CONSAD Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração

GRUPO DE TRABALHO – CONSAD SOBRE SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

NOTA TÉCNICA CONJUNTA

TEMA: REFORMA DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO.

PARTICIPANTES:

ADLER ANAXIMANDRO ALVES – DF
ROBERTO MOISÉS DOS SANTOS – AL
ALLAN GOMES MOREIRA – PA
ELLITON DE SOUZA – MT
ELOI STERTZ – RS

SETEMBRO DE 2016

SUMÁRIO

I – OBJETIVOS DA PRESENTE NOTA TÉCNICA. 3

II – CONTEXTUALIZAÇÃO: A NECESSIDADE DE REFORMA NO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO – RPPS..... 3

VI – PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS. 8

VII – CONCLUSÕES 11

EMENTA: Regime de Previdência Social do Servidor Público – RPPS. Reforma. Servidores Civis e Militares. Ativos e Inativos.Direitos Previdenciários. Equiparação. Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

I – OBJETIVOS DA PRESENTE NOTA TÉCNICA.

A presente nota técnica tem por objetivo subsidiar o plenário do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração – CONSAD, no âmbito de suas competências e atribuições, nas discussões relacionadas as reformas previdenciárias, com o intuito de estabelecer os parâmetros gerais de alterações legislativas atinentes ao assunto, cujo conteúdoseja compartilhado por todas as Unidades da Federação representadas no referido Colegiado, viabilizando a intervenção dos Estados no processo de Reforma Previdenciária em curso no Executivo/Legislativo Federal.

O presente trabalho sintetiza os debates havidos no âmbito do próprio CONSAD e também do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social, além de se lastrear em diversos estudos produzidos pelos Estados em matéria de Previdência.

A redação da nota se deu após reunião presencial ocorrida em 22 de setembro de 2016, na sede do CONSAD em Brasília, reunião esta convocada pela Presidência do CONSAD por intermédio do Ofício-Circular Nº024/2016, de 08 de setembro de 2016.

II – CONTEXTUALIZAÇÃO: A NECESSIDADE DE REFORMA NO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO – RPPS.

A discussão sobre a questão previdenciária, em especial no que se refere aos Regimes Próprios de Previdência – RPPS vem ganhando espaço no panorama nacional e se disseminando como matéria de grande repercussão social e econômica e de

necessária discussão para fins de planejamento do Estado, em especial no que se refere aos temas relacionados ao seu financiamento.

As disposições constitucionais existentes na Carta Magna de 1988, insculpidos no art. 40, como os princípios da contributividade, da solidariedade, da criação de despesas apenas com correlata fonte de custeio e do equilíbrio financeiro e atuarial, trouxeram especial avanço para o sistema de previdência dos servidores públicos.

Há que se dar um especial enfoque ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial que agregou várias modificações organizacionais aos regimes próprios de previdência, através do advento de políticas públicas destinadas à forma de custeio das obrigações previdenciárias, com a transição do sistema de repartição simples para o de capitalização, como forma de limitar os gastos futuros com as despesas previdenciárias.

O modelo inicialmente utilizado foi o chamado regime de repartição simples, no qual as contribuições da totalidade dos servidores públicos são vertidas para um fundo financeiro, com regime de fluxo de caixa, isto é, toda a receita arrecadada deve ser empregada no pagamento dos benefícios existentes, sem qualquer pretensão de se constituir reservas. Vigora no referido modelo o chamado pacto entre gerações, isto é, as contribuições dos novos servidores são utilizadas para pagar os benefícios de servidores mais antigos.

Posteriormente, difundiu-se a cultura da poupança pública para o custeio das obrigações previdenciárias, com a introdução do regime de capitalização, isto é, a Lei Federal 9.717 de 27 de novembro de 1998, em seu art. 6º, possibilitou que os entes pudessem constituir um fundo específico de bens e direitos com finalidade previdenciária no intuito de constituir reservas e de capitalizá-las, para honrar os benefícios futuros dos servidores públicos.

Ocorre que a introdução do regime de capitalização em substituição ao de repartição simples pressupõe o que se denomina de segregação de massas, que nada

mais é do que a ruptura do pacto entre as gerações, geralmente um ponto de corte definido em Lei, uma data limite a partir da qual os novos servidores passam a ser vinculados ao novo fundo previdenciário de natureza capitalizada.

Como se percebe, essa transição coloca o fundo financeiro do regime de repartição simples em extinção, na medida não há mais vinculação de novos servidores e por via reflexa, de novas receitas. A perspectiva de queda nas receitas previdenciárias decorrente da transposição dos servidores ativos já vinculados ao regime financeiro para a inatividade tende a aumentar com o passar do tempo, impondo ao Tesouro da Unidade Federativa a qualidade de garante do sistema, mantendo o pagamento dos benefícios previdenciários até que o último segurado receba a última parcela a quem faz jus.

Organismos nacionais e internacionais estimaram os custos da transição completa do sistema público de previdência em regime de repartição simples para o de capitalização. AComissão Econômica para a América Latina – CEPALpreviu gastos na ordem de 200% do PIB, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA, estimou os gastos em 218% do PIB e a Fundação Getúlio Vargas –FGV/RJ, projetou um comprometimento de 250% do PIB (*in* A reforma da Previdência Social na América Latina, 2003, p. 143).

Enquanto a transição entre os regimes de financiamento não é concretizada, os crescentes gastos previdenciários com o regime de repartição simples, faz com que o comprometimento dos respectivos Tesouros na sua sustentação econômica ocasioneuma efetivalimitação de sua capacidade financeira e orçamentária, implicando no risco iminente e concreto deinsolvibilidadedo sistema de previdência dos servidores públicos bem como na limitação da capacidade de investimento das Unidades da Federação, restringindo o alcance coletivo do gasto público e a capacidade de implementar políticas públicas em diversas áreas.

Não obstante, a necessidade de revisão desta política é revelada por dados do próprio Ministério da Previdência Social – MPS que revelam o comprometimento

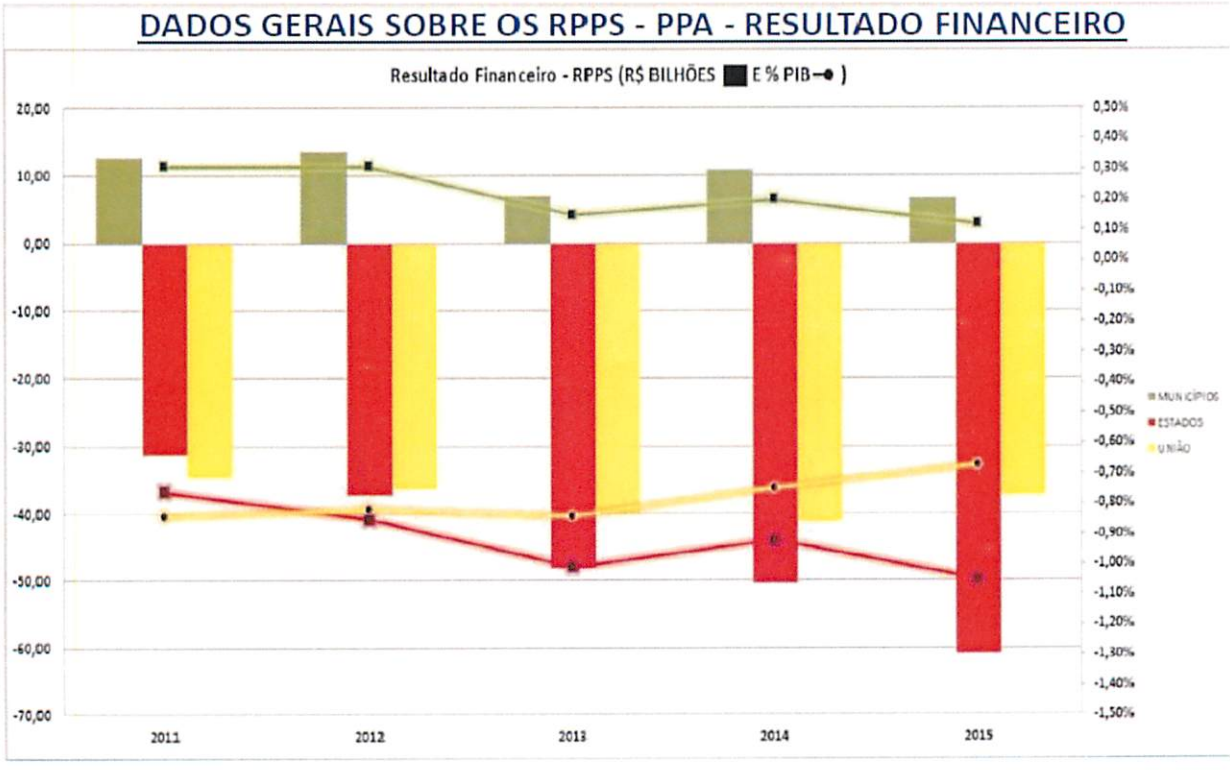
financeiro dos Entes Federados com a manutenção dos RPPS. Vejamos inicialmente, o resultado financeiro dos Regimes Próprios de Previdência, globalmente considerados:

REGIMES PRÓPRIOS - RESULTADO FINANCEIRO - 2015 (R$ BILHÕES)

Entes	Superávit/Déficit
Municípios	6,7
Estados/DF	-60,9
União - Civis	-35,5
União - Demais	-4,5
União - Militares	-32,5
Total	-126,7

Observações:
1 - Municípios e Estados/Distrito Federal - Fonte: DIPR (DRPSP/SPPS/MTPS) e RREO (STN) - projeção para final de 2015.
2 - União - Fonte: RREO (STN) - posição em dezembro de 2015.
3 - A rubrica "União - Demais" inclui: FCDF, IPC, pensões anistiados, RFFSA e outros.

Ao verificar estes resultados em relação ao PIB, temos:



Ainda nessa esteira, o indicador de equilíbrio financeiro e atuarial elaborado pelo Ministério da Previdência Social – MPSconfirma a tendência de resultados preocupantes, indicando que o sistema de previdência do servidor público, considerando-se todas as esferas da administração pública, já compromete 79,85% do PIB, com dívidas futuras:

PPA - INDICADOR EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

ENTE	INDICADOR EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL	2011	2012	2013	2014
MUNICÍPIOS	RECURSOS GARANTIDORES TOTAIS	41.434.050.583,94	72.262.065.245,02	70.563.840.733,21	94.139.780.404,47
	PROVISÕES MATEMÁTICAS TOTAIS	349.605.671.161,82	423.527.607.477,31	508.790.953.793,19	638.918.831.346,78
	DÉFICIT ATUARIAL	-308.171.620.577,88	-351.265.542.232,29	-438.227.113.059,98	-544.779.050.942,31
	INDICADOR	-7,44%	-7,98%	-9,19%	-9,87%
ESTADOS/DF	RECURSOS GARANTIDORES TOTAIS	10.351.016.128,00	95.621.871.347,62	138.359.840.098,52	129.468.232.787,52
	PROVISÕES MATEMÁTICAS TOTAIS	1.384.257.666.447,14	2.114.295.168.126,47	2.465.990.898.248,60	2.877.293.501.110,09
	DÉFICIT ATUARIAL	-1.373.906.650.319,14	-2.018.673.296.778,85	-2.327.631.058.150,08	-2.747.825.268.322,57
	INDICADOR	-33,16%	-45,85%	-48,82%	-49,77%
UNIÃO	RECURSOS GARANTIDORES TOTAIS	0,00	0,00	0,00	0,00
	PROVISÕES MATEMÁTICAS TOTAIS	706.854.365.728,39	1.107.103.384.388,70	1.251.470.709.504,71	1.115.882.646.028,20
	DÉFICIT ATUARIAL	-706.854.365.728,39	-1.107.103.384.388,70	-1.251.470.709.504,71	-1.115.882.646.028,20
	INDICADOR	-17,06%	-25,15%	-26,25%	-20,21%
TOTAL	DÉFICIT ATUARIAL	-2.388.932.636.625,41	-3.477.042.223.399,84	-4.017.328.880.714,77	-4.408.486.965.293,08
	PIB TOTAL	4.143.000.000.000,00	4.402.537.109.407,73	4.768.229.670.000,00	5.485.769.732.000,00
	INDICADOR	-57,66%	-78,98%	-84,25%	-79,85%

Todas essas dificuldades, aliadas à crise financeira pela qual passam a grande maioria dos entes federativos, acabam por gerar um agravamento na gestão e no equilíbrio dos Regimes Próprios, provocando, inclusive, uma busca por recursos junto aos fundos capitalizados já instituídos para garantir a solvência das obrigações previdenciárias.

A utilização das reservas matemáticas dos fundos capitalizados para cobrir obrigações dos fundos financeiros foi frequente no ano de 2015, o que denota a urgência da adoção de medidas corretivas por parte da União e dos Estados.

Diante dos dados e dos fatos em questão, a necessidade de implementação de reformas previdenciárias que preservem o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial é de suma relevância, visando adequar a legislação relacionada ao RPPS com a finalidade específica de manter a sanidade da poupança pública representada pelos Fundos Previdenciários Capitalizados.

Contudo, é importante observar que o objetivo de manter a noção de equilíbrio financeiro e atuarial não pode ser unicamente alcançado sob a perspectiva das formas de financiamento dos regimes de previdência no serviço público. Ao contrário, como se nota a partir dos dados anteriormente coligidos, o efeito adverso da transição entre regimes de financiamento dos RPPS é inerente a própria transição.

Dessa forma, outras alternativas devem ser adotadas para que o custeio, por mais penoso que seja aos respectivos Tesouros, possa manter uma trajetória que, ao menos em uma perspectiva de longo prazo, reflita a consolidação de um sistema financeiramente independente, que arrecade o necessário para o estrito cumprimento de suas obrigações legais, mas que sobretudo, tenha por obrigação pagar benefícios condizentes com as contingências protegidas nos demais sistemas de seguro social, eliminando as externalidades que, sob qualquer perspectiva, correspondam a formas veladas de privilégios funcionais ou de manutenção, quiçá elevação, do padrão remuneratório do segurado, quando em atividade.

VI – PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS.

Tendo como plano de fundo essas considerações, o Grupo de Trabalho sobre Reformas Previdenciárias, ao discutir a questão em suas nuances e considerar as regras para obtenção de benefícios previdenciários aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS bem como aquelas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, observou que apesar das contingências sociais serem as mesmas protegidas em ambos os regimes, a forma diferenciada como os benefícios do

RPPS são tratados no âmbito legal, acaba gerando uma distorção sobre a perspectiva dos gastos públicos e do custeio previdenciário.

Adotando-se como premissa a dicotomia entre os benefícios pagos pelo RGPS e pelo RPPS, sugere-se como encaminhamento de discussão das reformas previdenciárias os seguintes tópicos:

	Propostas
1	Adoção de mecanismos de ***convergência entre as regras centrais dos Regimes Próprios de Previdência Social e as regras do Regime Geral de Previdência Social,*** em especial no que se refere à fixação de ***idade mínima*** de 65 para homens e mulheres, servidores públicos e trabalhadores vinculados ao RGPS, padronização das formas de cálculo dos benefícios e condições de elegibilidade e temporalidade em relação às pensões.
2	Em relação aos ***militares***, a adoção, para os ***novos integrantes***, de critérios isonômicos em relação aos servidores públicos civis, inclusive quanto à submissão à Previdência Complementar, com o estabelecimento de regras de transição para os ***atuais integrantes*** que preveja, pelo menos, ***uma idade mínima de 55 anos e uniformidade de alíquotas entre os militares e os servidores civis***, incluindo a possibilidade de contribuição para os militares reformados e da reserva.
3	Em relação à ***pensão por morte***, propõe-se o restabelecimento do ***regime de cotas e irreversibilidade destas entre os dependentes***. Para os futuros servidores, sugere-se que as pensões deverão ser limitadas ao teto do RGPS, devendo haver uma regra de transição uniforme que garanta aos servidores não sujeitos ao teto do RGPS a aplicação das regras atualmente validas no âmbito federal.
4	Em relação à ***Previdência Complementar***, propõe-se alterar o artigo 202 da CF para prever a ***obrigatoriedade de os Estados instituírem o regime complementar,*** abrangendo os servidores públicos civis, os militares e integrantes de outros órgãos e Poderes diversos do Poder Executivo.
5	Em relação ao ***órgão gestor único do RPPS***, propõe-se a previsão de mecanismos de fortalecimentos e melhoria da governança destes órgãos. Entre as medidas de fortalecimento, destaca-se a ***necessidade de se tornar obrigatório que os demais Poderes e órgãos diversos do Poder Executivo*** estejam vinculados órgão gestor único, que deverão ser mantidos pelas suas

	próprias receitas, ***com imunidade em relação a impostos e contribuições sobre estas referidas receitas***. A referida imunidade decorreria do fato destas receitas já terem sido objeto de tributação e por serem vinculadas exclusivamente ao pagamento de benefícios ou o próprio custeio do órgão. Ainda quanto aos órgãos gestores de RPPS, sugere-se vincular a possibilidade de criação de novos RPPS's a uma aprovação de viabilidade técnica pelo órgão federal competente.
6	Estipular ***obrigatoriedade de que os aumentos dos servidores ativos, aposentados e pensionistas sejam previamente acompanhados de estudos atuariais*** que atestem a possibilidade previdenciária do referido pagamento, preconizando-se, assim, a responsabilidade previdenciária.
7	Tornar obrigatória a criação, em paralelo à instituição do regime de Previdência Complementar, de um ***fundo de caráter capitalizado*** que garanta solvabilidade em relação aos valores compreendidos até o teto do RGPS, evitando-se que essa obrigação do ente esteja amparada por um mecanismo financeiramente mais sólido.
8	Determinar que ***base de cálculo das contribuições previdenciárias dos servidores aposentados e pensionistas seja o valor integral dos proventos e pensões*** e não somente o valor que exceda ao teto do RGPS
9	Previsão de mecanismos que permitam a ***revisão automática da idade mínima*** decorrentes da alteração da expectativa de vida apurada por órgão oficial federal.
10	***Vedação de adoção de critérios funcionais como fundamento de regras previdenciárias mais benéficas***, excetuando-se apenas os portadores de deficiência física, impedindo as aposentadorias especiais e a as respectivas conversões de tempo especial em tempo comum.
11	***Revisão da regra de paridade para os servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à Emenda Constitucional nº 41/2003***, por meio de estabelecimentos de novas regras de transição.
12	***Manutenção do abono de permanência*** para os atuais servidores ativos.

VII – CONCLUSÕES

Diante das propostas acima sugeridas, e dada o amplo anúncio feito pela imprensa de todo o país acerca da iminência de envio ao Congresso Nacional de um pacote de medidas denominadas "Reforma da Previdência", este Grupo de Trabalho sugere à Presidência do CONSAD que submete à aprovação dos Estados integrantes desse Conselho as alterações normativas sugeridas no item VI.

Em havendo a aprovação, sugerimos sejam as referidas sugestões usadas como base de uma Carta a ser assinada por todos os Governadores, ratificando apoio a estas medidas e solicitando aos Poderes Executivo e Legislativo Federal o acatamento das referidas propostas e a adoção de rito célere com vistas à positivação das mesmas no âmbito constitucional.

ADLER ANAXIMANDRO ALVES
Representante designado pelo Distrito Federal

ROBERTO MOISÉS DOS SANTOS
Representante designado pelo Estado de Alagoas

ALLAN GOMES MOREIRA
Representante designado pelo Estado do Pará

ELLITON DE SOUZA
Representante designado pelo Estado do Mato Grosso

ELOI STERTZ
Representante designado pelo Estado do Rio Grande do Sul

De acordo,
Bsb 11/10/2016