e bonificações para a “Geração Atual”. E é exclusivamente para a “Geração Atual” que o governo apresenta os cálculos falaciosos que justificam a reforma do RPPS, ao invés de avaliar a sustentabilidade dos regimes criados pelas reformas de 2003 e 2012, que não garantem nem integralidade salarial nem paridade de reajustes reais entre ativos e inativos.

A demonstração do aumento do custo com a “Geração Atual” desconstrói a justificativa econômica apresentada pelo governo para a reforma do RPPS. É fácil entender porque as reformas de 2003 e 2012, ao eliminarem a integralidade e a paridade, determinam que as aposentadorias tenham valores inferiores aos salários dos trabalhadores na ativa. Dado isto, a postergação do momento de aposentadoria implica prolongamento do período de pagamento de salários superiores às aposentadorias, elevando o custo fiscal na “Geração Atual”.

A reforma de 2003 do RPPS determinou que os servidores ingressantes depois da promulgação da reforma teriam que cumprir idade mínima de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens, com 30 ou 35 anos de contribuição respectivamente. A mesma idade mínima continuou valendo com a criação do RPC em 2012. Já a reforma de 2019 do RPPS determinou que os servidores ingressantes depois da promulgação da reforma teriam que cumprir idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, com 25 anos de contribuição. Também determinou elevação da idade mínima nas regras de transição para os servidores já ativos antes da promulgação da reforma.

O cálculo da redução da despesa feito pelo governo depende da postergação da aposentadoria pela elevação da idade mínima, de cinco anos para homens e de sete anos para mulheres. Para os servidores contratados depois da reforma, o governo imagina que deixará de pagar o benefício de aposentadoria por cinco ou sete anos, economizando estes recursos ao mesmo tempo em que recebe contribuições por mais tempo. No entanto, desconsidera que pagará salários e bonificações potencialmente mais elevados que o teto do RGPS, além da contribuição patronal durante estes anos.

Durante o período de transição, as regras para os servidores contratados antes da reforma também implicam postergação da aposentadoria. A transição pode ser feita por dois sistemas: 1) soma de pontos e idade mínima; 2) idade mínima e pedágio de 100%.

O sistema de pontos e idade mínima é explicado sinteticamente por documento do Ministério da Economia (2019e)⁷:

⁷ Por motivos de simplicidade, abstraímos aposentadorias especiais e de professores da rede básica.

“Servidores federais também poderão se aposentar pelo sistema de pontos, que exigirá 86 pontos para mulheres e 96 pontos para homens (em 2019), desde que cumpram também o requisito de idade mínima, que começa em 56 anos para as mulheres e em 61 anos para os homens, em 2019 – passando para 57 e 62 anos, respectivamente, em 2022. A cada ano será exigido mais um ponto, chegando a 105 para os homens, em 2028, e a 100 para as mulheres, em 2033.

O tempo de contribuição mínimo será de 30 anos, para servidoras, e de 35 anos para servidores. Todos deverão ter, pelo menos, 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Poderão se aposentar com o valor integral do último salário na ativa as mulheres que tiverem completado 62 anos e os homens a partir dos 65 anos, desde que tenham ingressado na carreira até 31 de dezembro de 2003. Para quem tiver ingressado a partir de 2004, o cálculo seguirá a regra geral da Nova Previdência: 60% da média de todas as contribuições mais dois pontos percentuais a cada ano de contribuição que exceder 20 anos (tanto homens quanto mulheres).”

O sistema de transição com idade mínima e pedágio de 100% também é explicado sinteticamente pelo documento do Ministério da Economia (2019e):

“Essa regra estabelece uma idade mínima e um pedágio de 100% do tempo que faltar para atingir o tempo mínimo de contribuição (30 anos para elas e 35 anos para eles). Para servidoras, a idade mínima será de 57 anos e para os servidores, de 60 anos. Também será necessário comprovar 20 anos no serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. O benefício será equivalente à última remuneração, para quem tiver ingressado na carreira até 31 de dezembro de 2003, ou a 100% da média de todos os salários desde julho de 1994, para os que ingressaram a partir de 2004.”

A única opção que é praticamente neutra⁸ do ponto de vista fiscal para a Geração Atual é aquela que trata dos servidores ingressantes na carreira até 31 de dezembro de 2003. No caso do sistema de pontos, tais servidores poderão se aposentar com o valor integral do último salário na ativa, e paridade de reajustes, desde que posterguem a aposentadoria até que as mulheres completem 62 anos de idade e os homens completem 65 anos. No caso do regime de idade mínima e pedágio de 100%, desde que posterguem a aposentadoria até que as mulheres completem 57 anos de idade e os homens completem 60 anos, dobrando o tempo restante, na data de vigência da reforma, para atingir 30/35 anos de contribuição respectivamente.

Para os servidores ingressantes na carreira depois de 2004, é evidente que as regras de transição ampliam o tempo de serviço e contribuição dos trabalhadores que, na ativa, receberão bem mais que na aposentadoria. Isto aumenta os custos fiscais do governo de modo que não é avaliado pela justificativa oficial da reforma. Isto é tanto mais verdadeiro para os servidores ingressantes depois da reforma, e que seriam regidos pela reforma de 2012 caso a reforma de 2019 não fosse realizada.

⁸ A única diferença prevista é o cálculo de parte do benefício pela média aritmética das rubricas do salário variáveis de acordo com carga horária ou indicadores de desempenho, produtividade ou situação similar, conforme incisos I e II do § 8º do Artigo 4º da EC.103/2019.

Na tabela 2, apresenta-se um cálculo muito aproximado, mas de fácil entendimento, do impacto fiscal da postergação da aposentadoria que seria paga pelo teto do RGPS (R\$ 5.839) e do conseqüente prolongamento do pagamento de salários. Para simplificar e facilitar o entendimento, supomos que a reforma de 2019 já estivesse vigorando em tempo suficiente para adiar aposentadorias a partir de 2020. Isto é feito apenas para aproximar valores daqueles conhecidos pelos leitores. Supõe-se que o teto do RGPS e o salário crescem na mesma taxa de crescimento real (1%) suposta pela seção 5.6 do Relatório de Estudo Atuarial. Assim, no futuro, a diferença entre o salário final e o teto do RGPS será ainda maior do que o verificado em 2020. A suposição do adiamento de aposentadorias já em 2020, portanto, *subestima* o impacto fiscal negativo do prolongamento do pagamento de salários no futuro.

Para cálculo do custo individual do prolongamento do pagamento de salários, considero o salário final médio do serviço público civil (R\$ 15.300), acrescido da contribuição patronal intra-teto de 22% (CPIT) e extra-teto de 8,5% (CPET). Subtraindo a soma dos três valores pagos por causa do prolongamento do pagamento de salários, de um lado, pelo teto do RGPS, de outro, temos o impacto fiscal mensal da reforma (IMR) e o impacto fiscal anual da reforma (IAR).

Tabela 2 - Impacto fiscal negativo da reforma do RPPS de 2019 (para um único servidor em R\$)

Ano	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Teto do RGPS	5839	5897,39	5956,364	6015,928	6076,087	6136,848	6198,216	6260,198
Salário	15300	15453	15607,53	15763,61	15921,24	16080,45	16241,26	16403,67
CPET	804,185	1313,505	1326,64	1339,906	1353,306	1366,839	1380,507	1394,312
CPIT	1284,58	1297,426	1310,4	1323,504	1336,739	1350,106	1363,608	1377,244
IMR	11549,77	12166,54	12288,21	12411,09	12535,2	12660,55	12787,16	12915,03
IAR	150146,9	158165	159746,7	161344,1	162957,6	164587,2	166233	167895,4

Em 2020, o impacto fiscal negativo da postergação da aposentadoria e do conseqüente prolongamento do pagamento de salários é, para um único servidor público, igual a R\$ 158.165,00. O custo fiscal do prolongamento do contrato de trabalho masculino por cinco anos até 2024, ao invés do pagamento da aposentadoria pelo teto do RGPS, é de R\$ 806.800,60. O mesmo custo fiscal do prolongamento do contrato de trabalho feminino por sete anos até 2026, ao invés do pagamento da aposentadoria pelo teto do RGPS, é de R\$ 1.140.929,00. Não parece um exemplo de responsabilidade fiscal sonegar esta informação ao público em geral e aos deputados e senadores em particular.

IV. Considerações finais

Vimos que as reformas de 2003 e 2012 já asseguravam o superávit atuarial no longo prazo do RPSS. Ou seja, as reformas mais do que equilibravam o RPPS, tornando desnecessário reformá-lo. A reforma de 2012, porém, resultou em custos de transição associados ao fato de que os servidores direcionados à previdência complementar deixam de contribuir acima do teto do RGPS para o RPPS, e sim para sua conta individual de capitalização. Ao contrário de compensar estes custos de transição, a reforma de 2019 aumenta custos de curto prazo ao prolongar o pagamento de salário de modo não contabilizado na justificativa oficial da reforma.

É claro que a reforma de 2019 gera ainda mais superávit atuarial *no longo prazo* do que aquele já assegurado em 2012, já que eleva alíquotas de contribuição e reduz benefícios de modo desnecessário. No entanto, o faz às custas de aumentar os dispêndios fiscais a curto prazo associados ao prolongamento do tempo de pagamento de salários superiores a benefícios previdenciários. É fundamental enfatizar isto porque a justificativa para a reforma não demonstra a necessidade de reformar a longo prazo o RPPS, mas apenas apresenta, com cálculos falaciosos, a suposta economia gerada a curto prazo (até 2040) pela postergação das aposentadorias, sem considerar o custo fiscal do prolongamento do pagamento de salários no mesmo período.

O cálculo efetivo do impacto fiscal da reforma de 2019 do RPPS depende de pesquisa mais ampla, que simule os gastos com prolongamento de salários, elevações de alíquotas e redução de benefícios previdenciários com o uso do cadastro dos mais de um milhão de quatrocentos mil segurados e pensionistas do RPPS civil da União. Tal pesquisa está fora do escopo do presente parecer, mas é essencial no futuro próximo.

De todo modo, se o RPPS já era sustentável a longo prazo desde a reforma de 2012, o que justifica sua reforma, se tal reforma ainda por cima piora as contas públicas no curto prazo até a década de 2040? É difícil não levantar a hipótese que a economia extra obtida com a reforma do RPPS civil depois da década de 2040 pode servir para compensar o custo extra da reforma do plano de remuneração dos militares, e não para equilibrar um regime civil que já havia sido equilibrado desde 2012.

É importante levantar a questão porque, ao apresentar a reforma do sistema de aposentadoria dos militares, o governo os compensou pela mudança paramétrica das condições de aposentadoria com a proposta de um novo plano de remuneração. Aqui, o governo avaliou os dois lados da equação, ao contrário da abordagem unilateral para o RPPS civil, que só considerou a postergação no pagamento de aposentadorias e não o prolongamento do pagamento de salários. Não está suficientemente claro qual o balanço fiscal de longo prazo entre piores aposentadorias e melhores salários para os militares, pois os cálculos não foram devidamente apresentados ao público. Tal pesquisa também está fora do escopo do presente parecer, mas é essencial no futuro próximo.

O que se pode afirmar, certamente, é que a reforma de 2019 do RPPS civil não se justifica por conta de um eventual déficit atuarial dele mesmo, já que as sucessivas reformas já asseguraram desde 2012 um superávit atuarial a longo prazo. Também se pode afirmar que a justificativa oficial para a reforma de 2019 do RPPS civil é equivocada e até mesmo falaciosa.

Referências citadas

- Afonso, L. E. (2016). Progressividade e aspectos distributivos na previdência social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. *Revista Brasileira de Economia*, 70(1), 3-30.
- Bastos, Santos, Knudsen & Sá Earp (2019a) O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP, Nota do Cecon, n.7, agosto de 2019 [<http://bit.ly/30086AC>].
- Bastos, Knudsen, Santos & Sá Earp (2019b) A falsificação nas contas oficiais da Reforma da Previdência: o caso do Regime Geral de Previdência Social. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP, Nota do Cecon, n.8, setembro de 2019 [<http://bit.ly/2Bcuub2>].
- Bastos, Knudsen, Santos, Sá Earp & Ibarra (2019c) A Contabilidade Criativa na Reforma da Previdência e o Aumento da Pobreza: Novos Dados e Tréplica à Resposta Oficial. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP, Nota do Cecon, n.9, outubro de 2019 [<http://bit.ly/38oaf9C>].
- Börsch-Supan, A. H. (2006) What are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?, in R. Holzmann & E. E. Palmer, eds, 'Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes'. The World Bank: Washington, D.C., chap. 3, pp. 35-75.
- Casalecchi, A.; Orair, R. & Souza, P. (2019) Simulação do Impacto da PEC 6/2019 sobre as Despesas do RPPS dos Servidores Civis da União. Instituição Fiscal Independente: Estudo Especial N° 10, julho de 2019 [<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/558845>]. Acesso em 09/08/2019.
- Giambiagi, F., & Afonso, L. E. (2009). Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 63(2), 153-179.
- Ministério da Economia (2019a) A Nova Previdência combate Privilégios. [<http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/ni-nova-previdencia-e-combate-a-privilegios-v10.pdf/@@download/file/NI%20Nova%20Previd%C3%Aancia%20e%20Combate%20a%20Privil%C3%A9gios%20v10.pdf>]. Acesso em 09/09/2019.
- Ministério da Economia (2019b) Transparência – Nova Previdência [<http://www.previdencia.gov.br/2019/04/secretario-especial-apresenta-dados-e-estudos-que-embasam-nova-previdencia/>]. Acesso em 09/09/2019.
- Ministério da Economia (2019c) Relatório de Estudo Atuarial dos Impactos da PEC n° 6/2019: RPPS dos Servidores Civis da União. [http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/1-RPPS-DA-UNIAO_RELATORIO-DO-ESTUDO-ATUARIAL-DOS-IMPACTOS-DA-PEC-No-6-2019.pdf]. Acesso em 09/12/2019.
- Ministério da Economia (2019d) Nota Técnica Atuarial - Avaliação Atuarial do RPPS da União: Análise dos Impactos da PEC N° 06/2019.

[<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/2-RPPS-NOTA-TECNICA-ATUARIAL-PEC-No-06-2019.pdf>]. Acesso em 09/12/2019.

Ministério da Economia (2019e) Nova Previdência: confira as principais mudanças. [<https://www.inss.gov.br/nova-previdencia-confira-as-principais-mudancas/>]. Acesso em 15/12/2019.

Penafieri, A. C., & Afonso, L. E. (2013). O impacto da mudança da regra de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do INSS: o fator previdenciário é atuarialmente justo?. *Economia Aplicada*, 17(4), 667-694.

Queisser, M. & Whitehouse, E. R. (2006) Neutral or Fair: Actuarial Concepts and Pension-System Design, Working Papers n. 40, OECD Social, Employment and Migration.

Rolim, L. (2016) Resposta ao Processo N. 130.448/2016. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Núcleo Previdência, Assistência e Trabalho, 2016.

Secretaria de Políticas de Previdência Complementar - SPPC (2013) A Nova Previdência dos Servidores Públicos Federais. Recife, 13 de março de 2013.

[http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1363360476MPS_-_sec._Jaime_Mariz.pdf]. Acesso em 08/12/2019.

Silveira, F. et al. (2011) Previdência dos servidores públicos: reflexões em torno da proposta de instituição da previdência complementar. Rio de Janeiro: IPEA, TD 1679, 2011. [<http://bit.ly/2Sbu8eJ>]. Acesso em 16/12/2019.

Weber, C. (2016) Previdência Social: Diagnósticos e Impacto da Nova Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais no Brasil. Dissertação (mestrado), Faculdade de Economia- UFRGS. Porto Alegre, 2016.

