

Nota Técnica nº 11/2014 (Florianópolis, 10 de outubro de 2014)

Regime de previdência complementar dos docentes e servidores administrativos vinculados ao Ministério da Saúde e ao INSS. Opção pelo FUNPRESP. Aspectos legais e riscos gerados pela opção.

1. A questão suscitada

O SINDPREVS/SC solicita a elaboração de uma nota que vise esclarecer os servidores sobre a abrangência do FUNPRESP (previdência complementar dos servidores federais), e sobre o prazo de opção por este regime, previsto para o dia 5 de fevereiro de 2015, de modo que cada servidor atingido por este modelo possa avaliar os reflexos desta eventual opção.

2. Introdução

O Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos foi introduzido no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que fez introduzir à original redação do art. 40, da Constituição Federal, os §§ 14, 15 e 16, assim redigidos:

”Art. 40 – (...)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **desde que instituem 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 artigo 201.**

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, **por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar**, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios **somente na modalidade de contribuição definida.**

§ 16 - **Somente mediante sua prévia e expressa opção**, o disposto nos §§ 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” (grifamos)

Dos dispositivos acima podemos extrair algumas conclusões imprescindíveis para a continuidade desta Nota, quais sejam:

a) Que apenas após a instituição completa do respectivo regime de previdência complementar (edição da respectiva lei, aprovação do regulamento, aprovação dos planos de benefícios oferecidos, autorização de funcionamento, etc), a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios poderão fixar, para as aposentadorias e pensões a cargo do Regime Próprio de Previdência dos seus servidores, o “teto” para o pagamento destas aposentadorias ou pensões, neste caso utilizando o mesmo limite adotado pelo Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS, hoje de R\$ 4.390,24 (art. 40, § 14);

b) Que no caso dos servidores públicos (federais, estaduais e municipais), o regime de previdência complementar será constituído por uma **entidade fechada** de previdência complementar, de natureza pública, que poderá oferecer planos de benefícios **somente na modalidade de contribuição definida** (art. 40, § 15);

c) Que no caso específico dos servidores federais vinculados aos órgãos e entidades do Poder Executivo, a criação desta entidade ocorreu com a Lei nº 12.618, de 2013, que instituiu o chamado FUNPRESP, sendo que a sua completa regulamentação teria ocorrido em 2013, quando foi publicada a Portaria DITEC/PREVIC/MPS nº 44, de 31 de janeiro daquele ano, aprovando o respectivo regulamento do plano de benefícios, de modo que o marco temporal a que se refere o art. 40, § 14, passou a ser o dia **5 de fevereiro de 2013**, o que implica dizer que apenas os servidores ingressantes a partir desta data terão suas futuras aposentadorias e pensões limitadas ao “teto” igual ao do RGPS, hoje de R\$ R\$ 4.390,24 (quatro mil, trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos). Isto implica dizer que se as suas respectivas remunerações excederem deste limite, eles terão que buscar formas de complementação em outro regime ou em algum tipo de aplicação, surgindo aí a possibilidade de adesão ao FUNPRESP;

d) Que os servidores ingressantes **antes de 5 de fevereiro de 2013** seguem sendo beneficiados por aposentadorias ou pensões sem a aplicação do referido “teto”, ainda que na hipótese destes ingressos terem ocorrido entre 1º de janeiro de 2004 e 4 de fevereiro de 2013, os servidores devam saber que suas aposentadorias serão calculadas “pela média”, gerando provável redução em relação à última remuneração percebida em atividade, também aqui abrindo-se interesse em sua complementação;

e) Que independentemente da data de ingresso, a vinculação ao FUNPRESP será sempre voluntária, ou seja, exigirá que o servidor manifeste por escrito sua “opção” por aderir ao referido regime, daí advindo diversas consequências, como veremos mais à frente.

3. Análise de mérito

Conforme vimos anteriormente, as diversas mudanças introduzidas nas regras de aposentadoria aplicáveis aos servidores públicos fizeram gerar diversos grupos de servidores, cada qual gozando de determinadas proteções previdenciárias, estando submetidos em maior ou menor grau às restrições impostas por estas mudanças.

3.1. Ingressantes no serviço público a partir de 5 de fevereiro de 2013

Os servidores que ingressaram no serviço público **a partir de 5 de fevereiro de 2013** iniciaram suas atividades funcionais já quando o FUNPRESP estava completamente regulamentado, de modo que em relação a estes podemos dizer que terão que suportar pelo menos 3 (três) importantes prejuízos, do ponto de vista previdenciário, quais sejam:

a) O fato de que suas remunerações atuais contam com uma parcela a título de “gratificação de desempenho”, cujos critérios de incorporação à aposentadoria geram uma importante redução estipendial no momento em que o servidor deixa a atividade;

b) o fato de que suas futuras aposentadorias serão calculadas “pela média” das 80% (oitenta por cento) maiores contribuições pagas a partir de julho de 1994, o que implica dizer que terão valores provavelmente inferiores à última remuneração percebida em atividade; e,

c) o fato de que o resultado obtido a partir do “cálculo pela média”, de que trata o item anterior, ficará ainda limitado ao valor do “teto” de benefícios do RGPS, hoje de R\$ 4.390,24 (quatro mil, trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos), ou seja, mesmo que o “calculado pela média” resulte, por exemplo, em R\$ 8.000,00 (oito mil reais), o servidor do exemplo somente perceberá, a título de aposentadoria mantida pelo Regime Próprio de Previdência, a quantia de R\$ 4.390,24 (quatro mil, trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos). Já se o “calculado pela média” resultar num valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), por exemplo, este servidor perceberá este montante integralmente, já que ele está situado dentro do “teto” referido anteriormente;

Logo, é possível dizer que estes servidores – sobretudo os que percebem remunerações superiores ao “teto” de R\$ 4.390,24 (quatro mil, trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos) -, têm maior interesse na complementação de suas aposentadorias, haja vista a provável diferença substancial de valores entre a última remuneração a ser percebida em atividade e o primeiro pagamento da aposentadoria respectiva.

3.2. Ingressantes no serviço público entre 1º de janeiro de 2004 e 4 de fevereiro de 2013

Já em relação aos servidores que ingressaram no serviço público **antes de 5 de fevereiro de 2013**, a situação é um pouco diversa, sendo necessário subdividi-los em pelo menos 2 (dois) novos grupos, quais sejam a dos ingressantes entre 1º de janeiro de 2004 e 4 de fevereiro de 2013, e o dos ingressantes até 31 de dezembro de 2012.

Para o primeiro grupo (ingressantes entre 1º de janeiro de 2004 e 4 de fevereiro de 2013), aplica-se a forma de cálculo da aposentadoria “pela média” das 80% (oitenta por cento) maiores contribuições pagas a partir de julho de 1994, o que também implica dizer que terão valores provavelmente inferiores à última remuneração

percebida em atividade, ainda que a eles não se aplique o “teto” para o valor das aposentadorias, que prejudicará os servidores cujo ingresso houver ocorrido a partir de 5 de fevereiro de 2013, como já comentado no item 3.1 anterior.

Logo, no caso deste grupo de servidores, o valor obtido a partir da aplicação do “cálculo pela média” corresponderá ao valor a ser percebido a título de aposentadoria, o que implica dizer que se deste cálculo resultar um montante de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), por exemplo, será este o valor da aposentadoria. Se, por outro lado, o “cálculo pela média” resultar em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), por exemplo, este servidor também perceberá este montante integralmente.

Assim, é possível dizer que este específico grupo de servidores **tem um interesse mediano** na complementação de aposentadoria, posto que o prejuízo sentido será apenas aquele decorrente do “cálculo pela média”.

3.3. Ingressantes no serviço público até 31 de dezembro de 2003

Vistas as situações anteriores, resta verificar como será a situação dos servidores ingressantes no serviço público até 31 de dezembro de 2003, cujo direito à aposentadoria encontra-se regulado pelas chamadas “regras de transição”.

Nestes casos, podemos dizer que não haverá submissão ao “teto” de aposentadoria no patamar de R\$ 4.390,24 (quatro mil, trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos), uma vez que este “teto” somente se aplica aos ingressantes a partir de 5 de fevereiro de 2013.

Já em relação à forma de cálculo da aposentadoria “pela média”, esta se aplicará **apenas se a aposentadoria for requerida com fundamento no art. 2º, da EC nº 41, de 2003**, que há muitos anos esta Assessoria Jurídica vem afirmando ser a pior alternativa de aposentadoria hoje existente, desaconselhando este caminho.

Por outro lado, se o fundamento da aposentadoria for a original redação do art. 40, da Constituição Federal; as “regras de transição” contidas na EC nº 230, de 1998; o art. 6º, da EC nº 41, de 2003, ou o art. 3º, da EC nº 47, de 2005, o cálculo da aposentadoria **não utilizará** a forma de “cálculo pela média”, devendo tomar por base a última remuneração percebida em atividade, mas com a ressalva feita em relação às gratificações de desempenho, que normalmente são incorporadas à aposentadoria apenas na metade do valor pago aos servidores em atividade.

Logo, em relação a estes servidores, a perda no momento da aposentadoria seria apenas aquela (ainda que expressiva) decorrente da redução no valor da “gratificação de desempenho”, o que ainda assim poderia despertar o interesse numa possível complementação.

3.4. O prazo para os interessados manifestarem opção pelo FUNPRESP

Conforme já afirmado acima, em relação aos servidores que já haviam ingressado no serviço público até 5 de fevereiro de 2013, independentemente da

condição mencionada nos itens 3.1 a 3.3 acima, o prazo para manifestar eventual opção pelo FUNPRESP (ao menos a princípio) se esgotará em 5 de fevereiro de 2015, não sendo possível afirmar que após esta data o Governo abra nova possibilidade de exercício desta opção.

Já os novos servidores, ingressantes a partir de 5 de fevereiro de 2013, poderão manifestar sua decisão de aderir (ou não) à previdência complementar quando bem entenderem, devendo-se recordar apenas que como o modelo em questão parte das reservas matemática acumuladas ao longo de determinado período, uma contribuição por pequeno período importará numa reserva menor, e, por consequência, em uma complementação menor, quando sobrevier a aposentadoria.

Este fator - tempo de contribuição para o FUNPRESP -, também deve ser considerado por aqueles que estejam pensando em fazer esta opção, mas que já estejam mais próximos da aposentadoria, pois nestas hipóteses dificilmente conseguirão compor uma reserva matemática capaz de lhes assegurar uma complementação razoável em seus proventos.

3.5. No que implicará a opção pelo FUNPRESP

Os servidores que manifestarem sua opção pelo FUNPRESP não aderirão somente a uma previdência complementar, pois estarão optando, em verdade, também pela adoção de um “teto” de aposentadorias igual ao do RGPS, hoje de R\$ 4.390,24 (quatro mil, trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos).

Ora, sabendo-se que servidores ingressantes até 4 de fevereiro de 2013 não estão sujeitos a este “teto”, fica evidente que esta opção implica em aderir a incidência deste “teto”, o que muito provavelmente trará novos prejuízos futuros a este optante.

Cite-se, por exemplo, a situação de um servidor vinculado ao INSS, e que haja ingressado no serviço público antes de 31 de dezembro de 2013, caso em que poderá invocar, para sua futura aposentadoria, as “regras de transição” de que tratam o art. 6º, da EC nº 41, de 2003, e o art. 3º, da EC nº 47, de 2005, tendo seus proventos calculados a partir da última remuneração percebida em atividade, que para fins de exemplo seria de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Ora, sabendo-se que às modalidades de aposentadoria do exemplo não se aplicam nem o “cálculo pela média” nem o “teto”, mas se aplica a regra de incorporação das gratificações de desempenho aos proventos (em prejuízo das aposentadorias), vamos dizer que ao fim e ao cabo estes proventos seriam de R\$ 6.000,00 (seis mil reais). Neste caso, se o servidor em questão optar pelo FUNPRESP, o cálculo de sua aposentadoria não será modificado, mas o valor daí resultante estará submetido ao “teto”, ou seja, ao invés de receber R\$ 6.000,00 (seis mil reais), o servidor do exemplo receberá apenas R\$ 4.390,24 (quatro mil, trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos), enquanto a “complementação” esperada do FUNPRESP dependerá de quanto ele conseguir compor de reserva matemática após a opção, e da própria qualidade da administração destes recursos ao longo do período contributivo.

Como se percebe, neste específico caso a opção pelo FUNPRESP traz um prejuízo imediato ao direito previdenciário do optante.

Num outro exemplo, tomemos a situação de um servidor (do Ministério da Saúde), que haja ingressado no serviço público depois de 5 de fevereiro de 2013, e, portanto, já sujeito ao “cálculo pela média”, ao “teto” previdenciário e à forma de incorporação da “gratificação de desempenho” aos proventos.

Neste caso, se o valor da sua remuneração for R\$ 8.000,00 (oito mil reais), por exemplo, e se no momento da sua futura aposentadoria, o cálculo pela média apurar R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), este servidor perceberá do regime próprio apenas o limite estabelecido para o “teto”, ou seja, R\$ 4.390,24 (quatro mil, trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos).

Veja-se que neste específico caso não é a opção pelo FUNPRESP que gera um prejuízo previdenciário, pois os servidores alcançados por este exemplo têm este prejuízo (“cálculo pela média” e “teto”) resultante da própria regra previdenciária que lhe é aplicável, qual seja a atual redação do art. 40, da CF.

A opção, aqui, não traria – ao menos a princípio – um prejuízo novo, a não ser o fato do optante saber o quanto deverá contribuir, ao longo dos anos, mas não ter certeza de quanto ira receber de complementação, em razão da modalidade de benefício empregada pelo FUNPRESP ser por “contribuição definida” (CF, art. 40, § 15).

3.6. Qual a diferença fundamental entre “contribuição definida” e “benefício definido”?

As entidades de previdência complementar normalmente oferecem 2 (duas) diferentes espécies de benefícios: a) por “contribuição definida”, onde o contribuinte e seu empregador sabem o quanto vão contribuir mensalmente, mas o resultado final da complementação de aposentadoria dependerá do êxito e qualidade da administração das reservas matemáticas ao longo do período contributivo; e, b) por “benefício definido”, onde o valor do benefício futuro é contratado no início da relação com o regime previdenciário, devendo as contribuições (do servidor e do Governo) serem ajustadas, ao longo do período contributivo, para que sejam capazes, no momento da aposentadoria, para pagar o benefício contratado.

O art. 40, § 15, da Constituição Federal, contudo, expressamente define que o FUNPRESP somente poderá oferecer benefícios na modalidade de “contribuição definida”, o que implica dizer que o optante saberá o quanto vai contribuir mensalmente, mas não saberá o quanto vai receber no futuro, no momento da aposentação, ficando este valor inteiramente dependente do êxito das aplicações realizadas com suas reservas matemáticas.

3.7. Como se dará a aplicação financeira das reservas matemáticas?

A aplicação dos recursos obedecerá às diretrizes estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, e serão realizados pelo próprio FUNPRESP ou por “instituições financeiras especializadas”, especialmente contratadas para este fim pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Estamos, portanto, falando de investimentos no “mercado”, o que traduz a imprevisibilidade do resultado financeiro obtido, o que traz forte insegurança aos contribuintes, haja vista a modalidade empregada ser de “contribuição definida”, que em ultima análise implica dizer que se ao final do período contributivo os recursos reservados forem insuficientes ou inexistentes, o servidor poderão não receber nada de complementação, ou receber muito menos do que esperava.

3.8. Como se composta a aposentadoria dos servidores que optarem pelo FUNPRESP ?

Os servidores optantes pelo FUNPRESP receberão 2 (dois) benefícios: a) um pelo Regime Próprio de Previdência, cujo valor estará limitado ao “teto”, hoje de R\$ 4.390,24 (quatro mil, trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos); e, b) outro pelo Regime de Previdência Complementar (FUNPRESP), este baseado no resultado das suas reservas matemáticas.

4. Conclusão

Todo regime de previdência complementar é altamente dependente da boa administração (investimento) das reservas matemáticas ao longo do período contributivo, que em alguns casos pode chegar a 30 (trinta) ou até 40 (quarenta) anos.

Quanto esta previdência complementar se dá na modalidade de “benefício definido”, é normalmente o empregador (aqui o Governo) que assume os riscos da insegurança destes investimentos, devendo aportar, periodicamente, recursos necessários à sua estabilidade financeira e atuarial. Já quando a modalidade empregada é a de “contribuição definida”, o risco é transferido para o servidor, desobrigando o empregador (Governo) de qualquer aporte extra para manter a estabilidade financeira e atuarial.

Fica evidente, assim, os riscos que os servidores correm com o modelo empregado, sendo esta uma das razões que levam este Escritório a opinar desfavoravelmente a esta opção.

Neste caso, porém, os servidores ingressantes a partir de 1º de janeiro de 2004 (cujas aposentadorias já serão “calculadas pela média”), e sobretudo os ingressantes a partir de 5 de fevereiro de 2013 (cujas aposentadorias não só serão “calculadas pela média”, como o resultado estará sujeito ao “teto”), haverão de perguntar: mas o que fazemos nós - que já sabemos que os valores de nossas aposentadorias estarão distantes da ultima remuneração percebida em atividade -, para obter uma complementação de renda para enfrentar esta aposentadoria ?

A resposta, por certo, não é simples, contendo uma expressiva parcela de incerteza, já que jamais será possível afirmar, antecipadamente, se as reservas matemáticas acumuladas pelo FUNPRESP serão ou não suficientes para pagar um benefício razoável no momento da fruição.

Compete a cada servidor, assim, verificar sua situação pessoal; avaliar as possibilidades de outras formas de investimentos, mais próximas do seu controle pessoal; e decidir, até porque o eventual prejuízo desta decisão virá somente daqui há algumas décadas.

Era o que tínhamos a informar.

Florianópolis, 10 de outubro de 2014.



Luís Fernando Silva – OAB/SC 9582
SLPG Advogados Associados