

## O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DA UNIÃO SOB A ÉGIDE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº103/2019: PROJEÇÃO ATUARIAL E ALÍQUOTAS

Luiz Roberto Pires Domingues Junior<sup>a,1</sup>, Carlos Eduardo Gasparini<sup>a, b</sup>

<sup>a</sup> Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

<sup>b</sup> Defensoria Pública da União (DPU)

### INFORMAÇÕES

*Palavras-chave:*

Contribuição;

Tesouro Nacional;

Governança.

### RESUMO

A sustentabilidade dos regimes de previdência, em especial o Regime Próprio de Previdência da União- RPPSU, apresenta destaque no debate político nacional. Esta discussão, no entanto, quase sempre deriva para uma linha ideológica, pautada na falta de dados transparentes ou coerentes. Não há questionamento razoável de que o RPPSU não apresente crescentes déficits financeiros. A grande novidade é que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, o equacionamento da solvência do RPPSU ficou a cargo dos vinculados ao sistema e não mais exclusivamente sob a responsabilidade do Tesouro Nacional. Dada a mudança Constitucional, torna-se importante identificar de forma técnica qual o montante de contribuição necessária, para fazer frente às obrigações assumidas pelo sistema e determinar a responsabilidade de cada ator envolvido. Este trabalho procura estimar o comportamento atuarial do RPPSU, para os próximos 20 anos, bem como calcular o valor nominal das alíquotas de contribuição (progressiva e extraordinária) necessárias para fazer frente a um RPPSU solvente. É possível concluir que, dependendo das premissas utilizadas, pode-se chegar a valores muito dispares, o que se reflete diretamente no valor das alíquotas necessárias para garantir a solvência do RPPSU. No cenário de pior projeção de receita, poder-se-á aplicar aos servidores alíquotas (progressiva e extraordinárias) da ordem de 22,57%; ou, no melhor cenário, ainda poderia ser possível manter o sistema equilibrado com redução da alíquota progressiva para o patamar de 8,25%.

### ABSTRACT

The sustainability of pension schemes, particularly the Own Pension Scheme of the Union - RPPSU, stands out in the national political debate. However, this discussion often deviates into an ideological stance, based on the lack of transparent or consistent data. There is no reasonable question that the RPPSU is experiencing increasing financial deficits. The big novelty is that, with the enactment of Constitutional Amendment No. 103/2019, the solvency adjustment of the RPPSU became the responsibility of those linked to the system, rather than exclusively the responsibility of the National Treasury. Given the Constitutional change, it becomes important to technically identify the amount of necessary contributions to meet the obligations assumed by the system and determine the responsibility of each involved actor. This study seeks to estimate the actuarial behavior of the RPPSU for the next 20 years, as well as calculate the nominal value of the contribution rates (progressive and extraordinary) necessary to ensure a solvent RPPSU. It is possible to conclude that, depending on the assumptions used, very disparate values can be reached, which directly reflects on the value of the rates necessary to guarantee the solvency of the RPPSU. In the worst revenue projection scenario, rates (progressive and extraordinary) in the range of 22.57% could be applied to the employees, or in the best scenario, it could still be possible to maintain a balanced system with a reduction of the progressive rate to the level of 8.25%.

*Keywords:*

Contribution;

National Treasury;

Governance.

<sup>1</sup> [luizr.dominguesjr@gmail.com](mailto:luizr.dominguesjr@gmail.com)

## 1. Introdução

Desde a promulgação da Carta Magna de 1988, o sistema de previdência brasileiro passou por cinco grandes reformas (Emendas Constitucionais nº 03/1993, nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, e nº103/2019), além de diversos ajustes infraconstitucionais, com destaque para a criação do Regime de Previdência Complementar (Lei nº 12.618/2012) e da alteração dos requisitos de concessão da pensão por morte (Lei nº 13.135/2015). Apesar das mudanças, o Regime Próprio de Previdência Social da União - RPPSU jamais alcançou o equilíbrio financeiro e atuarial, apresentando incrementos anuais constantes de seus déficits financeiros<sup>2</sup>.

Uma das causas prováveis de tal quadro é que as alíquotas de contribuição, quando existentes, eram apenas para o cumprimento de requisito legal formal, pois as possíveis diferenças entre a arrecadação e as obrigações deveriam ser necessariamente cobertas pelo Tesouro Nacional, tornando todo o processo de controle e de gestão do próprio sistema um conjunto ficcional, sem compromisso com a sustentabilidade do regime.

Tal situação permitia a manutenção, de um lado, do discurso de existência de déficit financeiro causado pelos servidores públicos para financiar os seus “privilégios” e, do outro, o afastamento de políticas de meritocracia e de eficiência da máquina pública.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, além de alterar os requisitos de acesso aos benefícios previdenciários, modificou os paradigmas de sustentabilidade do RPPSU, transferindo a responsabilidade exclusiva do equilíbrio do sistema do Tesouro Nacional para o conjunto dos participantes (servidores públicos, beneficiários e a própria União), com o que os possíveis déficits atuariais passam a ser equacionados *intercorpus*.

Primeiramente alterou-se a forma de contribuição por meio de uma alíquota universal de 11% sobre o salário de contribuição (art. 4º da Lei 10.887/2004), para uma alíquota progressiva, com vistas a ampliar as contribuições vertidas pelos servidores (art. 11 da Emenda Constitucional nº103/2019).

### Quadro 1. Redação dos textos.

Redação Anterior	Redação Atual
Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição.	Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento).  § 1º A alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:  I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;  II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais;

<sup>2</sup> Ver a esse respeito, os Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias dos anos de 2005 a 2020.

	<p>III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;</p> <p>IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo;</p> <p>V - de R\$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual;</p> <p>VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;</p> <p>VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e</p> <p>VIII - acima de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de oito pontos percentuais.</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria (2020).

Na sequência, a Emenda Constitucional nº103/2019 alterou o art. 149 da Constituição, que estabeleceu a possibilidade de implantação de contribuição extraordinária, para equacionamento de eventual déficit atuarial do RPPS, *in verbis*:

*Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.*

...

*§ 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.*

*§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.*

*§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.*

Não obstante, de forma contrária à necessidade de equalizar o crescente déficit atuarial e financeiro, por meio do incremento das receitas por parte dos segurados contribuintes, o atual regramento da previdência não garante a contribuição vertida pela União para o RPPS nos moldes atuais, conforme artigo 9º da Emenda Constitucional nº103/2019<sup>3</sup>, *in verbis*:

contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição”. Importante também ressaltar, quanto a esse aspecto, que o art. 40, § 22, IV da CF/88 prevê que Lei Complementar vai regulamentar a questão do equilíbrio atuarial do sistema.

<sup>3</sup> Atualmente a contribuição da União para o RPPSU está em 22%, o dobro da contribuição prevista para os servidores. O artigo 9º da Emenda Constitucional nº103/2019 se reporta à Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 que, em seu art. 2º, estatui que a “contribuição da União (...) não poderá ser inferior ao valor da

*Emenda Constitucional nº103/2019*

*Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.*

O objetivo do presente trabalho é fazer a projeção do comportamento atuarial do RPPSU, ao mesmo tempo em que projeta o valor da alíquota progressiva de base, bem como as possíveis alíquotas extraordinárias. Para alcançar tal objetivo, torna-se fundamental estabelecer e desenvolver uma avaliação atuarial aderente à realidade dos segurados/beneficiários do RPPSU, para que seja estabelecida a real necessidade de financiamento do sistema. O trabalho está estruturado em 5 partes, além dessa introdução. Na segunda seção são apresentados os principais conceitos envolvidos nas avaliações atuariais e sua importância. A terceira parte traça o perfil socio demográfico da União, base da avaliação atuarial do presente trabalho. Na sequência, são apresentadas as premissas metodológicas que pautaram este estudo, com seus resultados e análises. A parte final resume as principais conclusões do estudo.

## 2. Avaliação atuarial

Avaliação Atuarial é o estudo em que se projeta a 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 e futuros.

Verifica-se, portanto, que, para estimar o valor das obrigações que o sistema de previdência deverá suportar, é necessária a análise conjunta de diversas variáveis, que precisam ser projetadas. Cada uma destas variáveis possui uma abordagem diferente e um

impacto distinto 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 estimação, na Avaliação Atuarial cada uma das variáveis consideradas, denominadas de “premissas atuariais” ou “hipóteses atuariais”, vai compor um estudo de identificação de valores monetários futuros de um regime de previdência.

As premissas atuarias se dividem basicamente em dois grandes blocos<sup>4</sup>:

1. premissas de ordem econômica, que envolvem:

- rentabilidade real (descontada da inflação projetada) projetada do conjunto de contribuições existentes e a serem aportadas no decorrer dos anos;

- crescimento da remuneração ou da massa salarial dos contribuintes para o sistema;

- indexador dos benefícios, como ocorre o reajuste ou realinhamento dos benefícios;

- valor do teto dos benefícios do serviço público; e,

- a taxa de administração aplicada para gerenciar o RPPS.

2. premissas de ordem demográfica, que incluem:

- perfil de mortalidade da população onde está inserido o servidor,

- perfil de mortalidade dos válidos;

- perfil de mortalidade dos inválidos;

- perfil de entrada de invalidez;

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

- idade de ingresso no Serviço Público – seja municipal, estadual ou da União, civil ou militar;

- idade de ingresso em regime formal de trabalho;

<sup>4</sup> Abrapp (2016), Amaral (2013), Caetano (2006), Banelli (2016), Correa (2018).

- reposição dos servidores públicos;
- taxa de *turn over* (rotatividade) no serviço público – incluindo aí o perfil de exoneração “*a bem do serviço público*”; e,
- 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 possui 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<sup>5</sup>.

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 insolvência em função de alteração de uma das variáveis consideradas, pois o impacto será estatisticamente diluído pelo tamanho amostral existente.

O Perfil de Mortalidade é a mais polêmica variável dentro da discussão sobre previdência é a taxa de mortalidade, que diz respeito à expectativa de vida de uma pessoa ao alcançar uma certa idade. Por exemplo: o IBGE projetou que para o ano de 2019 a expectativa de vida do brasileiro, ao nascer, seria de 80 anos para as mulheres e de 73 anos para homens. Para cada idade que a pessoa alcança, esta expectativa de vida é alterada. O conjunto de expectativas de vida a uma determinada idade, por sexo, é denominada de Tábua Atuarial<sup>6</sup>. 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.

A expectativa de vida é construída com base no comportamento do universo populacional considerado, isto é, a projeção da

expectativa de vida e, por consequência, as taxas de mortalidade e as tábuas atuariais dependem do tamanho e do perfil do universo populacional abarcado. 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<sup>7</sup> (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 do 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 porcentagem destas pessoas permanecerá viva nos anos seguintes. Assim, teríamos uma tábua atuarial específica para cada um destes casos.

O Perfil de Entrada de Invalidez é outra variável que influencia a Avaliação Atuarial é o perfil de entrada em invalidez do servidor público. Qual a taxa (chance) de invalidez que acomete 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 contribuinte, passando para a situação de beneficiário. Tal situação amplifica de forma significativa distorções na projeção de sustentabilidade do sistema, ainda mais se não

<sup>5</sup> Gushiken et al, 2002.

<sup>6</sup> Moore (1946), Borges (2009).

<sup>7</sup> Recuperado de

[http://www.previ.com.br/quemsomos/relatorio2018/previ\\_rs2018\\_dfs.pdf](http://www.previ.com.br/quemsomos/relatorio2018/previ_rs2018_dfs.pdf).

há diferença estatística significativa de perfil de mortalidade entre os válidos e inválidos, o que implica efetivamente no aumento das obrigações financeiras futuras a serem arcadas pelo RPPS.

Reposição de Servidores é uma variável que influencia sobremaneira o comportamento de longo prazo do RPPSU, uma vez que 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 contrabalançar 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 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 RPPSU devem ser repassados proporcionalmente ao Regime de Previdência Social no 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 RPPSU, por ainda não existir a Unidade Gestora Única, não é realizada, 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 RPPSU, impactando na sustentabilidade do Regime, e fazendo, por dedução, exigir dos participantes

deste regime contribuição maior do que o que seria necessário, ao mesmo tempo que o RPPSU está subsidiando outros RPPS ou o próprio Regime Geral de Previdência Social.

Idade de Ingresso no Serviço Público é necessário cumprir os requisitos de elegibilidade para fins de pleitear o benefício da aposentadoria. A aposentação exige que o servidor comprove junto ao RPPSU seu tempo de cargo e de serviço público. Assim, a informação de quando 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. Por conseguinte, a Avaliação Atuarial precisa indicar o tempo preditivo de assunção das obrigações do benefício.

Sobre a Idade de Ingresso em Regime Formal de Trabalho a literatura acadêmica<sup>8</sup> 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 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 que se possa estabelecer qual a idade projetada em que se irá alcançar o tempo mínimo exigido de contribuição a qualquer sistema de previdência social, para fazer jus a aposentação.

A idade de ingresso em regime formal de trabalho pode ser definidora da data de elegibilidade para a aposentação, com relação ao tempo de contribuição, ou apenas ser orientativa; 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 alta taxa de rotatividade, períodos

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, Corrêa (2018) e Ministério da Previdência Social (2017).

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.

Composição Familiar - Possuir ou não Cônjuge e sua Idade, possuir ou não possuir Filhos 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 ou inválidos) para o servidor segurado, uma vez que 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 diferenciada do instituidor da pensão. Assim, ao se estabelecer o volume de obrigações financeiras que devem ser assumidas pelo RPPS no decorrer dos anos, devem ser consideradas 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. A existência de dependentes elegíveis ampliará o período de manutenção do benefício, alterando a projeção de obrigações financeiras do RPPSU.

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

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.

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 implica em redução do nível de contribuição atual necessário, para fazer frente aos compromissos futuros<sup>9</sup>.

No Brasil, as taxas de rentabilidade são estabelecidas em 6%. Num cenário de inflação baixa, tem-se demonstrado que tais hipóteses de rentabilidade não são fáceis de se alcançar<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> 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. (Correa, 2014).

<sup>10</sup> A Resolução nº 4.661, de 25 de maio de 2018, dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas entidades fechadas de

previdência complementar. Em seu artigo 27, define como deve ser a carteira de aplicação, in verbis: Art. 27. A EFPC 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

Como o RPPSU é um regime de Repartição Simples<sup>11</sup> que apresenta, por avaliações atuariais, déficit financeiro, na prática, não haveria aplicação dos recursos, pois a totalidade da receita seria usada para cobrir as obrigações contratadas. No entanto, a normatização vigente<sup>12</sup> orienta que o RPPSU seja tratado como regime de capitalização<sup>13</sup>, e assim a determinação da taxa de rentabilidade no longo prazo deve ser a mais aderente possível à realidade.

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 EC 103/2019 modificou de forma significativa os valores a serem custeados pelo RPPS para diversos segmentos do serviço público. Para servidores que forem agraciados com a integralidade de seus vencimentos na aposentação, 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, à reserva financeira 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. Para estes, o perfil de crescimento da remuneração dos servidores ativos não condiciona diretamente o benefício

de aposentadoria, pois o valor será definido considerando o histórico de contribuição e não a última contribuição considerada. É preciso lembrar que, no entanto, para estes, os aumentos recebidos durante o período de atividade irão compor a média das remunerações que definirão seus benefícios, impactando indiretamente os resultados.

Isto posto, temos dois grupos de servidores em que o sistema de benefício afeta de forma distinta o comportamento do RPPSU 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.

Sobre 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 se aposentaram com o benefício da integralidade têm seus proventos corrigidos se, e somente se, os segurados ativos tiverem majorados seus vencimentos ou subsídios.

Não obstante, o aposentado oriundo da média tem garantido a manutenção de seu poder de compra, isto é, devem ter seus

---

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.

<sup>11</sup> Segundo Giambiagi e Além (2011), "no sistema de repartição, essencialmente, as aposentadorias dos inativos, a cada momento do tempo, são financiadas pelos ativos contemporâneos, ficando estes sujeitos, quando se aposentarem, a terem suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte".

<sup>12</sup> Resolução Banco Central nº3.922/2010; Portaria MPS nº519/2011, Ofício Circular Conjunto SIN/CVM-

SRPPS/SPREV nº01 e nº 02 /2018; Portaria MPS nº509/2013; Portaria Conjunta STN-SPREV/MF nº07/2018; Portaria MPS nº746/2011; Portaria MF nº464/2018; Portarias SPREV/MF nº50/2018 e nº17/2019; e Instruções Normativas SPREV/MF números 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10 de 2018 e 01/2019.

<sup>13</sup> Segundo Rezende (2001) “cada trabalhador deve auferir um benefício que reflète exatamente seu montante de contribuição ao longo da vida ativa. Existe uma conta específica na qual as contribuições são capitalizadas a uma determinada taxa de juros”.



proventos realinhados anualmente pelo índice de inflação escolhido<sup>14</sup>.

Com isso, 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 essa que pressionará a sustentabilidade e o equilíbrio do Regime, podendo-se exigir aumento do valor líquido de contribuição dos ativos e dos próprios beneficiários. De forma geral, esta variável da avaliação atuarial já está dada, é preciso apenas administrá-la.

Valor do Teto dos Benefícios do Serviço Público. 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, como o valor do teto dos benefícios se fixa no valor máximo de remuneração do serviço público, 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 RPPSU (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 maio de 2020, este grupo de servidores já correspondiam a cerca de 19% da força de trabalho estatutário civil da União (PREVIC, 2020 e FUNPRESP, 2020), e a tendência demográfica natural é que este grupo se torne em pouco tempo a maioria dos contribuintes do RPPS da União, que permanecerá com a obrigação financeira frente a servidores com o pagamento de proventos bem superiores ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

Sobre a Taxa de Administração para Gerenciar o RPPSU, a gestão de qualquer empresa apresenta custos intrínsecos ao seu processo produtivo, e o RPPSU não difere em nada neste aspecto de qualquer atividade econômica. O RPPSU apresenta custos referentes a sua própria administração, à gestão de seus ativos e à 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 na União) irá administrar estes recursos. Um aumento em demasiado dos custos administrativos pode influenciar negativamente nos ganhos atuariais do próprio regime.

Quanto à Segregação de Massa, o regramento 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, o que se denomina “segregação de massa”.

O perfil histórico de políticas vinculadas à previdência dos servidores públicos civis federais permite que se promova ao menos três massas de segurados, cada qual com suas particularidades com relação a concessão dos benefícios e de custeio:

<sup>14</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.

1. Servidores que ingressaram no serviço público antes de março de 1993 e os beneficiários já assumidos pelo sistema até esta data;

2. Servidores que ingressaram depois de março de 1993 até a implantação do FUNPRESP;

3. Servidores que ingressaram já sob a égide do regime de previdência complementar, incluindo os servidores ativos que efetivaram a opção de migração.

É com base neste perfil de segregação de massa que este trabalho se pautará. Ressalta-se que a massa estabelecida para os servidores que ingressaram entre abril de 1993 e a implantação do FUNPRESP pode ser ainda subdividida, se for o caso, entre os servidores que ingressaram de abril de 1993 até dezembro de 2003 e aqueles que ingressaram entre janeiro de 2004 até implantação do FUNPRESP.

Sobre a Importância da Avaliação Atuarial Antes da Emenda Constitucional nº 103/2019, as alíquotas de contribuição eram definidas por lei, independentemente de serem suficientes as contribuições vertidas, hipossuficientes ou hiper suficientes para a manutenção do sistema, uma vez que os déficits apurados seriam (e sempre o foram) plenamente cobertos pelo Tesouro Nacional, a custo do cancelamento de outras despesas ou da emissão de títulos da dívida pública. Tal mecanismo atuava apenas para o cumprimento formal do orçamento do Estado Brasileiro, sem compromisso efetivo com a boa prática atuarial, isto é, com modelos atuariais com aderência à massa de segurados representada.

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 Cíveis da União”, evidenciam descontinuidade metodológica e de estabelecimento de premissas com problemas de assimetria de informação, corroborando com achados feitos pelo Tribunal de Contas da União<sup>15</sup>.

Em análise dos Estudos Atuariais do RPPSU, pode-se apontar inconsistências, entre as quais destacam-se:

A falta da Unidade Gestora Única do RPPSU impõe que o órgão que realiza os estudos atuariais tenha de se valer de 102 (cento e duas) bases de dados<sup>16</sup> com *layout* de informação e com metodologia de coleta não padronizados, implicando em maior risco de obtenção de dados inconsistentes.

- Tábuas atuariais descoladas da realidade do perfil demográfico da população de segurados do RPPSU – indicações empíricas apontam para uma taxa de sobrevivência diferente da população média em geral – maior que a média (MPS, 2017).

- Taxa de desconto para determinar o montante financeiro das obrigações futuras descolada das hipóteses atuariais efetivadas por outros Fundos de Pensão – o que reduz o impacto das obrigações futuras.

- Dificuldade de apuração das contribuições efetivamente vertidas para o sistema.

- Indefinição 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 2019, mas sem nenhum ingresso de receita de suas contribuições para os cofres do RPPSU, ficando as mesmas com o Governo do Distrito Federal.

Territórios – TJDF, Tribunais Regionais Federais – TRF, Seções Judiciárias de Justiça Federal, Tribunais Regionais do Trabalho – TRT, Tribunais Regionais Eleitorais – TER, Conselho de Justiça Federal – CJF, Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Conselho Superior de Justiça do Trabalho – CSJT. 4. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, Ministério Público Federal – MPF, Ministério Público Militar – MPM e Ministério Público do Trabalho – MPT.

<sup>15</sup> AVISO nº 358 – GP/TCU; TC010.783/2017-2; TC 015.529/2010-0 – Acórdão 2059/2012

<sup>16</sup> Essas bases contemplam: 1. Poder Executivo: todos os órgãos vinculados ao SIAPE, Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e Banco Central do Brasil – BACEN. 2. Poder Legislativo: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União. 3. Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal – STF, Superior Tribunal de Justiça – STJ, Superior Tribunal Militar – STM, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos

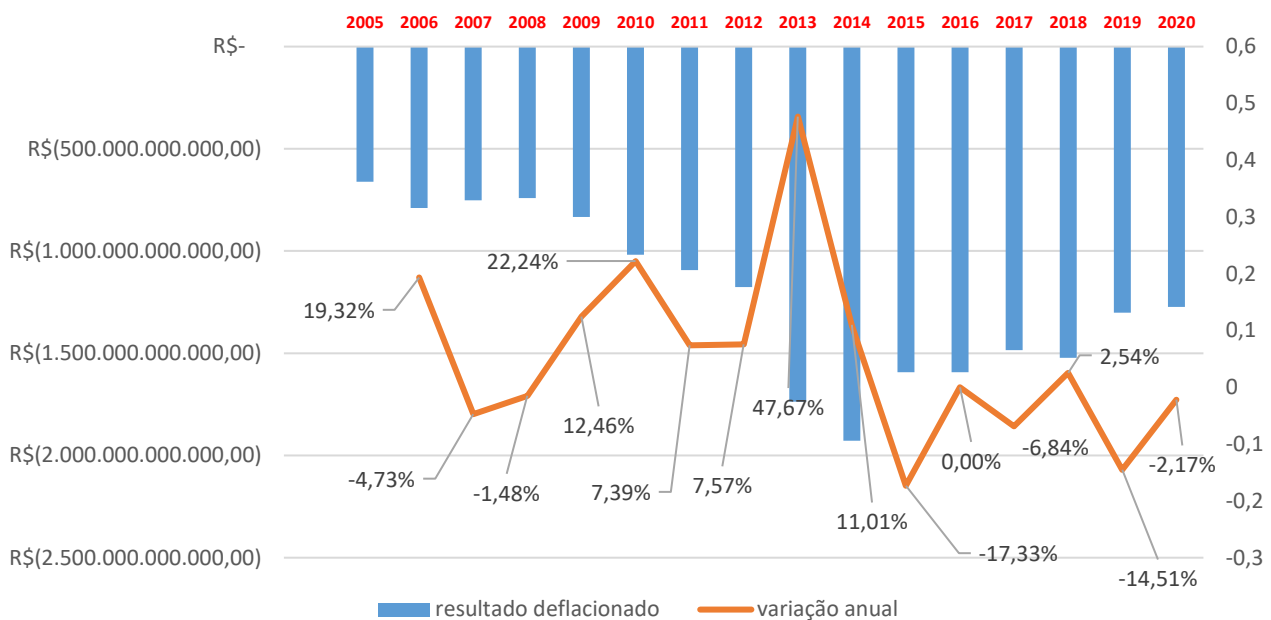
Assim, torna-se fundamental conhecer e discutir tecnicamente a Avaliação Atuarial apresentada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e que objetivamente determinará o norte administrativo do RPPS da União, tanto na determinação da alíquota de contribuição progressiva – possível majoração, como na aplicação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

Verifica-se que, num universo de 16 anos (2005 a 2020), a projeção das avaliações atuariais apresentou um crescimento do déficit atuarial “médio” de 83,14%, enquanto o

crescimento do corpo de servidores apresentou um incremento de 14,68% e o dos salários de 56,57% - todos em termos reais, conforme ilustrado no Gráfico 01.

A análise do comportamento do custeio do RPPSU e suas consequências atuariais dependem da determinação dos parâmetros atuariais, onde se deve considerar os impactos das decisões de governo emitidas em anos pretéritos. Deve-se considerar ainda que a coparticipação da União no RPPS, a partir da Emenda Constitucional 103/2019, poderá passar de um aporte de 1:2 para um aporte de relação 1:1.

**Figura 1. Resultado atuarial do RPPSU.**



Fonte: Elaboração própria (2020).

Sobre este enfoque, merece atenção mais detalhada cinco casos:

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

Com a aprovação da Lei nº 8.112, houve a inserção de servidores - que ingressaram no serviço público antes de 11 de dezembro de 1990 - no Regime Jurídico Único - RJU e, por

consequência, na figura conceitual do RPPSU. 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, com sua inclusão em um regime que possuía na época menos que 150 mil servidores (MPOG, 2009)<sup>17,18</sup>. Estes servidores contribuía, em princípio, para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, com teto de contribuição e de benefício, e entraram num sistema em que não se exigiu

<sup>17</sup> Boletim estatístico de pessoal do MPOG – fevereiro de 1996.

<sup>18</sup> Relatório TCU, TC 015.529/2010-0.

contribuição prévia, e o provento de aposentadoria 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 de aposentadoria destes servidores.

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, mais de 30 anos após a promulgação da lei nº 8.112/1990, o ano de 1991 ainda é recordista em número de concessão de aposentadoria, com 46.196 aposentadorias concedidas<sup>19</sup>.

Aqui a lógica é simples: foi uma política pública que favoreceu à 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 assim o foi até 11 de novembro de 2019. O impacto desta “desoneração” previdenciária se faz sentir na sustentabilidade do RPPSU, 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.

## II.A não contribuição antes de 1993.<sup>20</sup>

Imbróglio legal, com referência a regulamentação da Lei nº 8.112/1990<sup>21</sup> sobre a

responsabilidade ou não do servidor contribuir para a sua previdência, somente foi sanada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 03/1993 (BELTRÃO, 1999). Assim, além de ter havido a migração de servidores públicos para o RJU e, conseqüentemente, para o 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.

Tal conjunção de fatos fez com que o RPPSU assumisse as obrigações de 70.935 aposentadorias de servidores públicos sem haver contribuição prévia, somente entre a vigência da lei nº 8.112/1990 e a promulgação da EC nº 03/1993.

## III.Criação do Regime de Previdência Complementar.

Em 2012, por meio da Lei nº 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 públicos entrantes após esta data, restrição de suas contribuições e dos seus proventos de aposentadoria até o teto do RGPS.

Tal situação agrava a questão da sustentabilidade do RPPSU, no médio e longo prazo, pois menos recursos entram para ajudar nas obrigações futuras. Hoje, este grupo de servidores já representa quase 19% da força de trabalho civil da União e a tendência natural é a ampliação desta porcentagem (RANGEL, 2013).

O custo de transição de modelo previdenciário foi estimado na ordem de 60

como se fizesse parte do ‘contrato’ de trabalho. De acordo com essa visão a respeito do direito ao benefício de aposentadoria por parte dos servidores, não caberia pensar em ‘regime’ previdenciário, no sentido de um sistema que apresentasse equilíbrio entre receitas e despesas. As despesas com aposentadoria seriam, com base nesse entendimento pretérito, uma extensão dos encargos da União com pessoal.”

<sup>21</sup>Efetivação possibilitada pelo art. 243 da Lei nº 8.112/1990.

<sup>19</sup> Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais - BEP 249 - janeiro 2017).

<sup>20</sup> O Relatório do TCU (TC 015.529/2010-0), assim comenta esta situação: “Esse breve histórico demonstra que, até 1993, predominou a interpretação de que o benefício de aposentadoria concedido aos servidores no âmbito da União constituía-se em extensão administrativa do cargo público. O direito ao benefício decorria dos serviços prestados ao Estado, por muitos anos, independentemente de qualquer contribuição,

bilhões de reais, conforme consignado na justificativa da Lei nº 12.618, mas que foi computado de forma plena na Avaliação Atuarial do RPPSU, ampliando significativamente o déficit do sistema.

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

#### **IV. Não compensação entre os diversos regimes de previdência social e o RPPSU.**

A União, até a presente data, não implementou a Unidade Gestora Única do RPPSU. Com isso, este regime não promove a compensação previdenciária de seus segurados que passaram por outros sistemas, fazendo com que 100% da obrigação de manutenção dos benefícios seja financiada pelos seus segurados e pela União, promovendo subsídio cruzado aos demais RPPS e ao RGPS, às expensas dos contribuintes do RPPSU.

#### **V. Não contribuição da União para as contribuições vertidas por aposentados e pensionistas.**

Apesar de ser premissa fundamental de que o sistema tem de ser suportado por segurados e patrocinadores, para caracterizar o princípio da solidariedade, não se estabeleceu a exigência de a União verter a sua cota parte ao RPPSU, na mesma medida do que acontece com os servidores ativos<sup>22</sup>.

### **3. Perfil sociodemográfico da União**

Para se efetivar a projeção das alíquotas de financiamento do RPPSU e promover a avaliação atuarial, é necessário conhecer o universo de segurados/beneficiários vinculados ao Regime. Convém lembrar que a Portaria MPS nº403, de 10 de dezembro de 2018, prevê que a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável deverão eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas,

econômicas e financeiras adequadas às características do universo de vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, incluindo o da União, tendo em vista sempre a aderência aos parâmetros mínimos prudenciais determinados pela norma. Assim, o estabelecimento do Perfil Sociodemográfico dos vinculados ao RPPSU é imprescindível, para levar a termo um bom estudo de Avaliação Atuarial.

A União, por não possuir a Unidade Gestora Única, não possui informações consolidadas e fidedignas do perfil dos servidores públicos civis da União que estão vinculados ao seu Regime Próprio de Previdência Social. Assim, até a avaliação atuarial de 2017, as premissas técnicas aplicadas nos estudos atuariais se pautavam basicamente por hipóteses e parâmetros arbitrados pelo atuário e pelo órgão responsável pela avaliação atuarial – hoje a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

Em 2017 foi realizado o trabalho mais consistente sobre o perfil sociodemográfico dos servidores públicos civis de União desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), por determinação da Portaria Conjunta nº 01, de 13 de abril de 2017, da Secretaria de Previdência; da Secretaria do Tesouro Nacional; da Secretaria de Orçamento Federal; da Secretaria de Gestão de Pessoas; e acompanhamento de equipe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA<sup>23</sup>. É tomando como base o documento produzido por este grupo que iremos desenvolver nossa proposta de trabalho.

Cumprе esclarecer que os dados de perfil expostos e analisados neste trabalho estão concentrados nos servidores públicos do executivo civil federal, pois não foi possível obter acesso aos dados de perfil socioeconômico dos servidores do poder

<sup>22</sup> Falha legal estabelecida quando da exigência de contribuição previdenciária pelos aposentados e pensionistas, com a justificativa de que estes geram um terceiro benefício, a pensão por morte.

<sup>23</sup> Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/atuarial/sobrevivencia> acessado em 28 de abril de 2020.

legislativo e principalmente do judiciário, o que implicaria, conforme já relatado, a consulta a mais de uma centena de bases de dados.

O poder executivo concentra cerca de 80,79% dos servidores ativos e 93,30% dos servidores inativos/aposentados<sup>24</sup>. Isso caracteriza uma amostragem, em princípio, estatisticamente significativa, permitindo que se façam as projeções atuariais com base apenas no universo de servidores e beneficiários do poder executivo civil federal.

Em 2018 estavam vinculados ao RPPSU 1.135.630 servidores civis, sendo 688.778 ativos (dos quais 305.473 mulheres e 176.858 com ensino superior) e 446.852 inativos/aposentados (sendo 237.650 mulheres e 127.000 com ensino superior)<sup>25</sup>.

Ainda, em 2018, 30,13% dos servidores ativos masculinos estavam concentrados na faixa etária de 51 a 60 anos, enquanto nesta mesma faixa etária se encontram 28,30% dos servidores ativos do sexo feminino<sup>26</sup>. Já para os servidores aposentados ou inativos, 35,31% dos homens e 28,19% das mulheres se encontram na faixa etária dos 71 a 80 anos<sup>27</sup>.

A entrada no mercado formal de trabalho impacta diretamente no tempo de obtenção dos requisitos de aposentação dos servidores públicos, pois este tempo incrementa o tempo de contribuição apresentado ao RPPSU. Mas esta averbação, historicamente, por ser ato discricionário do servidor, ocorre somente quando este se encontra em condições de cumprir os requisitos de aposentação – seja para exercer o direito, seja para obter o abono de permanência, o que impede que seja feita uma avaliação atuarial aderente ao comportamento do universo de segurados.

Dados levantados pelo Grupo de Trabalho da Portaria MP 01/2017 indicam, tendo como base os dados do SIAPE de julho de 2016, que

25,7% dos servidores averbaram tempo de serviço anterior ao ingresso no RPPSU, com uma amplitude de 6 a 13 anos de tempo averbado. Este estudo indicou que a idade média de entrada no serviço público é de 25 anos. Este mesmo estudo indica que a simples alteração da idade média de entrada no serviço público de 18 para 25 anos promove uma redução do déficit atuarial em 4%.

Outra variável importante é a composição familiar (CORREA, 2014), conforme prevê o §3º do art. 13 da Portaria nº 403/2008. Tal informação é importante para se determinar a vigência e o porte das obrigações do RPPSU no benefício de pensão aos seus dependentes. A hipótese comumente adotada, devido as inconsistências da base de dados, era indicar um cônjuge mulher com idade cinco anos inferior ao cônjuge masculino, com filho mais novo com uma diferença de idade de 22 (vinte e dois) anos. Isso pode levar a uma superestimativa das necessidades futuras do RPPSU.

Levantamento feito pelo Grupo de Trabalho, baseado na base cadastral do SIAPE de julho de 2016, mostra que é possível aferir que os servidores ativos possuem em média 1,26 dependentes e os aposentados 0,55 dependentes, com cônjuges de idades semelhantes. E que, dos servidores ativos, 47,4% possuem cônjuge, e 44,8% possuem outros dependentes. Já para os aposentados, 43,3% possuem cônjuge, e 9,31% possuem outros dependentes.

Verifica-se que quase 50% dos servidores possuem cônjuge cadastrados. Este número pode estar subestimado em função da permissividade de se cadastrar o beneficiário após a morte do servidor/aposentado. Mas, com a obrigação estabelecida pela EC nº103/2019 de que o cadastro deva ser feito em vida, a

<sup>24</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/copy\\_of\\_servidores/painel-estatistico-de-pessoal](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/copy_of_servidores/painel-estatistico-de-pessoal) acessado em 02 de maio de 2020.

<sup>25</sup> Disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/copy_of_servidores/painel-estatistico-de-pessoal)

[informacao/servidores/copy\\_of\\_servidores/painel-estatistico-de-pessoal](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/copy_of_servidores/painel-estatistico-de-pessoal) acessado em 03 de maio de 2020.

<sup>26</sup> Portaria Conjunta SIPREV-MF/SNT-MF/SOF-MF/SEPLAN-MP/SEGRT/-MP 01/2017. Brasília. 2017.

<sup>27</sup> Portaria Conjunta SIPREV-MF/SNT-MF/SOF-MF/SEPLAN-MP/SEGRT/-MP 01/2017. Brasília. 2017.

tendência é que este número se torne mais próximo da realidade no médio prazo. E a redução do número de outros dependentes – filhos principalmente – é compatível com o desaparecimento dos filhos da condição de dependentes com a variação da faixa etária do servidor.

O Grupo de Trabalho concluiu em seu relatório final que, com base na composição familiar, é factível se valer da premissa de que apenas 80% das ocorrências de óbitos de servidores gerariam obrigações com pensões por morte, e poder-se-ia aplicar uma redução de 3,5% ao ano, para estimar os valores dos compromissos a serem concedidos, a fim de abarcar as situações dos dependentes temporários.

Já para uma análise do risco de sobrevivência de válidos, aquele grupo de trabalho produziu quatro tábuas atuariais específicas para o serviço público civil federal, com os dados extraídos do SIAPE: masculina-nível superior; masculina-nível médio; feminina-nível superior; e feminina-nível médio.

O grupo de trabalho concluiu que tal diferenciação entre nível de escolaridade é significativo, pois as taxas de mortalidade de servidores de nível médio são superiores às dos servidores de nível superior e, ao se comparar com a tábua geral do IBGE, a mesma se apresentou mais conservadora, com taxas de sobrevida bem superiores a da população em geral.

Deve-se observar que a tábua utilizada para determinar a entrada em invalidez foi estabelecida em 1957 (ARTEGA, 2009), isto é, com defasagem de mais de 60 anos de nossa realidade, mas que, por falta de estudos específicos, ainda é tecnicamente a mais utilizada. Ao considerar a melhoria das condições de história de saúde e de doenças da população brasileira neste período, a tabela torna-se extremamente conservadora para uma avaliação atuarial atual.

Com relação aos pensionistas, e considerando que eles não se encontram

relacionados com o comportamento das taxas de mortalidade e de sobrevivência dos servidores públicos civis federais, é comum se valer de tábua de Mortalidade Geral da população. Para as avaliações do RPPSU, tem-se valido da tábua do IBGE extrapolada, diferenciada por sexo.

Com relação à sobrevivência dos inválidos, por falta de estudo específico de mortalidade de inválidos (ressalvando que esta taxa diz respeito a probabilidade de um servidor inválido vir a falecer), os Estudos atuariais da União optaram por considerar a tábua de mortalidade como análoga às consideradas para os servidores válidos.

Uma variável que tem enorme importância no estabelecimento do resultado atuarial do RPPSU diz respeito ao “risco expirado”, que no caso do regime da União trata-se do que fazer com o “abono de permanência”, pois o mesmo impacta de forma efetiva as projeções estabelecidas.

O risco expirado tem vinculação com o universo de segurados que já preencheram os requisitos para a aposentadoria, e não se aposentaram, permanecendo em atividade. Existem duas formas de se tratar a questão deste universo populacional:

1. Os segurados que obtiveram os requisitos de aposentação serão tratados como tal, isto é, como beneficiários da aposentadoria.
2. Ou serão tratados como beneficiários, somente quando exercerem este direito.

Os normativos vigentes são omissos com relação a esta questão, não existindo nem mesmo uma premissa a ser adotada, para distribuir estas concessões ao longo do tempo. O que faz com que o RPPSU trate, em sua avaliação atuarial, estes servidores como beneficiários do RPPSU, extirpando as suas contribuições para a sustentabilidade do regime (redução da contribuição do servidor para a fração que ultrapassar o teto do RGPS - ou o do salário-mínimo, dependendo da condição deficitária do RPPSU - e suspensão da cota parte da União), mesmo que estes recursos continuem sendo vertidos.

Esta determinação metodológica implica em redução da projeção atuarial das receitas do regime e incremento das obrigações, ao mesmo tempo que desloca estes servidores como beneficiários de proventos do RPPSU, ampliando o déficit atuarial do regime.

Tal situação atinge cerca de 25% dos servidores ativos da União que já eram elegíveis em 2018 à aposentadoria, e não exerceram o seu direito. Este universo está distorcendo as projeções da avaliação atuarial. Levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho indica que os servidores atrasam a sua aposentação, em mediana, entre 5,66 anos e 9,35 anos, considerando o perfil do segurado ativo.

#### 4. Premissas metodológicas

De posse destas informações e sem acesso aos dados primários para se fazer uma projeção censitária - mesmos os dados censitários (individuais) não apresentariam as informações cadastrais atualizadas -, para o atingimento do objetivo deste trabalho utilizar-se-á deste perfil socio demográfico e os dados disponibilizados principalmente na avaliação atuarial que compôs o PLDO de 2020, que trabalha com os dados demográficos de 2018.

Assim, para o presente estudo, utilizar-se-á como parâmetros para o estabelecimento das alíquotas ordinárias progressivas e alíquotas extraordinárias necessárias ao equacionamento do déficit financeiro do regime, e, para a avaliação atuarial do sistema para os próximos 20 anos, as premissas aqui apresentadas.

**Segurados & beneficiários:** número total de servidores indicados na avaliação atuarial de 2020 por condição frente ao RPPSU e a remuneração média destes servidores segregados por sexo.

**Remuneração:** optou-se por utilizar da remuneração média, devido a inviabilidade de acesso aos dados individualizados dos servidores, uma vez que na União existem mais

de 14.000 mil cargos com suas respectivas classes e padrões, o que somente seria viável uma análise mais fidedigna, se houvesse uma avaliação censitária, onde se consideraria a evolução de cada servidor em sua carreira e na tabela de cargos e salários vinculados.

Outra observação a ser considerada é que o número de pensionistas publicados no PLDO diz respeito ao número de beneficiados efetivos e não de instituidores de pensão (segurados originários), mas os resultados projetados na avaliação atuarial deste estudo considerarão os instituidores de pensão.

Idade de ingresso no mercado de trabalho formal aos 25 anos.

Probabilidade, conforme levantamento realizado pela Secretaria de Gestão de Pessoal do Ministério do Planejamento em 2016, de que apenas 80% dos óbitos de servidores do executivo civil levam a concessão de benefícios de pensão por morte.

E, conforme as regras básicas aprovadas pela EC nº103/2019, que a remuneração dos pensionistas será de 70% do valor do provento ou do salário do servidor.

**Caracterização da aposentadoria voluntária:**

- Considerou-se uma taxa anual de 2% de aposentadorias sobre o número de servidores ativos, conforme média de aposentação na União desde 2003.
- Seguiu-se a proporcionalidade do perfil de aposentados identificados no Grupo de Trabalho da Portaria do MP (2017)<sup>28</sup>.
- Para os servidores ativos com mais de 71 anos, pressupõem-se, que 20% do número de ativos se aposentariam a cada ano, até o limite dos 75 anos, onde se aplica aposentadoria compulsória.
- O saldo destas aposentadorias projetadas (quantitativo) será distribuído conforme a seguinte relação<sup>29</sup>:

distribuição de servidores neste conjunto de faixas etárias.

<sup>28</sup> Portaria Conjunta SIPREV-MF/SNT-MF/SOF-MF/SEPLAN-MP/SEGRT/-MP 01/2017. Brasília. 2017.

<sup>29</sup> Como não se fez a projeção de idade em que ocorre a aposentadoria, o trabalho assumiu a distribuição a atual



- 56 a 60 anos → 23,30%
- 61 a 65 anos → 38,06%
- 66 a 70 anos → 38,63%

- O valor de provento admitido após a EC nº103/2019 será de 90% do valor da remuneração em atividade<sup>30</sup>.

Tábua de sobrevivência de válidos: específica do serviço público, desenvolvida por Kaizo, Beltrão & Sonoe (2017), ajustada para faixa etária<sup>31</sup>.

Tábua de mortalidade de válidos: IBGE 2013.

Tábua de sobrevivência dos Inválidos: utilizar-se-á a mesma tábua de sobrevivência de válidos, uma vez que não há indícios de alteração do perfil de morte de servidores nesta situação frente aos sãos.

Entrada de invalidez: utilizar-se-á a tábua Álvaro Vindas ajustada para faixa etária.

Tábua de Sobrevivência dos Inválidos: IBGE 2013.

Reposição anual de servidores a uma taxa de 2,351%, que representa a média da rotatividade/recomposição do serviço público do executivo civil federal desde 2003<sup>32</sup>.

Hipótese atuarial de 6% ao ano (AZEVEDO, 2018)<sup>33</sup>.

Cota parte da União de duas vezes o valor da contribuição do servidor e de uma vez em cenários específicos.

Não será projetado nenhum crescimento real da remuneração dos ativos, em consequência da política de congelamento de reajuste praticada nos últimos anos.

A determinação do valor da alíquota se dará pelo método de Custo Acumulado a Percentual do Salário Constante (Corrêa, 2018), considerando não o indivíduo, mas os grupos demográficos estabelecidos para avaliação atuarial de 2019.

Devemos ressaltar que, apesar das críticas apontadas a diversas hipóteses adotadas por estudos anteriores, é necessário recepcionar algumas dessas premissas, devido à falta de informações censitárias do perfil demográfico dos servidores civis da União. Mas, mesmo se valendo de algumas das hipóteses, é possível obter resultado diverso do projetado na PLDO 2019, nosso parâmetro de comparação metodológico.

Considerando as premissas apresentadas, foi estabelecida a projeção de ocorrência de óbitos, pensão e de aposentadoria voluntária, segregado por sexo e escolaridade, obedecendo as seguintes fórmulas básicas:

- Ativos:
  - Número de servidores ativos indicados no PLDO para 2020 - (A)
  - Para determinar o número de óbitos no período (Oa): quantitativo de servidor apurado por sexo e escolaridade (A) \* tábua de mortalidade específica.
  - Para determinar o número de inválidos (I): quantitativo de servidor apurado por sexo e escolaridade (A) \* tábua de Álvaro Vindas.
  - Para as aposentadorias voluntárias (V): (quantitativo de servidor apurado por sexo e escolaridade (A) - número de óbitos (Oa) - número de pensões (I)) \* taxa de aposentação anual.
  - Saldo de servidores para o período seguinte  $TA = A - Oa - I - V$ .
- Aposentados:
  - Número de aposentados/inativos indicados no PLDO para 2020 - AP
  - Para determinar o número de óbitos (Op): quantitativo de servidor apurado por sexo e escolaridade (AP) \* tábua de mortalidade específica.

multiplicação de cada expectativa de vida para cada idade, dentro da faixa etária considerada.

<sup>32</sup> Efetivado pelo autor tendo como base os dados publicizados nas avaliações atuariais presentes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, com base nos parâmetros determinados por Lima (2016).

<sup>33</sup> Com possibilidade de sensibilização deste valor.

<sup>30</sup> Domingues Jr (2020). Os efeitos da Reforma da Previdência (EC nº103) na remuneração dos aposentados.

<sup>31</sup>A probabilidade de que aconteçam dois, três ou mais ocorrências independentes é igual ao produto das probabilidades separadas de que ocorra cada acontecimento. Assim para se estabelecer a tábua de mortalidade para cada faixa etária, foi realizada a

- Saldo de servidores para o período seguinte  $TI = AP - Op$
- Pensionistas:
  - Número de pensionistas indicados no PLDO para 2020 – número de óbitos de pensionistas – taxa de perda da condição de pensionista (3,5%).

Para se determinar o valor de contribuição vertido ao RPPSU.

- Ativos (CA)
  - $[TA * (RM^{34} * AF^{35})] + \{ [(O + I + V) * (RM * AF)] / 2^{36} \} = CA$
  - União (U)
    - $CA * CP$  (cota parte da União) = U
  - Valor total de contribuição (KA)
    - $CA + U = KA^{*13}$
- Aposentados (CAP):
  - $[(AP - Op) * (RM - ISENÇÃO) * AF] + \{ [(Op + I + V) * (RM - ISENÇÃO^{37}) * AF] / 2 \} = CAP^{*13}$ .
- Pensionistas (PN):
  - $[P * (RM - ISENÇÃO) * AF]^{38} + \{ [(Oa + Op) * (RM - ISENÇÃO) * AF] / 2 \} = PN * 13$

Para se determinar o valor de despesa do RPPSU

- Aposentados:
  - $TI * RM$  dos aposentados = DTI
  - $Op/2 * RM$  dos aposentados = DOP
  - $I/2 * (RM$  dos ativos \* 0,8) = DII
  - $V/2 * (RM$  dos ativos \* 0,9) = DVV
  - Despesa total com aposentados (DAP) = (DTI + DOP + DII + DVV)\*13
- Pensionistas:
  - $P * RM$  dos pensionistas = DPE

- $Oa/2 * (RM$  dos ativos \* 0,8) \* 0,8 = DPOa
- $Op/2 * (RM$  dos aposentados \* 0,8) \* 0,8 = DPOp
- (Óbito de pensionista (P\*tábua mortalidade IBGE)/2) + (nº de pensionista\*0,035) \* RM dos pensionistas = DPOpe
- Despesa total com pensionistas (DPN) = (DPE + DPOa + DPOp + DPOpe)\*13

#### 4.1 Dos Vieses Condicionantes do Estudo

Agrega-se, além das premissas já colocadas, a influência de políticas públicas pretéritas com relação ao RPPSU, que deverão ser consideradas para fins da avaliação atuarial e na determinação das alíquotas progressivas e extraordinárias, além da projeção do impacto atuarial nos próximos 20 anos. Essas premissas serão alteradas conforme os cenários projetados.

##### 4.1.1 O valor de indenização ao RPPSU devido a criação do Regime de Previdência Complementar - RPC - custo de transição

Os servidores públicos que ingressaram após a criação do FUNPRESP, e os que voluntariamente migraram para o Regime de Previdência Complementar têm a sua contribuição ao RPPSU limitada ao teto do RGPS<sup>39</sup>. Considerando que o teto do RGPS está em R\$ 6.101,06 e a remuneração média dos ativos é de R\$11.223,46 para os homens e de R\$10.318,79 para as mulheres (citar a fonte da informação), com alíquotas efetivas de contribuição de 15,14% e de 12,83%, e considerando ainda a cota parte da União sendo

<sup>34</sup> Remuneração média.

<sup>35</sup> Alíquota efetiva.

<sup>36</sup> Considera-se a ocorrência no meio ano.

<sup>37</sup> A isenção previdenciária pode ser no valor do teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, se o regime não apresentar déficit financeiro; e no valor do salário mínimo, se o RPPSU apresentar déficit financeiro. Valores aplicados no trabalho: R\$6.101,06 para o primeiro caso e de R\$1.045,00 para o segundo.

<sup>38</sup> Limitado a valores reais.

<sup>39</sup> Num regime de repartição simples, como estava estruturado o RPPSU, o pagamento das obrigações dos beneficiários atuais depende das contribuições dos ativos atuais, qualquer alteração da base de contribuição altera o montante a ser disponibilizado para fazer frente a estas obrigações.

o dobro da contribuição vertida ao RPPSU pelos servidores ativos, temos uma renúncia de R\$868,05 e de R\$721,36 respectivamente por servidor ativo vinculado ao RPC.

Para o ano de 2020, temos um valor a ser indenizado de R\$609.385.307,37 (seiscentos e nove milhões trezentos e oitenta e cinco mil trezentos e sete reais e trinta e sete centavos). Estes valores devem ser indenizados ao RPPSU, para se efetivar o custo de transição de regime.

#### 4.1.2 *A responsabilidade para o período no qual não havia contribuição ao Regime de Previdência*

Para estudar o impacto da assunção da responsabilidade por parte do Tesouro Nacional frente ao custeio de aposentadorias e pensões em períodos históricos em que não houve contribuição ao sistema, utilizaram-se as mesmas premissas atuariais presentes neste estudo – tábua de mortalidade específica para a determinação de óbitos entre os aposentados, e, em cima do quantitativo de óbitos do período considerado, aplicou-se o deflator de 80%, para a geração de pensões, e, na sequência, aplicou-se a tábua “Álvaro Vindas”, por ser a mais conservadora, com redutor de 3,5% anual de perda da quantidade de beneficiário sobre o universo de pensionistas.

Aos quantitativos encontrados para os aposentados, aplicou-se um redutor considerando o tempo de responsabilização do Tesouro Nacional frente às contribuições deste servidor, considerando o parâmetro de entrada no serviço público aos 25 anos, projetado pelo autor, com base em Caetano (2006) e Artega (2009).

É possível estabelecer o número de aposentadorias que são de responsabilidade do Tesouro Nacional, e devem sair do total do quantitativo de aposentadorias que devam ser objeto de ações de sustentabilidade econômica e atuarial solidária entre os segurados e o patrocinador.

Lógica semelhante se aplica aos dados, para as pensões geradas pelas aposentadorias mencionadas, com cálculos semelhantes sendo efetuados para todos os anos até 2016, considerando uma idade ponderada de 60 anos para início do benefício.

Tendo isto considerado, temos um total de 236.241 (duzentos e trinta e seis mil duzentos e quarenta e um) aposentados que têm responsabilidade de financiamento de todas as suas obrigações por parte do Tesouro Nacional. Mas considerando que, na indicação do número de aposentados, o mesmo não está segregado por sexo, utilizaremos da distribuição proporcional de aposentados por sexo hoje existente – 51,92% de homens e de 48,08% de mulheres, o que representa: 122.656 homens e 113.585 mulheres.

#### 4.1.3 *Compensação Previdenciária*

Estudo realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, apresentado no Despacho nº1700/2020/SPREV/SEPRT-ME, que inclui o documento “Entidade Gestora Única – Visão INSS”<sup>40</sup>, apresenta uma projeção deste estoque de responsabilidade financeira, para a compensação previdenciária da ordem de R\$19.487.362.560,13, sendo R\$6.661.975.132,25 referente às obrigações de compensação do RGPS. Este valor tem como base a premissa de que a compensação, conforme estudo demográfico efetivado representa, em valores monetários, 1/6 de um salário-mínimo, ou seja, R\$174,16. Este é um valor conservador, pois a remuneração média do mercado para alguém com nível superior é bem superior a um salário-mínimo.

A utilização da premissa das contribuições anteriores à entrada no serviço público ser com base no salário-mínimo é no mínimo subdimensionada, pois, a princípio a força de trabalho que ingressa no serviço público civil federal possui uma escolaridade superior que a média da população, e, por conseguinte, tem

<sup>40</sup> Documento presente na Nota Técnica SEI nº25930/2020 ME, processo nº19975.116873/2019-62, do Governo Federal.

maior chance de ter recebido valores superiores a um salário mínimo na iniciativa privada. É uma base de cálculo extremamente conservadora, que beneficia somente o INSS. Estudos preditivos do IBGE<sup>41</sup> indicam que o valor médio da renda do brasileiro, para o perfil de educação presente no serviço público civil federal, situa-se na faixa dos R\$3.050,49, o que representaria uma contribuição, em média, de R\$335,55, ou seja, 92,66% maior do que a indicada.

Fazendo uma engenharia reversa, temos que o valor de R\$6,61 bilhões divididos pelo valor da compensação equivale a 38.252.039,11 de compensações previdenciárias, que, dividido pelo número de compensações de regime instituidor, representa 5,28 anos de compensação para cada segurado que teve averbado tempo de contribuição ao RGPS.

Ao analisarmos este número à primeira vista, ele parece correto, pois representa em média o tempo que o servidor público civil federal ficou vinculado ao outro regime de previdência, mas a compensação não ocorre de uma única vez, pois ela é permanente, enquanto condição de beneficiário estiver ativo, isto é, até a morte do segurado, e a extinção do possível benefício de pensão por ele gerada. Assim, nesta conta de compensação deve ser efetivado não só o valor do passivo, como deve ser incorporado o valor das transferências das obrigações ativas.

Assim, considerando o universo de 543.736 segurados que fazem jus a compensações previdenciárias, e, com base num valor de compensação previdenciária mensal por beneficiário de R\$174,16 (mesmo subdimensionado), teríamos um montante anual da ordem de R\$1.231.061,802,88, ao ano.

<sup>41</sup>

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17-270-pnad-continua.html?edicao=27257&t=resultados>, acessado em 05 de agosto de 2020.

<sup>42</sup> Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo (destaque dos autores), de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio

#### 4.1.4 Contribuição da Cota Parte da União

A base legal que garantia que a contribuição da União fosse o dobro da efetivada pelo servidor foi revogada com a promulgação da EC nº103/2019, permanecendo apenas a obrigação da União em também contribuir, sem determinar em que nível<sup>42</sup>.

Os Regimes de Previdência Complementar fechados aplicam em sua política contributiva a paridade de contribuição, situação que se repete na relação da União com os servidores segurados à FUNPRESP<sup>43</sup>: a União acompanha as contribuições dos servidores até o teto da alíquota de 8,5%. Isto posto, é factível que a União adote a mesma estratégia de contribuição ao RPPSU, reduzindo sua contribuição de 2:1 para 1:1. Tal ação liberaria inclusive recursos para outras áreas, ou para fazer frente à necessidade de financiar a sua cota parte da alíquota extraordinária, uma vez que a União apresenta limites de gastos estabelecidos pela EC nº 95/2016.

#### 4.2 A Determinação dos Cenários para o Estudo

Com a aplicação dos vieses condicionantes discutidos nesse estudo seria possível o estabelecimento de 64 (sessenta e quatro) cenários factíveis, cada um apresentando comportamento atuarial e financeiro diferente, com uma necessidade específica de alíquota (progressiva e extraordinária), para se garantir a sustentabilidade do sistema.

financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

<sup>43</sup> As Leis Complementares nº 108/01 e nº109/01 regulamentaram que as entidades fechadas deverão ser organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos. Os custos administrativos são de responsabilidade do patrocinador e dos participantes e o plano de benefícios, com paridade de contribuições entre segurados e patrocinadores - vedado aporte por parte do Tesouro Nacional.

Para evitar multiplicidade exagerada de possibilidades, concentramos nossas análises em três cenários básicos:

1. Cenário 01 – O que representa a melhor sustentabilidade do RPPS –isto é, apresenta-se uma segregação de massa dos três grupos definidos, com reconhecimento por parte do Tesouro Nacional de suas responsabilidades para cada uma das massas com a criação da Unidade Gestora Única do RPPSU e manutenção da Cota parte da União na relação 2:1.
2. Cenário 02 – O que representa a pior sustentabilidade do RPPS –onde não se realiza a segregação de massa.

3. Cenário 03 – O que apresenta a conjunção mais factível de condicionantes que podem ser implementados –isto é, apresenta-se uma segregação de massa dos três grupos definidos, com reconhecimento por parte do Tesouro Nacional de suas responsabilidades para cada uma das massas.

Assim, é possível estabelecer um quadro macro da sustentabilidade do RPPSU, com amplitude de variação das alíquotas extraordinárias, indicando uma mediana mais factível.

**Tabela 1. Condicionantes estabelecidos para as avaliações atuariais.**

Descritivo	Cenário		
	01	02	03
Imunidade previdenciária para os proventos de aposentadoria e pensão para o valor de um salário-mínimo.	X		X
Imunidade previdenciária para os proventos de aposentadoria e pensão para o valor do teto do RGPS.		X	
Pagamento da Cota Parte da União para as contribuições de aposentados e pensionistas.	X		
Compensação previdenciária entre os regimes de previdência social.	X		
Indenização ao RPPSU do custo de transição para a introdução do Regime de Previdência Complementar – RPC.	X		X
Responsabilização dos custos previdenciários da não contribuição antes de 1993 pelo Tesouro Nacional.	X		X
Cota Parte da União na proporção de 2:1	X		
Cota Parte da União na proporção de 1:1.		X	X

Fonte: Elaboração própria (2020).

Cabe apresentar as justificativas das escolhas dos condicionantes para a construção do cenário 03, que apresenta as melhores condições de serem efetivadas, mas constitui apenas um prognóstico.

Imunidade previdenciária para os proventos de aposentadoria e pensão para o valor de um salário-mínimo. A EC 103/19 determinou que, em caso de déficit financeiro do RPPSU, automaticamente a imunidade previdenciária da contribuição dos aposentados e pensionistas sejam reduzidos do teto do RGPS para o valor de um salário-mínimo. Trata-se de

aplicação automática do comando constitucional, sem necessidades de embates com o poder legislativo.

Contribuições de aposentados e pensionistas, sem cota parte da União. A instituição de contribuição da cota parte da União para as contribuições de aposentados e pensionistas dependeria de ajuste legislativo, o que levaria a repercussões no orçamento, e representa dinheiro novo ao sistema, isto é, todos os orçamentos de Estados e Municípios poderiam sofrer impacto com esta determinação, com a redistribuição das verbas,

e com possíveis cancelamentos de outras despesas, provavelmente discricionárias.

Sem a compensação previdenciária entre os regimes de previdência social. A realização da compensação previdenciária depende da existência da Unidade Gestora Única do RPPSU, e como esta entidade não está implantada na União, não há como realizar a compensação previdenciária.

Indenização ao RPPSU do custo de transição para a introdução do Regime de Previdência Complementar – RPC. A indenização seria uma forma de ingresso de recursos no RPPSU, sem afrontar o novo marco legal, uma vez que na introdução do RPC já estava previsto este déficit no RPPSU.

Responsabilização dos custos previdenciários da não contribuição antes de 1993. Situação análoga à anterior, e que não afetaria o fluxo de recursos destinados ao RPPSU, pois o Tesouro Nacional na prática banca tal situação, e bastaria apenas uma simples segregação de massa deste grupo de servidores públicos dentro do RPPSU, para se fazer mostrar que a responsabilização plena é do Tesouro Nacional – afinal não se pode cobrar por aquilo que não foi exigido (contribuição prévia).

O valor da Cota Parte da União na proporção de 1:1. Essa medida, juntamente com a redução da imunidade previdenciária para aposentados e pensionistas, é a de aplicação mais certa por parte da União. Ao ampliar a alíquota base de 11% para 14%, houve incremento no orçamento da União de 3 pontos percentuais. Mas o orçamento da União está limitado ao que determina EC 95/2016. Em apresentando o RPPSU déficit financeiro, e havendo a necessidade de financiar a

sustentabilidade do mesmo com a alíquota extraordinária, de onde a União poderia tirar recursos, com a trava constitucional de aumento de gastos? Com a redução da cota parte para 1:1. Com isso, a contribuição da União, que era de 22%, cai para 14%, uma redução de 8 pontos percentuais, o que fornece margem de manobra fiscal dentro do RPPSU, para bancar uma possível alíquota extraordinária.

## 5. Resultados

As avaliações atuárias projetadas foram comparadas com a avaliação atuarial constante no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária de 2019 – PDLO 2019, com base em tabela da RREO publicizada neste projeto, excluídos os custos com os proventos dos militares.

No cenário 01, o mais favorável, demonstrado na Tabela 02, é possível observar que a assunção pelo Tesouro Nacional do custo de transição ao Regime de Previdência Complementar, da indenização das não contribuições vertidas ao sistema até 1993 e da efetivação da compensação previdenciária junto ao INSS traz um incremento da receita projetada de 57,39%, suficiente para equalizar no decorrer destes 20 anos o déficit financeiro do RPPSU, assim como mitigar a alíquota base da contribuição progressiva. A queda da receita projetada ao longo do tempo é compatível com a baixa taxa de reposição dos servidores estabelecida, insuficiente para a reposição integral da força de trabalho – 38,90%. Considerando o comportamento geral, há uma redução de ingresso de receita da ordem de 44,34%. Mesmo essa redução, como se verá adiante, não torna o sistema deficitário.

**Tabela 2. Evolução da Receita projetada no cenário 1.**

ITEM (R\$1,00)	2021	2025	2030	2035	2040
Rec. Ativo Feminino Ensino Médio	6.656.561.360,49	6.113.337.803,74	5.521.937.927,40	4.904.736.177,59	4.406.925.551,02
Rec. Ativo Masculino Ensino Médio	7.875.522.525,13	7.017.203.724,02	6.175.416.268,32	5.382.152.334,85	4.764.492.897,52
Rec. Ativo Feminino Ensino Sup.	7.651.301.767,42	7.025.971.438,33	6.347.304.352,79	5.637.895.936,94	5.066.097.033,25

Rec. Ativo Masculino Ensino Sup.	9.611.929.190,92	8.564.413.625,59	7.536.024.979,21	6.567.952.475,28	5.815.753.171,15
Receita Aposentados Feminino	9.073.988.684,07	7.994.990.569,45	7.397.445.087,27	6.253.412.267,17	5.033.277.045,76
Receita Aposentados Masculino	7.972.238.203,21	7.512.332.738,96	6.899.046.798,87	5.762.862.197,42	4.357.652.116,02
Rec. Pensionistas Masculinos.	386.518.873,80	666.758.248,63	966.792.753,83	1.247.745.648,24	1.447.510.497,31
Rec. Pensionistas Feminismo	5.281.543.098,24	4.256.307.942,92	3.343.577.012,70	2.779.641.597,47	2.410.197.354,23
SUB TOTAL - CONTRIBUIÇÃO	54.509.605.724,28	49.151.318.116,65	44.187.547.210,39	38.536.400.669,97	33.301.907.706,25
INDENIZAÇÃO RPC	629.840.735,10	590.085.188,46	564.916.204,30	543.890.095,95	534.432.106,45
INDENIZAÇÃO 1993	29.449.806.041,32	25.868.666.803,58	23.728.736.256,26	18.534.324.925,93	13.133.599.261,47
Compensação Previdenciária	1.205.121.497,31	1.086.769.257,64	1.035.276.843,37	910.984.255,03	777.803.365,83
TOTAL	85.794.376.019,01	76.696.841.391,32	69.516.478.544,32	58.525.601.981,89	47.747.744.480,00

Fonte: Elaboração própria (2020).

Já no cenário 02, ilustrado na Tabela 03, temos caracterizado o pior cenário possível em relação ao aporte de receitas ao RPPSU. Verifica-se uma redução, comparada ao cenário 01, de 51,87% somente das contribuições dos segurados e beneficiários; há redução da cota parte da União de 2 para 1 e se altera a imunidade previdenciária para o valor do teto do RGPS, eliminando qualquer contribuição de pensionistas ao sistema. Não obstante, não há ingresso de receitas devido a políticas de pessoal antigas – implantação do RPC, não contribuição antes de 1993 e compensação previdenciária, devido à ausência da Unidade Gestora Única. A redução proporcional da receita ao longo do tempo é um pouco menos intensa do que no cenário 01, chegando a 36%, ante os 38,9%.

A Tabela 04 demonstra o cenário 03, que na visão deste trabalho é o de maior

possibilidade de ocorrência. Verificamos que a receita se reduz em torno de 47% frente ao cenário 01, devido à diminuição da cota parte da União. Mas a adição das indenizações referentes ao custo de transição do RPC e às não contribuições anteriores a 1993 faz com que a receita projetada se aproxime muito da despesa projetada para o mesmo período, tornando factível o equilíbrio financeiro do RPPSU somente com o incremento da alíquota progressiva de base 14%. A redução da receita nestes 20 anos é próxima à do cenário 01: 45,98%. Se houver a implementação da Unidade Gestora Única, teríamos que o sistema entraria em equilíbrio financeiro, dado o ingresso dos recursos da compensação previdenciária.

**Tabela 3. Evolução da Receita projetada no cenário 02.**

ITEM (R\$,00)	2021	2025	2030	2035	2040
Rec. Ativo Feminino Ensino Médio	4.437.707.573,66	4.075.558.535,83	3.681.291.951,60	3.269.824.118,40	2.937.950.367,35
Rec. Ativo Masculino Ensino Médio	5.250.348.350,08	4.678.135.816,01	4.116.944.178,88	3.588.101.556,57	3.176.328.598,35
Rec. Ativo Feminino Ensino Sup.	5.100.867.844,95	4.683.980.958,89	4.231.536.235,20	3.758.597.291,29	3.377.398.022,17
Rec. Ativo Masculino Ensino Sup.	6.407.952.793,94	5.709.609.083,73	5.024.016.652,80	4.378.634.983,52	3.877.168.780,76
Receita Aposentados Feminino	2.492.528.557,66	2.287.571.105,41	2.208.027.512,57	1.988.648.804,81	1.752.390.673,32
Receita Aposentados Masculino	2.543.992.810,56	2.450.153.561,80	2.314.308.671,68	2.024.784.295,86	1.665.908.375,12

Rec. Pensionistas Masculinos.	-	-	-	-	-
Rec. Pensionistas Feminismo	-	-	-	-	-
SUB TOTAL RECEITAS - CONTRIBUIÇÃO	26.233.399.951,86	23.885.011.086,67	21.576.127.232,74	19.008.593.085,45	16.787.146.857,06
INDENIZAÇÃO RPC	-	-	-	-	-
INDENIZAÇÃO 1993 compensação previdenciária	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>26.233.399.951,86</b>	<b>23.885.011.086,67</b>	<b>21.576.127.232,74</b>	<b>19.008.593.085,45</b>	<b>16.787.146.857,06</b>

Fonte: Elaboração própria (2020).

**Tabela 4. Evolução da Receita projetada no cenário 03, estabelecido.**

ITEM (R\$1,00)	2021	2025	2030	2035	2040
Rec. Ativo Feminino Ensino Médio	4.437.707.573,66	4.075.558.535,83	3.681.291.951,60	3.269.824.118,40	2.937.950.367,35
Rec. Ativo Masculino Ensino Médio	5.250.348.350,08	4.678.135.816,01	4.116.944.178,88	3.588.101.556,57	3.176.328.598,35
Rec. Ativo Feminino Ensino Sup.	5.100.867.844,95	4.683.980.958,89	4.231.536.235,20	3.758.597.291,29	3.377.398.022,17
Rec. Ativo Masculino Ensino Sup.	6.407.952.793,94	5.709.609.083,73	5.024.016.652,80	4.378.634.983,52	3.877.168.780,76
Receita Aposentados Feminino	3.024.662.894,69	2.664.996.856,48	2.465.815.029,09	2.084.470.755,72	1.677.759.015,25
Receita Aposentados Masculino	2.657.412.734,40	2.504.110.912,99	2.299.682.266,29	1.920.954.065,81	1.452.550.705,34
Rec. Pensionistas Masculinos.	202.711.769,75	308.281.155,64	454.417.516,74	603.658.934,33	729.211.650,02
Rec. Pensionistas Feminismo	1.800.071.926,56	1.441.623.962,59	1.157.470.103,47	1.009.308.177,98	951.674.961,46
SUB TOTAL RECEITAS - CONTRIBUIÇÃO	28.881.737.909,03	26.066.299.307,16	23.431.175.964,07	20.613.551.918,61	18.180.044.140,69
INDENIZAÇÃO RPC	629.840.735,10	590.085.188,46	564.916.204,30	543.890.095,95	534.432.106,45
INDENIZAÇÃO 1993 compensação previdenciária	29.449.806.041,32	25.868.666.803,58	23.728.736.256,26	18.534.324.925,93	13.133.599.261,47
<b>TOTAL</b>	<b>58.961.384.685,46</b>	<b>52.525.051.299,20</b>	<b>47.724.828.424,63</b>	<b>39.691.766.940,50</b>	<b>31.848.075.508,61</b>

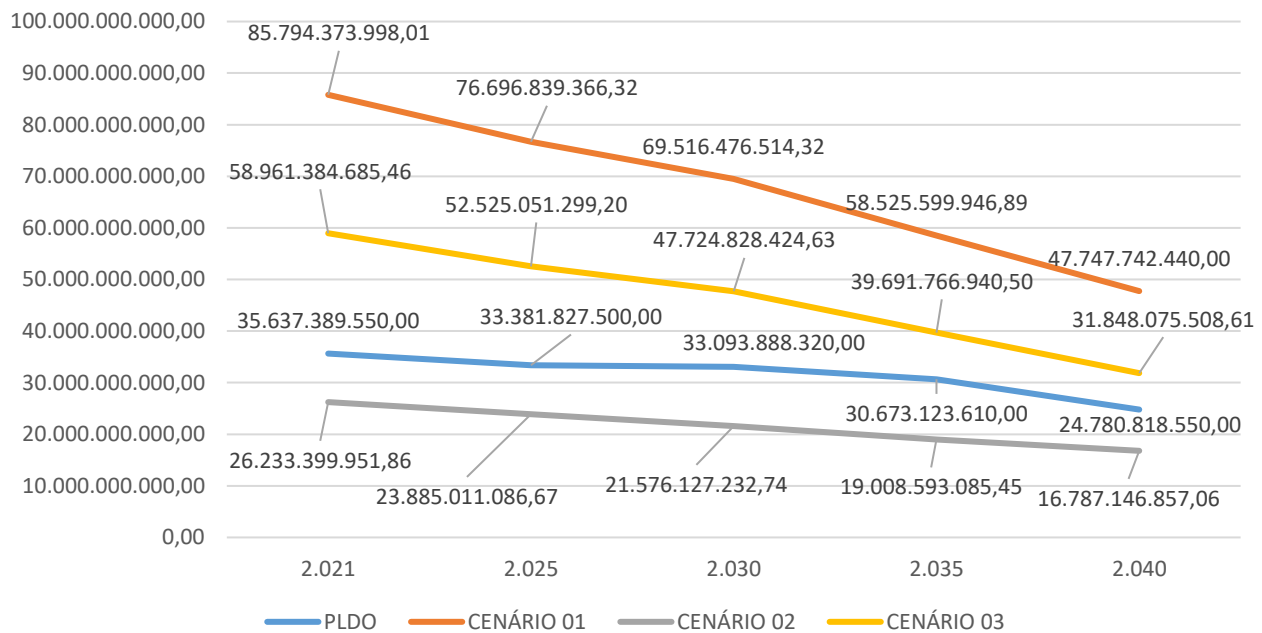
Fonte: Elaboração própria (2020).

No Gráfico 01 é possível verificar que, na pior das situações contempladas (cenário 02), a receita seria ainda menor do que a prevista na PLDO 2019, agravando o contexto de equilíbrio

do próprio sistema. Nos demais cenários (01 e 03), observa-se situação melhor em relação ao previsto no PLDO 2019 para todos os anos.



**Gráfico 1. Comparativo das Receitas do RPPSU: cenários projetados.**



Fonte: Elaboração própria (2020).

O gráfico 02 confronta o comportamento das despesas estimadas neste estudo com a projeção efetivada no PLDO 2019. É possível observar que a EC nº103/2019 efetivamente alterou o paradigma de crescimento da curva de despesas projetadas nas leis orçamentárias. Ao invés de um crescimento de 101,36% nos próximos 20 anos, apresenta-se uma contração de 41,04%. Nesse sentido, a Emenda Constitucional cumpriu seu papel de retardar o processo de concessão de aposentadoria, ao elevar os requisitos de elegibilidade para a obtenção dos benefícios.

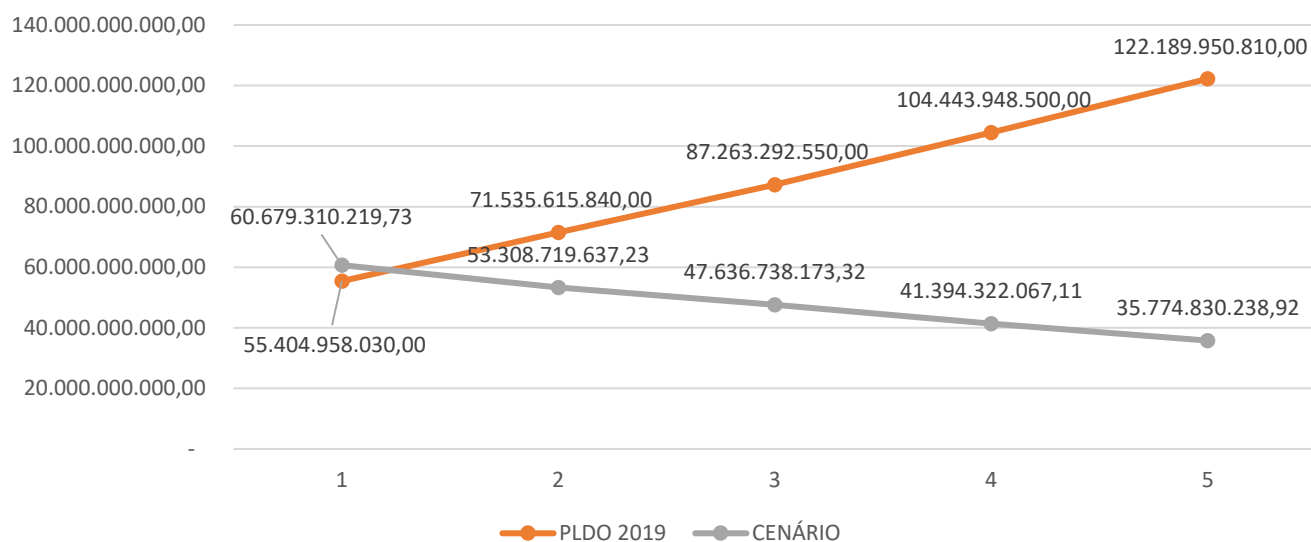
Esta redução<sup>44</sup> é resultante da queda no número de aposentadorias concedidas (-34,41%), com diminuição mais intensa dos custos destas obrigações (-49,57%). Por sua vez,

a pensão por morte apresentou redução (-21,72%), conforme ilustrado na Tabela 05.

Ao analisarmos o Saldo Atuarial projetado, verificamos os elementos que alimentam os discursos ideologizados e passionais com relação a previdência do servidor público, pois, a depender das hipóteses utilizadas, podemos passar de um regime superavitário para outro extremamente deficitário, conforme mostrado no Gráfico 03. Podemos identificar variações de mais de 131%, saindo de um quadro projetado de déficits crescentes – PDLO 2019, para um regime com superávits decrescentes (cenário 01), que em 2040 apresentaria uma diferença de 111,34% em relação ao trazido pelo PLDO 2019.

<sup>44</sup> Média dos 20 anos projetados: 2021 a 2040.

**Gráfico 2. Comparativo das Despesas ao RPPSU: cenários projetados.**



Fonte: Elaboração própria (2020).

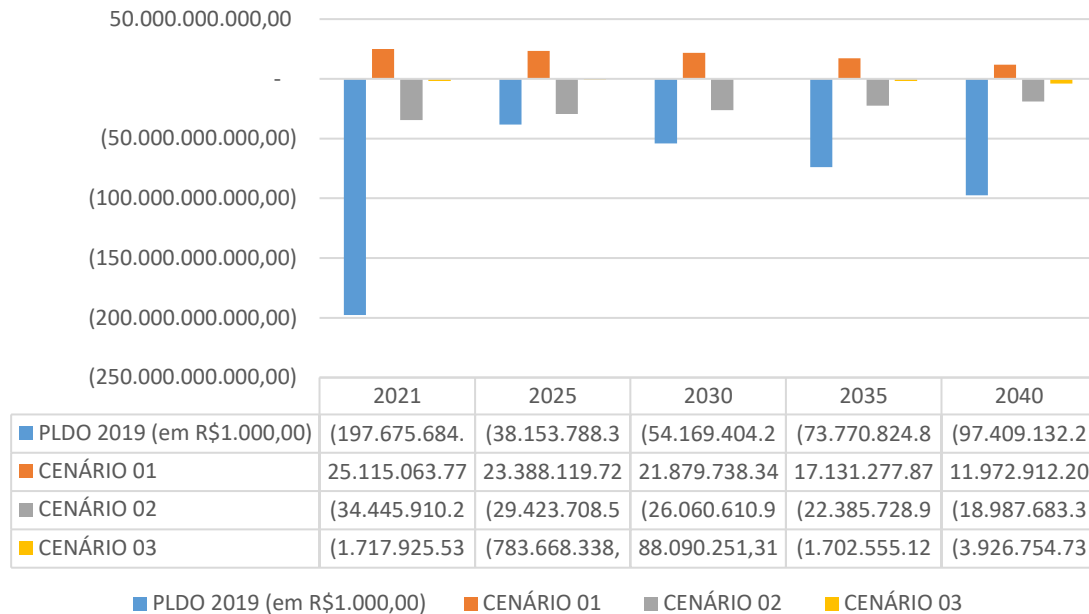
**Tabela 5. Evolução dos números de aposentados e pensionistas e de suas obrigações.**

	2021	2025	2030	2035	2040
Aposentados					
Feminino	227 454	205 117	195 398	171 939	146 802
Aposentados					
Masculino	178 527	172 763	164 710	144 968	119 448
Custo Aposent.					
Fem	22 485 452 878,59	19 369 761 807,80	17 371 436 990,97	14 335 035 305,95	11 427 505 438,58
Custo Aposent.					
Masc	19 608 098 863,70	17 963 934 489,68	15 921 579 963,93	12 952 716 128,81	9 798 678 863,10
Pens. Fem status					
quo	265 588	199 701	139 828	97 906	68 553
Pens. Fem -					
EC103/2019	4 153	19 688	41 333	67 050	94 137
Pens. Masc status					
quo	28 557	21 473	15 035	10 527	7 371
Pens. Masc -					
EC103/2019	7 978	36 556	72 424	108 226	138 445
CUSTO Pens Fem					
status quo	16 354 069 781,92	12 296 958 737,29	8 610 186 375,88	6 028 751 580,88	4 221 261 194,27
CUSTO Pens Fem					
-EC103/2019	179 008 127,09	848 608 906,84	1 781 588 030,79	2 890 109 124,82	4 057 668 266,73
CUSTO Pens.					
Masc status quo	1 716 919 089,21	1 290 986 493,08	903 933 610,87	632 923 719,38	443 165 769,84

CUSTO Pens. Masc.- EC 103/2019	335 761 479,21	1 538 469 202,54	3 048 013 200,88	4 554 786 207,29	5 826 550 706,40
TOTAL	60 679 310 219,73	53 308 719 637,23	47 636 738 173,32	41 394 322 067,11	35 774 830 238,92

Fonte: Elaboração própria (2020).

**Gráfico 3. Comparativo dos Saldos Atuariais do RPPSU: cenários projetados.**



Fonte: Elaboração própria (2020).

O grande mérito da comparação entre os cenários projetados e a avaliação atuarial do PDLO 2019, na análise do saldo, é reforçar a importância da avaliação atuarial, uma vez que, ao definirmos as variáveis a serem incluídas no estudo, é possível obter resultados tão díspares, que servem para alimentar quaisquer teorias sobre a sustentabilidade do RPPSU.

Outra análise importante de ser efetivada diz respeito à sensibilidade quanto à taxa utilizada para calcular o valor presente das receitas e das despesas do RPPSU. Considerando a rentabilidade nominal e tomando como base o cenário 03, aplicamos um teste de sensibilidade, considerando a rentabilidade nominal variando entre 0%, 3% e de 6% (hipótese mais adotada nos Fundos de Previdência Complementar), além de uma inflação projetada para os próximos anos de 2%.

O comportamento das despesas do RPPSU é apresentado na Tabela 06.

O que justifica a diferença de comportamento nos diversos cenários é a influência da regra de indexação dos proventos de aposentadoria e pensão. Os servidores que se aposentaram ou os pensionistas que possuem seus proventos atrelados aos servidores da ativa (“paridade”), num quadro de não incremento dos vencimentos, a própria inflação faz com que o peso do ônus das obrigações se reduza com o tempo, mesmo que as receitas sofram do mesmo efeito. Mas a parcela dos servidores que não possuem paridade, e que tem o direito à manutenção do seu poder de compra, tem garantido o reajuste dos proventos pelo mesmo índice da inflação.

Assim, uma política de congelamento das remunerações no serviço público, ou de

realinhamento abaixo dos índices inflacionários, promoverá uma redução das despesas, uma vez que a parcela de servidores com direito a manutenção de seu poder de compra tende a ser majoritária no futuro próximo. Verificamos que, num quadro de inflação de 2% ao ano, e rentabilidade nominal de 0%, em 20 anos a taxa de redução das despesas é de apenas 10,17%; quando, em uma rentabilidade nominal é de 6%, a redução seria

de 70,93% em 20 anos. No cenário de rentabilidade de 3%, o mais provável, teríamos uma redução ponderada de 49,30%. Se compararmos os cenários de 0% e 6%, a diferença de taxas representaria um aporte de mais de 13 bilhões (2021) e de mais de 40 bilhões de reais a valor presente.

**Tabela 6. Comportamento das despesas em cenário de inflação de 2% e rentabilidade nominal de 0%, 3% e 6%.**

ANO	BASE	DESPESA - CENÁRIO 03		
		0%	3%	6%
2021	60.679.310.219,73	64.683.618.917,42	62.772.448.796,63	60.970.981.882,43
2025	53.308.719.637,23	61.654.881.598,68	53.060.040.241,23	45.863.704.396,97
2030	47.636.738.173,32	61.615.007.013,95	45.616.466.291,63	34.069.810.677,03
2035	41.394.322.067,11	60.777.790.351,79	38.701.632.701,37	24.971.408.116,19
2040	35.774.830.238,92	58.160.672.820,85	31.851.347.983,66	17.753.084.956,56

Fonte: Elaboração própria (2020).

A Tabela 07 traz uma comparação entre os cenários no tocante à questão das alíquotas base e extraordinária para equilibrar o RPPSU. Por um lado, temos uma situação em que não se faz necessária a existência da alíquota extraordinária (cenário 01), com redução inclusive da alíquota progressiva para patamares semelhantes aos aplicados ao Regime de Previdência Complementar, em torno de 7,5%. Por outro lado, o cenário 02 ilustra uma possibilidade em que se exigiria

uma alíquota extraordinária elevada, da ordem de 10,13%. Por fim, no cenário 03 é possível observar o equilíbrio do RPPSU, pois a necessidade de financiamento por intermédio da alíquota extraordinária seria inferior a um ponto percentual, indicando que a introdução da compensação previdenciária ou mesmo uma avaliação e supervisão mais próxima do perfil dos segurados do RPPSU poderia levar o RPPSU ao equilíbrio financeiro efetivo.

**Tabela 7. Alíquotas projetadas em função da avaliação atuarial.**

ANO	ALÍQUOTAS							
	PLDO 2019		CENÁRIO 01		CENÁRIO 02		CENÁRIO 03	
	BASE	EXTRAORD	BASE	EXTRAORD	BASE	EXTRAORD	BASE	EXTRAORD
2021	11,00%	13,44%	7,550%	0,00%	14,00%	11,711%	14,00%	0,584%
2025	11,00%	27,36%	7,338%	0,00%	14,00%	10,549%	14,00%	0,281%
2030	11,00%	40,29%	7,068%	0,00%	14,00%	9,692%	13,95%	0,000%
2035	11,00%	58,75%	7,776%	0,00%	14,00%	8,914%	14,00%	0,678%
2040	11,00%	82,77%	8,967%	0,00%	14,00%	8,067%	14,00%	1,668%

Fonte: Elaboração própria (2020).

Se tomarmos como parâmetro a renda média do servidor considerada neste estudo, teríamos o comprometimento de renda mostrado na Tabela 08. É possível observar que teríamos que a perda seria de 11,50% no caso do PLDO de 2019 (tomando como parâmetro a

alíquota de contribuição de 11%); de 11,94% no cenário 02 e de 3,87% no cenário 03. A perda oriunda no cenário 03 é basicamente em função da alteração da alíquota de 11% para a progressiva de base 14%. Já no cenário 01, os servidores teriam um ganho na renda de 3,50%.

**Tabela 8. Renda média, por cenário, descontada a contribuição ao RPPSU.**

	REMUNERAÇÃO MÉDIA	PLDO 2019	CENÁRIOS		
			1	2	3
MULHER ATIVO	10.318,79	7.796,88	9.544,88	7.950,63	8.783,52
HOMEM ATIVO	11.223,46	8.480,45	10.381,70	8.627,47	9.756,73
MULHER APOSENTADA	10.515,79	8.201,13	10.184,69	8.356,45	9.259,58
HOMEM APOSENTADO	9.422,03	7.374,68	9.172,96	7.495,31	8.294,15
MULHER PENSIONISTA	5.781,68	4.624,04	5.781,68	4.754,77	5.208,83
HOMEM PENSIONISTA	5.669,81	4.539,51	5.669,81	4.669,46	5.110,25

Fonte: Elaboração própria (2020).

## 6. Conclusões

Este trabalho procurou estimar o comportamento atuarial do RPPSU para os próximos 20 anos, bem como calcular o valor nominal das alíquotas de contribuição (progressiva e extraordinária) necessárias para fazer frente a um RPPSU solvente.

Identifica que há a necessidade de se promover a segregação de massa no RPPSU, para que as alíquotas alcancem patamares onde não se caracteriza grande perda do poder de compra dos servidores ou até mesmo confisco.

O estudo buscou enfatizar a importância de realização de avaliações atuariais para apurar a sustentabilidade e solvência do RPPSU. A escolha de hipóteses atuariais não aderentes à realidade sócio-demográfica dos servidores pode produzir viés no prognóstico do regime, o que impacta diretamente na renda líquida dos beneficiários.

Foram utilizados dados secundários, já que não estão disponíveis valores censitários, que a própria União não possui – seriam necessárias mais de 100 bases de dados diferentes, além das dificuldades relativas a cadastros de pessoal defasados, principalmente com relação a composição familiar e possibilidades de geração de pensão por morte.

O quadro identificado neste estudo, infelizmente, não permite a eliminação completa do discurso ideologizado sobre a questão do RPPSU pois, dependendo do ângulo em que se olhar, o regime pode ser visto tanto como superavitário, como equilibrado ou mesmo como estando em situação muito delicada.

Apesar disso, ao repassar cada uma das variáveis que compõem um estudo atuarial, o trabalho permite chamar a atenção dos segurados do regime, assim como dos seus gestores, para a importância da sua adequada caracterização para fins de avaliação atuarial, pois cada uma das variáveis influencia o comportamento do sistema e, por conseguinte, as alíquotas de contribuição que

deverão ser implementadas para se garantir a sua manutenção sustentável.

Foi possível verificar também que a Emenda Constitucional nº 103/2019 cumpriu seu objetivo com relação à redução das despesas, pois a alteração das regras de elegibilidade e de determinação do valor de proventos permitiu um decréscimo das obrigações no decorrer dos 20 anos analisados. Mas o objetivo com relação ao incremento das receitas ainda não se fez presente, pois mesmo com a alteração da alíquota uniforme de 11% para a progressiva de base 14%, além de outras mudanças, o conjunto de medidas não foi suficiente para compensar a redução da contrapartida exigida da União.

Conforme pode ser verificado no cenário 01 - onde a União assumiria o ônus de todas as políticas por ela implantadas na previdência do servidor público civil da União e manteria a sua contribuição como o dobro da do servidor - o RPPSU apresentaria comportamento financeiro semelhante ao do Regime de Previdência Complementar, pois ambos trabalhariam com alíquotas análogas, em torno dos 7,5%. Isso seria possível com a segregação de massa das populações específicas. Mas, mesmo se a União não mantivesse a coparticipação em dobro, seguindo o regime de contribuição praticado junto ao RPC, mas assumisse a responsabilidade pretérita de algumas das políticas adotadas, verifica-se que o regime ainda estaria em equilíbrio, como mostrado no cenário 03. Já no cenário 02, onde o custo de situações pretéritas é deixado majoritariamente a cargo dos servidores, a situação mostrada é de elevado déficit.

Considerando as projeções efetivadas, o trabalho demonstra que é fundamental o estabelecimento de uma avaliação atuarial tecnicamente embasada para que se possa discutir alternativas para o sistema. Na sua ausência, mantém-se a possibilidade de se utilizar da complexa situação na qual o RPPSU está envolvido para o estabelecimento de

narrativas contraditórias, procrastinando um desenho condizente com os anseios e desafios de nossa sociedade. Nesse sentido, dependendo das variáveis e condicionantes escolhidas, como já se apontou, o sistema pode ser superavitário ou deficitário, servindo a todos os tipos de interesse, menos o da solvência do próprio sistema e do Estado Brasileiro, sem contribuir para a melhoria do serviço público.

O estudo chama assim a atenção para a importância da implantação da Unidade Gestora Única e do consequente estabelecimento do perfil sociodemográfico dos segurados do RPPSU, englobando de forma censitária todos os servidores públicos, de todos os poderes constituídos. Este é uma condição mínima para se realizar a avaliação atuarial e estabelecer os parâmetros adequados de financiamento do RPPSU.

Por outro lado, é importante discutir a questão da cobertura, pelo Tesouro Nacional, dos custos de políticas pretéritas, como a aposentadoria premial e a introdução do regime de previdência complementar e seus custos de transição, entre outras. Trata-se de justiça social e de respeito à sociedade, fim da própria existência da administração pública, que as obrigações sejam assumidas de forma equânime entre os segurados e beneficiários e o empregador – no caso a União.

Finalmente, vale ressaltar que se vislumbra no País a introdução de uma reforma administrativa no serviço público civil federal (PEC nº32/2020), que terá efeitos diretos na sustentabilidade do RPPSU. A proposta demonstra a intenção de criar 05 (cinco) categorias de vínculos empregatícios com o Estado, nem todas com contribuição ao RPPSU, além de uma situação de reposição de força de trabalho inferior a taxa de aposentação, o tende a reduzir as receitas do sistema. Tal fato, por si, mereceria estudo complementar.

Da mesma forma, a situação dos Regimes Próprios de Previdência dos servidores Estaduais e Municipais precisa ser

melhor analisada, pois somente os estados apresentaram em 2017 um déficit financeiro de cerca de 77,8 bilhões de reais (FIRJAN, 2019), e atuarial de cerca de 1,97 trilhão, onde somente o Estado do Rio de Janeiro responde por 10 bilhões deste montante, com 14 estados da federação com os aposentados recebendo mais que os ativos, e uma situação insustentável com quatro estados com uma relação de mais obrigações com os aposentados do que com os ativos: Rio Grande do Sul com 1,62 aposentados por ativo; Minas Gerais com 1,29; Rio de Janeiro com 1,14; e, Santa Catarina com 1,06. Já para os municípios a situação ainda é mais complexa, pois das cerca de 2.100 municipalidades vinculado ao RPPS, apenas 60 não apresentam déficits financeiros em seus regimes (PREVIC, 2019).

Com base nas premissas estabelecidas neste estudo devem os estados e municípios serem alvos de investigações futuras, com relação a sustentabilidade dos seus regimes próprios de previdência social.

## Referências

Amaral, F.V.A, Giambiagi, F. & Caetano, M. A R. (2013). O Fundo Previdenciário Dos Servidores Da União: Resultados Atuariais, Pesquisa e planejamento econômico, 1 v.43.

Artega, T.C.E.S. (2009). Tábuas Seletas De Mortalidade: Comportamento Da Mortalidade Dos Aposentados Por Invalidez Do Regime Próprio De Previdência Social. 2009. Dissertação (mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro.

Azevedo. G. H. (2018). Seguros, Matemática Atuarial E Financeira: Uma Abordagem Introdutória. 2 ed. São Paulo. Saraiva Educação.

Banelli, P. (2016). Estudo Sobre As Premissas Atuariais No Âmbito Dos Fundos De Pensão. Revista Brasileira de Risco e Seguro. Rio de Janeiro. VII. Pg 153-188. Out/2015/mar.

Beltrão, K. I., Oliveira, F. E. B. & David, A. (1999). A Dívida Da União Com A Previdência Social: Uma Perspectiva Histórica. *Texto para Discussão n°638*, IPEA. Rio de Janeiro, abril de 1999.

Beltrão, K. I., & Sugahara, S. (2017). Mortalidade dos funcionários públicos civis do Executivo por sexo e escolaridade - 1993/2014. *Revista Contabilidade & Finanças*, 28(75), 445-464. <https://doi.org/10.1590/1808-057X201704320>.

Borges, G. M. (2009). *Funcionalismo Público Federal: Construção e Aplicação de Tábuas Biométricas*. 2009. Dissertação (Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro – RJ.

Caetano, M. A. R. (2006) *Fundamentos Acerca Dos Riscos Associados À Previdência Social. Texto para discussão n° 1.214*, Brasília: IPEA.

Correa, C.S.; Queiroz, B. L.; Ribeiro, A.J.F. (2014). Tamanho Populacional E Custeio Previdenciário: Como Variações Aleatórias Afetam O Risco De Solvência De Rpps Municipais. *Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos*, vi, n.1. p.128-149.

Correa, C.S. (2018). *Premissas Atuariais Em Planos Previdenciários: Uma Visão Atuarial-Demográfica – 1º ed.* Curitiba: Appris, 2018.

Correa, C.S. (2014). *Mudanças Na Composição Familiar E Custeio De Pensões*. Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN, Natal. UFRN.

Domingues Jr. Lr. (2020). Os Efeitos Da Reforma Da Previdência (Ec N°103) Na Remuneração Dos Aposentados. *Texto para discussão*. Brasília. SINAL.

Lima, D, A. (2016). *Contabilidade Na Gestão Dos Regimes Próprios De Previdência Social*. 1 ed. São Paulo: ATLAS.

Ministério Da Fazenda. (2017). *Secretaria De Previdência. Gt Resultado Financeiro E Atuarial Rpps Da União – Portaria Conjunta Siprev-Mf/Snt-Mf/Sof-Mf/Seplan-Mp/Segrt/-Mp 01/2017*.

Ministério Da Fazenda. (2017). *Secretaria De Previdência. Nota Técnica SEI n°11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF – Esclarecimentos acerca da natureza e caracterização do regime próprio e unidade gestora únicos, estabelecido por força do parágrafo segundo do artigo 40 da Constituição Federal e disciplinados no artigo 10 da Portaria MPS n°402, de 2008*.

Ministério Da Economia. (2020). *Secretaria De Previdência. Regimes Próprios De Previdência Social – Consolidação Da Legislação Federal – atualizada até 05 de fevereiro de 2020*. Recuperado de <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/02/CONSOLIDACAO-LEGISLACAO-RPPS-atualizada-ate-05-de-fevereiro-de-2020-Incluido-os-sistemas.pdf>>

Ministério Da Economia. (2019). *Superintendência Nacional De Previdência Complementar – Previc. Guia Previc De Melhores Práticas Atuariais*.

Moore, J. (1946). *Manual De Matemáticas Financeiras – Tábuas De Mortalidade – Introduções Teóricas*. Cidade do México. Union Tipográfica Editorial Hispano-Americana.

Rangel, L.A.; Saboia, J.L. (2013). *Criação Da Previdência Complementar Dos Servidores Federais: Motivações E Implicações Na Taxa De Reposição Das Futuras Aposentadorias*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para discussão*.



Senado Federal. (2017). Cpi Da Previdência. Relatório Final – Documento SF/177220.93080-00.

Tribunal De Contas Da União. (2019). Subsídios Técnicos Para O Debate Da Previdência Social.

Tribunal De Contas Da União. (2012). Acórdão nº2.059/2012 – Auditoria nos Sistema Brasileiro de Previdência Pública.

Tribunal De Contas Da União. (2014) Acórdão nº3.414/2014– Relatório Sistêmico da Previdência Social.

Tribunal De Contas Da União. (2016). Acórdão nº2.973/2016 – Auditoria Coordenada pelo TCU, com participação de 29 Tribunais de Contas, para verificação de RPPS de estados e municípios.

Tribunal De Contas Da União. (2017). Aviso Nº358/2017 – Avaliação Dos Déficits, Fontes De Financiamento, E Equilibrio Atuarial Dos Regimes De Previdencia Geral, Dos Servidores Civis E Dos Militares.

Tribunal De Contas Da União. (2017). 010.783/2017-2.

Tribunal De Contas Da União. (2017). 015.529/2010-0. Brasília, 2010.