

Adacir Reis: Servidor federal deve migrar para o modelo Funpresp?

1. A grande questão a ser decidida

Eis a nova questão dos servidores públicos civis da União: ficar no “velho” Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ou migrar para o “novo” regime de previdência complementar?

Trata-se de uma decisão que tem seus prós e contras, cabendo a cada servidor público titular de cargo efetivo fazer suas contas e avaliar os riscos envolvidos.

Nos termos do artigo 40 da Constituição Federal (parágrafos 14, 15 e 16)[1] e da Lei 12.618/2012, para o servidor civil federal que ingressou no serviço público após a instalação da respectiva Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal Funpresp (Funpresp-Exe ou Funpresp-Jud), parece não haver dúvida de que a filiação ao regime de previdência complementar é um movimento natural. Considerando que tal servidor está forçosamente sujeito, pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ao teto previdenciário de R\$ 5.645,80 (valor equivalente ao maior benefício pago pelo Regime Geral de Previdência Social)[2], sua filiação ao regime de previdência complementar, embora voluntária, é a oportunidade para a construção de um benefício adicional, que resultará de suas contribuições e também da contrapartida contributiva da União.

Discussão mais complexa envolve os servidores públicos da União que ingressaram no serviço público [3] até a data da efetiva instituição da Funpresp-Exe (Poderes Executivo e Legislativo, além do Tribunal de Contas da União) ou Funpresp-Jud (Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Nacional de Justiça). Embora estejam com as regras garantidas pelo “velho” RPPS, portanto sem submissão ao chamado “teto” previdenciário de R\$ 5.645,80, tais servidores, que têm direito à integralidade ou quase integralidade do benefício previdenciário, poderão migrar, por prévia e expressa opção, em caráter irrevogável e irretratável, para o regime de previdência complementar (CF, artigo 40, parágrafo 16[4]). Nesse caso, a opção pela migração de um regime previdenciário (RPPS) para o regime complementar poderá ser exercida até o dia 28 de julho de 2018[5] e será, sem dúvida, uma das decisões mais importantes na vida profissional de cada servidor público.

2. Regimes previdenciários e riscos envolvidos

Desde que o futuro deixou de ser visto como um capricho dos deuses[6], a engenhosidade humana tem procurado desenvolver mecanismos para antever problemas e dominar os riscos do amanhã.

Como já tivemos a oportunidade de observar aqui na **ConJur** (*[Previdência dos Servidores da União diversifica riscos](#)*, de 7/5/2016), “previdência” é “pre-vidência”, ou seja, é procurar ver hoje aquilo que vai acontecer em um futuro próximo ou distante, especialmente com relação aos eventos da velhice, invalidez e morte.

Todo sistema previdenciário, que pode ser integrado por diferentes regimes de previdência, oferece riscos quanto à sua concepção e sua gestão. Na concepção, o Brasil tem caminhado para um modelo híbrido, em que há um balanceamento de riscos intergeracionais, decorrentes da solidariedade entre trabalhadores ativos, inativos e de toda a sociedade (por meio de recursos públicos orçamentários), com os riscos que caracterizam os modelos de capitalização, pelos quais a acumulação de reservas

matemáticas precede a concessão do benefício previdenciário.

Os riscos também envolvem tanto a gestão estatal como a gestão privada de regimes previdenciários, daí a importância de uma boa governança, mediante um eficiente sistema de controles internos e externos.

Além dos aspectos demográficos, dentre eles o do aumento da longevidade e da queda da taxa de natalidade, há questões trabalhistas, fiscais, políticas e de mercado que influenciam fortemente a concepção e a gestão de modelos previdenciários. Tudo isso deve ser equacionado por meio de uma grande pactuação das forças sociais, econômicas e políticas.

Para o enfrentamento dos desafios previdenciários por que passa especialmente o Brasil, não se pode admitir o empobrecimento do debate com o reducionismo fiscal ou a criação de bodes expiatórios. Tampouco se pode aceitar a exclusão de tal discussão do calendário eleitoral de 2018.

3. Os prós e contras da migração do RPPS para o modelo Funpresp

Sem prejuízo dos debates sobre novas reformas, a realidade previdenciária dos servidores públicos civis, titulares de cargo efetivo, já vem passando por importantes mudanças nos últimos 20 anos.

Neste artigo, tratamos especialmente do servidor público federal que ingressou no serviço público antes da instituição do regime de previdência complementar (Funpresp-Exe ou Funpresp-Jud) e que, embora sem a limitação do teto previdenciário na esfera do RPPS, pretende avaliar os prós e contras acerca de eventual migração para um sistema híbrido, conforme lhe facultou o citado parágrafo 16 do artigo 40 da CF e a Lei 12.618/2012, com as alterações da Lei 13.328/2016 (artigo 92).

Não se trata aqui da hipótese de adesão ao plano de previdência complementar da Funpresp-Exe ou Funpresp-Jud como participante não patrocinado (sem a contrapartida da União e sem alteração de sua situação junto ao RPPS), o que pode ser feito a qualquer tempo.

A situação problematizada neste espaço é a desse servidor “antigo” que migrará parcialmente de um regime para outro, alterando seu status junto ao RPPS e passando a figurar no plano de previdência complementar como participante patrocinado. Tal servidor, ao manifestar sua expressa vontade por essa migração entre regimes, terá uma fonte tripla de benefícios previdenciários, pois receberá:

- 1) um benefício pago pelo RPPS, correspondente ao teto do benefício do Regime Geral de Previdência Social, hoje em R\$ 5.645,80;
- 2) um benefício especial (calculado com base nas contribuições efetuadas até o momento da opção pelo novo regime complementar, conforme regramento previsto no artigo 3º da Lei 12.618/2012), pago pela União;
- 3) um benefício pago pelo regime de previdência complementar, considerando o total das reservas acumuladas a partir de ingresso no plano previdenciário gerido pela Funpresp.

Em relação ao benefício especial, para a correta caracterização do direito adquirido, é importante que o valor de tal benefício esteja adequadamente certificado, preferencialmente por meio de documento formal do órgão a que vinculado o servidor optante. Em tese, haveria algumas vantagens que

decorreriam da opção pelo benefício especial:

- 1) a não incidência de contribuições previdenciárias sobre tal montante, seja a de 11%, seja qualquer outra que venha a ser instituída ou majorada para o RPPS [\[7\]](#);
- 2) a não alteração do valor aferido na data da opção; e
- 3) a garantia de correção anual de tal benefício especial por um índice de inflação.

A imunização do benefício especial frente a novas contribuições previdenciárias e a garantia de sua correção anual partem do pressuposto de que tal montante não é propriamente um benefício previdenciário, mas uma devolução, uma espécie de indenização por parte da União pelos valores aportados para o regime próprio de previdência até o momento da migração para o regime de previdência complementar operado pela Funpresp. Para alguns, seria um benefício contratado e, portanto, apartado do rol de benefícios do RPPS.

Esclareça-se, porém, que a efetiva percepção do benefício especial está sujeita a eventuais mudanças de regras de elegibilidade (ex: idade mínima e tempo de contribuição), uma vez que o acesso ao benefício especial está condicionado à percepção do benefício básico pelo RPPS.

Para o plano previdenciário de contribuição definida do regime complementar (Funpresp), a contribuição padrão do servidor será de até 8,5% sobre o valor de seu subsídio que exceder o valor de R\$ 5.645,80 (atual teto do RGPS), com a garantia de contrapartida da União, na forma do contrato civil previdenciário (regulamento do plano de benefícios da Funpresp-Exe ou Funpresp-Jud). Como no regime de previdência complementar o valor aportado irá para uma conta individual do participante, o servidor poderá contribuir até mesmo com mais de 8,5%, embora sem a contrapartida da União a partir deste limite percentual padrão. Quanto mais dinheiro o servidor aportar para seu fundo de previdência complementar, maior será seu saldo de conta e, por consequência, maior seu benefício a ser concedido pela Funpresp.

Em resumo, o “antigo” servidor que fizer a opção pelo novo regime de previdência complementar contribuirá com 11% (alíquota hoje vigente) sobre sua base remuneratória que não exceda o atual valor máximo do benefício do regime geral (R\$ 5.645,80). A partir do limite de R\$ 5.645,80, terá uma contribuição padrão de até 8,5% para formação de sua reserva, incidente sobre a diferença entre o valor de sua remuneração e o teto do INSS, com o ingresso financeiro efetivo da outra parte da União (até esse limite de 8,5%) no seu saldo de conta junto ao plano previdenciário da Funpresp (atualmente, no RPPS, a contribuição da União é apenas contábil).

Com relação ao Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), o participante do plano previdenciário da Funpresp-Jud ou Funpresp-Exe, a depender de seu horizonte contributivo, poderá fazer a opção pela tabela de alíquotas regressivas de IRPF, a qual lhe permite, para os recursos previdenciários internalizados por mais de dez anos, ser tributado em 10% [\[8\]](#) e não, como ocorre tradicionalmente, em 27,5%.

Em tese, entre as desvantagens para tal migração entre regimes previdenciários estaria a falta de garantia para o valor do benefício complementar, já que na “contribuição definida” o benefício é indefinido. O

benefício previdenciário pago pela Funpresp dependerá do montante dos aportes realizados (contribuições do servidor e da União), bem como da rentabilidade obtida (performance dos investimentos realizados). Assim, se o servidor que optar por migrar do regime próprio para o regime de previdência complementar estiver em fase avançada em sua carreira profissional, ainda que presumivelmente tenha direito a um benefício especial maior a ser pago pela União, terá menos tempo para constituir uma boa reserva matemática junto ao plano da Funpresp.

Além disso, embora o servidor “migrante” consiga minimizar ou neutralizar algumas (e não todas) vicissitudes inerentes ao regime (estatutário) público, estará sujeito aos riscos inerentes ao regime da previdência complementar, dentre eles o da volatilidade dos investimentos de seus recursos no mercado financeiro e de capitais.

O servidor que decidir por essa migração precisará acompanhar de perto a gestão do seu plano de benefícios, direito aliás do conjunto dos participantes e assistidos das Funpresps, exigindo de seus dirigentes boa governança, transparência e profissionalismo.

Aqui vale um parêntese. Embora a entidade gestora (Funpresp-Exe ou Funpresp-Jud) tenha “natureza pública” (CF, artigo 40, parágrafo 15), é recomendável lembrar que os recursos por ela geridos são privados, pois pertencem exclusivamente aos seus titulares, os quais são participantes ou assistidos que, por ato de vontade, tornaram-se destinatários das reservas técnicas que servem de lastro para seus respectivos benefícios previdenciários.

A opção pelo regime da previdência complementar teria ainda outra vantagem: o benefício especial, que é uma espécie de benefício proporcional diferido, e que também poderia ser chamado de benefício proporcionalmente adquirido, uma vez quantificado e qualificado por meio da opção irrevogável e irretroatável, será transmitido aos beneficiários, em caso de morte do seu titular, de forma integral.

Por outro lado, vale frisar que, no âmbito da previdência complementar do servidor público, nas hipóteses de morte ou invalidez (benefícios não programáveis), a pensão do beneficiário ou o benefício de aposentadoria complementar por invalidez do titular deverá ter como referência as regras de benefícios de risco do contrato previdenciário (regulamento do plano de benefícios), podendo variar o nível de cobertura de plano para plano.

De toda forma, é preciso reconhecer que, na esfera do regime próprio de previdência dos servidores, o qual se caracteriza pela mutualidade e pacto intergeracional, com forte dependência de recursos públicos orçamentários, existe atualmente uma descontinuidade de regras, e conseqüente fragilização, entre as várias gerações integrantes da mesma carreira.

É preciso também ter em conta que, com o advento da Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o teto dos gastos públicos, o Orçamento Geral da União será objeto de um gradativo conflito distributivo, pois contemplar um segmento com recursos públicos é tirar de outros na mesma proporção.

4. Conclusões

Portanto, para os “antigos” servidores que não se sujeitam ao teto de R\$ 5.645,80 para o benefício previdenciário pago pelo RPPS, há riscos em migrar e também em não migrar do “velho” Regime Próprio de Previdência Social para o “novo” regime de previdência complementar (Funpresp-Exe ou

Funpresp-Jud).

Caberá a cada servidor analisar sua situação concreta, levando em consideração não apenas os aspectos de data de ingresso no serviço público e tempo de contribuição, idade, valor do benefício especial, data esperada para a aposentadoria, horizonte temporal para a construção de reservas na previdência complementar, avaliação de cenários sobre as possíveis reformas no sistema previdenciário brasileiro e qual o grau de confiança que se tem no ordenamento jurídico para a tutela dos direitos previdenciários.

[1] Conforme redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003.

[2] O parágrafo 14 do artigo 40 da CF estabelece: “A União, os Estados, o Distrito Federal, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”.

[3] Tem prevalecido a tese de que o ingresso no “serviço público” compreende também o ingresso no serviço público estadual, distrital ou municipal, desde que a ida para o âmbito federal não tenha sofrido descontinuidade.

[4] “Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos parágrafos 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.”

[5] Conforme prorrogação prevista no artigo 92 da Lei 13.328/2016.

[6] *Desafio aos Deuses – a fascinante história do risco*. Peter Bernstein. 14ª Edição.

[7] Há quem entenda, porém, que na fase de percepção do benefício especial haverá incidência de contribuição previdenciária sobre tal valor.

[8] Conforme Lei 11.053/2004.

Date Created

15/06/2018