



CONSULTORIA TÉCNICA DA COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RELATÓRIO:

**ANÁLISE PRELIMINAR DAS PROPOSTAS RECENTES DE MUDANÇAS
NA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS NOS ÂMBITOS
FEDERAL E MUNICIPAL**

AUTOR:

FERNANDO T.H.F. MACHADO

**CONSULTOR TÉCNICO LEGISLATIVO DA
COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

SGP-53



INTRODUÇÃO

A palavra “Previdência”, de acordo com o dicionário Aurélio, vem do latim e significa “qualidade ou ato de providente; antecedência”. Ser providente é ser precavido, cauteloso, prudente, de acordo com a mesma fonte.

Em 1673, a França criou um sistema de previdência exclusivo para os membros de sua Marinha Real.

No Brasil, já em 1835 a Lei Federal de 10 de janeiro criou o MONGERAL (Montepio Geral de Economia para todos os Servidores de Estado), prevendo uma forma de organização contributiva dos servidores, em cotas, com possibilidade de auxílio a seus familiares no caso de falecimento.

Na década de 1880, a Alemanha criou o primeiro sistema público de Previdência do mundo. No Brasil, embora a Constituição Federal de 1891, em seu artigo 75, tenha concedido o direito de aposentadoria para funcionários públicos em caso de invalidez, considera-se o ano de 1923 como o ano de criação do sistema previdenciário, através da Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo n.º 4.682/1923), que constituiu uma “Caixa de Aposentadoria e Pensão” para os funcionários das empresas ferroviárias da época.

Em 1960, foi editada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei Federal 3.807/60) e, em 1988, a Constituição Federal estabeleceu que a Seguridade Social abrange a Saúde, a Assistência e a Previdência Social.

Ao longo das últimas décadas, ocorreu uma grande mudança demográfica no Brasil, com um aumento da longevidade média da população.

Dados do IBGE (Tábua de Mortalidade 2016) mostram que a expectativa de vida ao nascer em 2016 é 23,3 anos maior do que era em 1960, e 30,3 anos maior do que era em 1940.



Essa maior longevidade impactou o sistema previdenciário e as contas públicas dos municípios, estados e União, levando a uma série de mudanças nas regras de aposentadoria desde 1988, processo que ainda está em andamento no momento.

O presente trabalho busca analisar as propostas recentes de mudanças na previdência dos servidores públicos no âmbito federal e no Município de São Paulo.



METODOLOGIA UTILIZADA

Para tanto, foi feita a pesquisa das exigências necessárias para a aposentadoria dos servidores públicos no âmbito da Constituição Federal de 1988 e das Emendas Constitucionais subsequentes.

Para a cidade de São Paulo, buscou-se analisar as propostas recentes de mudanças na Previdência dos servidores municipais, com especial ênfase na proposta de criação de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar do Município de São Paulo – SAMPAPREV, bem como da elevação da alíquota de contribuição patronal e dos servidores, com o consequente cálculo do impacto financeiro sobre o IPREM (Instituto de Previdência Municipal). Houve dificuldade para o cálculo do impacto da implantação do SAMPAPREV, tendo em vista a ausência de dados mais detalhados.



MUDANÇAS NA PREVIDÊNCIA: A PEC 287-A

Dentre as diversas modificações ocorridas na Previdência nos últimos anos, destacam-se as Emendas Constitucionais 41 e 47, além da Emenda Constitucional 88, que aumentou a idade da aposentadoria compulsória para 75 anos. A seguir, apresentamos de forma sintética as exigências atuais para a aposentadoria dos servidores, bem como as modificações propostas pela PEC 287-A. Foi utilizado o texto original da PEC, não tendo sido contempladas, portanto, as modificações mais recentes propostas em sua análise, a exemplo do estabelecimento de uma idade mínima de 62 anos para as mulheres.

A) APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO: IDADE MÍNIMA

Ingressantes até 31/12/2003: 60 anos para homem e 55 anos para mulher, com direito a redutor após cumprimento do tempo de contribuição mínimo para os ingressantes no serviço público até 15/12/98.

Regra atual (ECs 41/98 e 47/03): 60 anos para homem e 55 anos para mulher.

PEC 287-A (Regra Permanente): 65 anos para homens e mulheres, podendo aumentar de acordo com a expectativa de vida da população.

PEC 287-A (Regra de Transição): idade superior a 50 anos para homem e de 45 para mulher; aposentadoria com idade mínima de: 60 anos para homens e 55 para mulheres.



B) APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO: TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Ingressantes até 31/12/2003: 35 anos para homem e 30 anos para mulher (mais: 20 anos de serviço público, 10 de carreira e 5 anos no cargo).

Regra atual (ECs 41/98 e 47/03): 35 anos para homem e 30 anos para mulher (mais: 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo).

PEC 287-A (Regra Permanente): 25 anos para homem e mulher (mais: 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo).

PEC 287-A (Regra de Transição): 35 anos para homem e 30 para mulher (mais: 20 anos de serviço público e “pedágio” de 50% do tempo de contribuição que faltava na data da promulgação da PEC 287-A).

C) APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO: CÁLCULO DO BENEFÍCIO

Ingressantes até 31/12/2003: integral e com paridade em relação aos servidores da ativa.

Regra atual (ECs 41/98 e 47/03): média de 80% das maiores remunerações, desde julho de 1994. O teto do RGPS será aplicado somente para servidor com vínculo estatal posterior à implementação do Fundo de Previdência Complementar.

PEC 287-A (Regra Permanente): 51% da média de todas as remunerações, com acréscimo de 1% para cada ano a mais de trabalho (100% só são atingidos com 49 anos de contribuição). O teto do RGPS será aplicado somente para os servidores com vínculo estatal posterior à implementação do Fundo de Previdência Complementar.



PEC 287-A (Regra de Transição): integralidade e paridade só para os servidores ingressantes no serviço público até 31.12.2003. Para os demais, o cálculo do benefício será a média aritmética simples da totalidade das contribuições do servidor, desde julho de 1994.

D) SERVIÇO PÚBLICO: CÁLCULO DO VALOR DA PENSÃO

Regra atual : a pensão é limitada ao teto da RGPS, acrescida de 70% do que ultrapassar esse teto, permitida a cumulação. A Lei nº 13.135/2015 já estabelece tempo de duração para a pensão (de três anos a vitalícia, conforme o caso).

PEC 287-A: limitada ao teto da RGPS, acrescida de 70% do que ultrapassar, vedada a cumulação. Redutor de 50% + 10% para cada dependente. A base de cálculo será o provento de aposentadoria ou o valor que receberia o falecido se tivesse aposentado por invalidez (valor proporcional).



2) A PREVIDÊNCIA DE SÃO PAULO E O IPREM

A) BREVE HISTÓRICO DO IPREM:

1835 – Criação do MONGERAL (Montepio Geral de Economia para todos os Servidores de Estado) pelo Decreto Federal de 10 de janeiro de 1835

CF 1891 – Art 75: concedeu o direito de aposentadoria para funcionários públicos em caso de invalidez

1909 – Cidade de São Paulo criou Montepio próprio para os seus servidores públicos (Lei 1.236/09)

1980 – O Montepio municipal passa a ser chamado de IPREM (Lei 9.157/80)

2005 – O IPREM passa a ser o único gestor de aposentadorias e pensões (Lei 13.973/05, que criou o RPPS e aumentou a contribuição de 5% para 11% dos vencimentos dos servidores)

B) OS SERVIDORES MUNICIPAIS DE SÃO PAULO EM 2017, de acordo com o Relatório de Fiscalização Anual do TCM de 2017, a situação funcional dos servidores é a seguinte:

ATIVOS: 129.043 (54,6%);

INATIVOS: 84.047 (35,6%);

PENSIONISTAS: 23.136 (9,8%);

TOTAL: 236.226 (100,0%).



Observa-se uma alta taxa de inativos e pensionistas (45,4%) em relação ao número de servidores ativos (54,6%).

C) NÚMEROS DO IPREM EM 2017

Com base nos dados do referido Relatório do TCM, são as seguintes as fontes de receita do IPREM para o ano de 2017:

Receitas de Contribuições dos Servidores (alíquota de 11%): R\$ 1,096 bilhões;

Receitas de Contribuições da PMSP (alíquota de 22%): R\$ 2,192 bilhões;

Aporte de Recursos da PMSP para o RPPS: 4,692 bilhões;

Transferências Federais (Compdev): R\$ 73 milhões;

Outros: R\$ 181 milhões;

Total: R\$ 8,236 bilhões.

Observa-se que o “Aporte de Recursos da PMSP para o RPPS” correspondeu ao déficit previdenciário.



3) PROPOSTAS DE MUDANÇA NA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A primeira proposta de mudança que se destaca após a promulgação da Lei 13.973/05, que criou o RPPS e aumentou a contribuição de 5% para 11% dos vencimentos dos servidores municipais foi o Projeto de Lei nº 558/15, com a seguinte ementa:

"Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos do Município de São Paulo, titulares de cargos de provimento efetivo da Administração Direta, suas Autarquias e Fundações, da Câmara Municipal, do Tribunal de Contas do Município e seus Conselheiros; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo - RPPS; e autoriza a criação da Entidade Fechada de Previdência Complementar do Município de São Paulo - SAMPAPREV."

O PL 558/15 foi retirado em agosto de 2016. No mesmo ano, a ideia de uma nova Previdência para os Servidores Públicos da Cidade de São Paulo foi apresentada na forma do PL 621/16.

O referido projeto recebeu uma mensagem aditiva em dezembro de 2017, um substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de São Paulo em 14 de março de 2018 e, por fim, novas mudanças em sua redação pelo Executivo, em 27/03/18. Atualmente é objeto de uma Comissão de Avaliação, que deve exarar seu parecer em dezembro de 2018.

A Prefeitura contratou a empresa "Vesting Consultoria Empresarial" para fazer os estudos atuariais da Previdência Municipal. A Secretaria Municipal de Gestão, através do Ofício nº 466/17, em resposta às questões elencadas pelas entidades sindicais, argumentou que "todos os dados e cálculos foram apresentados às entidades."

Elaborado pelo Consultor Técnico Fernando T.H.F. Machado – CMSP/CAP - em 22/11/18



Seria interessante, no âmbito da Comissão de Administração Pública, solicitar essas informações ao Executivo.

O referido Ofício nº 466/17 da Secretaria Municipal de Gestão relatou também que o Sistema Previdenciário é inviável a longo prazo devido a:

- um passivo previdenciário de longo prazo estimado em R\$ 146 bilhões em 2016;
- um déficit previdenciário coberto pela PMSP de R\$ 4,7 bilhões em 2017, com tendência crescente ao longo do tempo;
- o déficit previdenciário correspondeu a cerca de 11% da receita corrente líquida em 2017, com tendência crescente ao longo do tempo.

Também é oportuno notar que a criação da Entidade Fechada de Previdência Complementar do Município de São Paulo – SAMPAPREV irá afetar os novos servidores, tendo em vista que apenas quem contribuir poderá receber um valor superior ao do teto do RGPS, que atualmente é de R\$ 5.645,80.

Desse modo, ainda não temos dados suficientes para a análise dessa alternativa, mas seria interessante questionar quais os parâmetros que a Prefeitura está utilizando com relação à SAMPAPREV, a exemplo da estimativa da quantidade de servidores participantes, os valores referentes ao desconto e às taxas mínimas e máximas de administração cobradas dos participantes, bem como quais os mecanismos de controle sobre o Fundo de Pensão que se está criando, para que se evite a ocorrência de problemas como os recentemente relatados na administração dos Fundos de Pensão dos Correios e da Petrobrás.

Observa-se que a proposta de criação de alíquota suplementar de 5% do valor que ultrapassasse o teto do RGPS foi retirada em março/18. Ainda não há dados suficientes para o cálculo dos impactos da proposta de capitalização para os novos servidores no âmbito do SAMPAPREV.



Desse modo, o impacto mais relevante para os atuais servidores ativos e inativos é o aumento da alíquota de contribuição, dos atuais 11% para 14%. Esta Consultoria calculou que a elevação da alíquota representaria um acréscimo de cerca de R\$ 299 milhões na contribuição dos servidores e de cerca de R\$ 598 milhões na contribuição da PMSP em 2017, num total de cerca de R\$ 897 milhões, com queda correspondente do aporte da PMSP para o IPREM, de R\$ 4,692 bilhões para R\$ 3,795 bilhões.



CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Foi realizada uma avaliação preliminar das propostas elencadas. Há necessidade, portanto, de estudos mais aprofundados sobre o tema.

A Previdência dos servidores públicos brasileiros terá, provavelmente, novas modificações ao longo dos próximos anos, mas o escopo dessas modificações ainda é incerto.

A PMSP já lançou sua proposta de modificação da Previdência Municipal, com argumento de que o regime é insustentável no longo prazo. Para que a discussão possa ser transparente, tanto para os servidores quanto para a sociedade, há necessidade da publicação das bases de dados e das premissas técnicas que justificaram os argumentos utilizados pela Prefeitura de São Paulo na discussão das modificações da Previdência Municipal.

A mudança ora proposta representa um ônus para os atuais servidores ativos e inativos. Ainda não há dados suficientes para estimar o impacto do SAMPAPREV para os futuros servidores. Desse modo, há necessidade de maiores informações sobre como será implantado esse fundo de pensão municipal.

Também concluímos que ainda não há dados suficientes para a avaliação do impacto dessas mudanças sobre a Previdência Municipal como um todo. Há necessidade, outrossim, da apresentação de maiores estudos pela Prefeitura sobre o impacto das medidas propostas sobre as finanças públicas municipais, ainda mais quando se tem em conta um horizonte de tempo de 75 anos.

É o relatório.

São Paulo, 22 de novembro de 2018.

**FERNANDO T.H.F. MACHADO - CONSULTOR TÉCNICO LEGISLATIVO DA
COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
(e-mail: fthfmachado@saopaulo.sp.leg.br)**

Elaborado pelo Consultor Técnico Fernando T.H.F. Machado – CMSP/CAP - em 22/11/18

Palácio Anchieta Viaduto Jacareí, 100 São Paulo - SP CEP 01319-900 fone (11) 3396-4000
www.camara.sp.gov.br