

MIGRAÇÃO PARA O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR:

ANÁLISE JURÍDICA

No próximo dia 30 de novembro encerra-se o prazo de opção dos servidores federais pela previdência complementar (FUNPRESP-EXE), do que decorrerá a instituição de “teto” para a aposentadoria a cargo do Regime Próprio de Previdência (RPPS-União).

Muitas dúvidas ainda existem sobre o assunto, de modo que o presente estudo visa dirimir algumas dessas dúvidas e facilitar que os servidores possam aquilatar melhor as consequências dessa opção sobre suas vidas previdenciárias. Para tanto, faremos uso de algumas perguntas já feitas à Assessoria Jurídica Nacional da FASUBRA, acompanhadas das respectivas respostas, esperando assim tornar mais fácil o entendimento.

Vamos a elas, então!

1. Quais são os diferentes grupos de servidores interessados na complementação de suas aposentadorias?

Com as inúmeras modificações impostas ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União nos últimos anos (RPPS-União), essa proteção previdenciária passou a variar sensivelmente, conforme a data de ingresso dos servidores no serviço público, sendo possível identificar ao menos 3 (três) diferentes grupos, a saber:

a) **O primeiro grupo é composto pelos servidores ingressantes a partir de 3/2/2013**¹, cuja aposentadoria pelo RPPS será calculada pela média das contribuições previdenciárias pagas a partir de julho de 1994, ficando o valor final desse cálculo sujeito ao “teto” de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS)², não podendo superá-lo.

Veja-se que, enquanto o cálculo pela média normalmente conduz a uma redução no valor final dos proventos, se comparados à última remuneração em atividade, a fixação de teto igual ao do RGPS/INSS vem limitar o recebimento dessa média, podendo causar novo impacto negativo sobre os proventos de aposentadoria.

Veja-se o exemplo de um servidor, deste grupo, com hipotética remuneração de R\$ 10.000,00, cuja média das contribuições pagas resulte, por exemplo, no valor de R\$ 8.500,00, o que implicará uma redução de R\$ 1.500,00 só por conta da forma de cálculo, mas que

¹ Dia da regulamentação do Regime de Previdência Complementar da União;

² Que é o teto do salário de benefício do INSS (R\$ 7.089,22) para o ano de 2022;

sofrerá um segundo abalo ao ver essa média limitada a R\$ 7.089,22³, resultando numa redução final de R\$ 2.910,78, em relação à última remuneração em atividade.

Num segundo exemplo deste mesmo grupo, podemos citar um servidor com remuneração de R\$ 7.000,00, cuja média resulte, hipoteticamente, em R\$ 6.000,00, caso em que o prejuízo será “somente” em decorrência do cálculo pela média, visto que o resultado final (R\$ 6.000,00) está abaixo do teto, não havendo porque ser reduzido novamente.

Ora, é evidente que para os servidores dos exemplos acima há um interesse financeiramente maior na complementação (no primeiro), e um interesse médio essa complementação (no segundo), mas ambos tendo interesse.

Ocorre que para buscar essa complementação, o servidor tanto pode: a) servir-se da previdência complementar da União (caso em que sua contribuição sobre o que exceder ao teto será acompanhada de igual contribuição por parte da União, limitada a 8%); b) inscrever-se no RGPS/INSS, na qualidade de contribuinte individual, pagando contribuição sobre o valor que desejar, com vistas à obtenção de futura aposentadoria pela Previdência Social, a ser percebida acumuladamente com a aposentadoria do RPPS; e, c) buscar outras formas de investimento financeiro que lhe permitam obter essa complementação (ou algo próximo dela) no momento da aposentação.

Por fim, cumpre frisar que em relação aos servidores desse grupo a futura revisão do valor dos proventos se dará na mesma data e índices aplicáveis aos benefícios a cargo do RGPS/INSS, que atualmente tem por data-base o mês de janeiro e como índice o INPC.

- b) **O segundo grupo é composto pelos servidores ingressantes entre 1º/1/2004⁴ e 2/2/2013⁵**, cuja aposentadoria pelo RPPS será calculada pela média das contribuições previdenciárias pagas a partir de julho de 1994, mas o seu valor final, diferente do primeiro grupo, não estará sujeito ao “teto” de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS)⁶.

Aqui, portanto, há apenas um abalo financeiro, decorrente do cálculo pela média, a ele não se somando a submissão do valor ao teto.

Pois bem, tomando-se o exemplo de um servidor desse grupo, com remuneração de R\$ 10.000,00, cuja média das contribuições pagas resulte no valor de R\$ 8.500,00, temos que será este o valor dos seus proventos, ainda que ele seja maior que o teto do RGPS/INSS.

³ Atual teto de benefícios do RGPS/INSS;

⁴ Dia posterior ao da publicação da EC nº 41, de 2003;

⁵ Dia anterior ao da regulamentação do Regime de Previdência Complementar da União;

⁶ Que é de R\$ 7.089,22 para o ano de 2022;

Podemos dizer, então, que o interesse desses servidores na complementação da sua aposentadoria pode ser classificado (financeiramente) como médio.

Por fim, cumpre frisar que em relação aos servidores desse grupo (a exemplo do que ocorre com o primeiro grupo), temos que a futura revisão do valor dos proventos se dará na mesma data e índices aplicáveis aos benefícios a cargo do RGPS/INSS, que atualmente tem por data-base o mês de janeiro e como índice o INPC.

- c) **O terceiro grupo é composto pelos servidores ingressantes até 31/12/2003⁷**, que gozam de regras de transição que lhes permitem que a aposentadoria seja integral (ou seja, correspondente à última remuneração percebida em atividade), e sem limitação ao teto do RGPS/INSS, salvo se optarem por regras que tenham a média como forma de cálculo, o que é improvável que façam.

Em relação a esses servidores, portanto, não há importante abalo financeiro no momento da aposentação, de modo que o seu interesse na complementação de proventos é praticamente inexistente.

Para demonstrar, tomemos o exemplo de um servidor desse grupo, com remuneração de R\$ 10.000,00, cujos proventos venham a corresponder aos mesmos R\$ 10.000,00, ou o exemplo de um servidor com remuneração de R\$ 6.000,00, cujos proventos serão de R\$ 6.000,00.

Evidente a desnecessidade financeira de complementação.

Logo, quando analisamos a oferta governamental de adesão dos servidores federais ao Regime de Previdência Complementar e, em alguns casos, ao Benefício Especial (sobre o qual falaremos mais à frente), é fundamental que vejamos em que grupo esses servidores estão enquadrados, de modo a compreender melhor os seus interesses e orientá-los melhor em relação a opção a ser tomada.

2. Como está atualmente organizada a previdência complementar dos servidores da União?

Atualmente a complementação de aposentadoria para os servidores da União está organizada na forma de uma entidade fechada⁸ de previdência complementar, sem fins lucrativos⁹, atualmente denominada FUNPRESP-EXE, sendo administrada por um Conselho Deliberativo composto por 6 (seis) membros, sendo 3 (três) representantes da União e 3 (três) eleitos

⁷ Dia da publicação da EC nº 41, de 2003;

⁸ Entidade fechada é aquela restrita a um grupo definido de pessoas, como por exemplo os servidores federais do Poder Executivo;

⁹ Eventuais *superávits* verificados ao longo do período de acumulação serão revertidos na melhoria do valor do benefício final ou em redução das contribuições por determinado espaço de tempo;

pelos servidores, cabendo ao Presidente (indicado pela União) o “voto de minerva”, em caso de empate em qualquer votação.

Quanto ao tipo de benefício oferecido, a complementação se dá na modalidade de contribuição definida, ou seja, o servidor sabe o quanto pagará ao longo do período de acumulação das reservas matemáticas, mas só saberá o valor dessa complementação no momento da aposentação, o que deixa claro que esse resultado (melhor ou pior) é totalmente dependente da forma como o fundo foi administrado, em especial dos investimentos financeiros feitos ao longo do período de acumulação.

Assim, ainda que o objetivo do servidor seja, por exemplo, obter R\$ 2.000,00 de complementação, ele apenas saberá qual percentual de contribuição será necessária para chegar a esse valor ao longo do período de contribuição, não sabendo ao certo qual será valor final a ser percebido.

Importante ressaltar, aqui, que a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, modificou a natureza da entidade de previdência complementar dos servidores, que pode agora ser organizada na forma de entidade aberta e com fins lucrativos, o que abre as portas para a sua entrega à administração pelo sistema financeiro (bancos), dificultando sobremaneira o controle sobre os investimentos financeiros feitos com os recursos e permitindo que parte substancial dos eventuais *superávits* seja tratada como “lucro”, para repasse ao banco administrador. Caberá ao Governo Federal, assim, a futura forma organizativa da previdência complementar da União.

3. De quanto será a contribuição para a previdência complementar, e como ficará o pagamento futuro da minha aposentadoria?

Uma vez que o servidor ingressante até 2/2/2013 opte pela previdência complementar, submetendo-se ao teto de benefícios do RGPS/INSS (veja comentários aos segundo e terceiros grupos, constante no item 1 anterior), ou que haja ingressado a partir de 3/2/2013 (estando por isso obrigatoriamente submetido ao teto, conforme primeiro grupo comentado no item 1 anterior), a contribuição para o RPPS da União corresponderá à alíquota incidente sobre o valor da remuneração até de R\$ 7.089,22¹⁰.

A partir desse valor, sua contribuição será feita em favor do FUNPRESP-EXE, em percentual de até 8% (oito por cento)¹¹, que será acompanhado de igual contribuição por parte da União.

Já o pagamento futuro da sua aposentadoria estará a cargo do RPPS da União até limite de R\$ 7.089,22 (valor do ano de 2022), ficando a complementação na dependência do resultado das reservas matemáticas acumuladas no FUNPRESP-EXE (previdência complementar).

¹⁰ Teto do RGPS/INSS para 2022;

¹¹ Se o servidor quiser contribuir com mais do que 8%, isso será possível, mas o excedente não será acompanhado da correspondente contribuição governamental, o mesmo ocorrendo com eventuais aportes extraordinários que o servidor queira fazer ao longo do período contributivo;

Assim, se tomarmos o exemplo de um servidor ingressante até 31/12/2003, e que a princípio teria direito à aposentadoria integral, supondo que sua remuneração seja de R\$ 10.000,00, a sua opção pela previdência complementar implicará em submeter a sua aposentadoria pelo RPPS-União a R\$ 7.089,22 (enquanto sem essa opção ela seria de R\$ 10.000,00), ficando a diferença na total dependência do êxito obtido no investimento das suas reservas matemáticas, feitas pelo FUNPRESP-EXE.

Ele troca, assim, o certo pelo duvidoso!

4. O que é o benefício especial?

O benefício especial é devido aos servidores que mesmo tendo ingressado no serviço público até 2/2/2013¹² (e, portanto, não estarem submetidos a teto), venham a exercer a opção de que trata o § 16, do art. 40, da CF, ou seja, aceitem submeter suas futuras aposentadorias (a cargo do RPPS-União), ao teto de benefícios do RGPS/INSS, que vimos ser hoje de R\$ 7.087,22.

Seu valor tomará por base as contribuições que o optante houver recolhido à previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (art. 40, da CF), até a data da opção, desde que situadas acima do teto de benefícios do RGPS/INSS.

Em que pese a existência de alguns simuladores, o fato é que a lei foi silente no que diz com o momento em que se dará a efetiva apuração do valor do BE, permitindo que se conclua que essa apuração se dará somente no momento da aposentadoria.

Essa celeuma fez com que a Advocacia-Geral da União exarasse Parecer¹³ concluindo que de fato essa efetiva apuração se dará no futuro (momento da aposentadoria ou morte do servidor optante), assegurando-se, até lá, que as contribuições mensais que servirão de base para o referido cálculo sejam corrigidas monetariamente pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), ou outro índice que venha a substituí-lo.

Uma vez realizada a opção e (futuramente) apurado o valor do benefício especial, dali em diante o montante apurado será corrigido anualmente, na mesma data e percentuais aplicáveis aos benefícios mantidos pela Previdência Social (RGPS/INSS), ou seja, o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor).

O pagamento do valor correspondente ao benefício especial terá início por ocasião da concessão da aposentadoria do servidor (inclusive por incapacidade permanente), ou do início do pagamento de pensão por morte, sendo adimplido mensalmente, a partir dali, enquanto perdurar o benefício principal, a cargo do RPPS.

O BE tem natureza compensatória (segundo Parecer exarado pela SRFB), razão pela qual sobre ele não incide contribuição previdenciária, incidindo apenas o IRPF na fonte, salvo se o beneficiário for isento.

Aqui descortina-se um importante questionamento jurídico: sabendo-se que o servidor já fez a migração (ou fará essa opção até o final de novembro de

¹² Dia anterior ao da regulamentação do Regime de Previdência Complementar da União;

¹³ Parecer nº BBL-06, de 25/05/2022;

2022), ao passo que sua aposentadoria ou morte ocorrerá num futuro ainda indefinido, quando então será apurado o valor do BE a ele devido, é possível afirmar que constituem direito adquirido as regras de cálculo do benefício especial; de correção monetária das contribuições previdenciárias que servirão de base para a sua futura apuração efetiva; ou de correção monetária dos valores apurados, devendo sempre prevalecer as regras vigentes no momento da opção?

Com efeito, ainda que a nossa conclusão possa ser que sim, ou seja, que constitui direito adquirido (até porque não se trata de benefício de natureza previdenciária), o questionamento anterior não deve ser desprezado, o que fez inclusive com que a questão fosse objeto do mesmo Parecer nº BBL-06/2002, da AGU, que aponta para a existência de direito adquirido.

O problema é que não sabemos se o legislador vai promover futuras modificações nos critérios mencionados acima, nem tampouco se o Poder Judiciário vai realmente reconhecer que as regras anteriores constituem direito adquirido, ou se aplicará sua atual jurisprudência, segundo a qual os servidores públicos não podem alegar direito adquirido a regime jurídico.

5. Então se eu fizer a opção pela previdência complementar receberei 3 (três) diferentes parcelas na aposentadoria?

Sim, se você é servidor integrante dos grupos segundo e terceiro (vide comentários no item 1 anterior), e optar pela previdência complementar, submetendo sua aposentadoria ao teto do RGPS/INSS, a partir da sua concessão você perceberá:

- a) proventos pelo RPPS-União, no valor de até R\$ 7.089,22¹⁴;
- b) complementação de aposentadoria pelo FUNPRESP-EXE, em valor que dependerá do resultado obtido com a acumulação da sua respectiva reserva matemática; e,
- c) Benefício Especial, a cargo do RPPS-União, no valor calculado na forma da lei.

Veja que na situação anterior, ainda sem haver feito a opção em debate, um servidor integrante do terceiro grupo (ver comentários no item 1 anterior), com remuneração de R\$ 10.000,00, poderá lograr a aposentadoria com proventos integrais, percebendo os mesmos R\$ 10.000,00, de modo que a comparação entre essa hipotética situação anterior e a nova (opção pelo teto e pela previdência complementar), nos diz que ao invés de ficar com a garantia de R\$ 10.000,00 (a cargo do RPPS-União), o servidor do exemplo preferiu reduzir essa garantia para R\$ 7.089,22 (pelo RPPS-União), apostando a diferença no resultado das parcelas que decorrerão da adesão à previdência complementar e da percepção do benefício especial, cujos efetivos valores só serão conhecidos no momento da aposentação (ou do óbito, se este ocorrer antes).

Pode dar certo? Pode, mas também pode dar errado!

6. E se eu vier a falecer antes ou depois da aposentadoria, como ficará o cálculo da pensão?

¹⁴ Lembrando que esse é o teto válido apenas para o ano de 2022, sendo outro a partir de 2023;

Qualquer que seja a situação do servidor (optante ou não), hoje a pensão que ele pode deixar aos seus dependentes, a cargo do RRPPS-União, corresponderá a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de tantas cotas individuais de 10% (dez por cento) quantos forem os beneficiários da pensão, até o máximo de 100% (cem por cento).

No caso concreto, falecendo o servidor e deixando esposa e filha, por exemplo, temos que a pensão corresponderá a 70% do valor dos proventos de aposentadoria efetivamente devidos ao instituidor (pelo RPPS-União), ou, caso esteja ele em atividade na data do óbito, ao valor dos proventos a que faria jus se fosse aposentado por incapacidade permanente (também pelo RPPS-união).

Assim, se os proventos de aposentadoria foram de R\$ 6.000,00, por exemplo, a pensão deixada será de R\$ 4.200,00, a ser rateada entre as pensionistas.

Se tomarmos, entretanto, o exemplo de um servidor que tinha R\$ 10.000,00 de remuneração, com anterior direito à integralidade de proventos, e que optou pelo teto do RGPS/INSS, concluiremos que a sua aposentadoria provavelmente seria de R\$ 7.089,22 no momento do falecimento, deixando pensão total de R\$ 4.962,45, enquanto se esse mesmo servidor não houvesse optado pelo teto a pensão seria de R\$ 7.000,00.

Já no que diz com a parcela de complementação da aposentadoria e de benefício especial, estas dependerão da apuração dos valores devidos a cada espécie, que serão então somadas ao valor da pensão a cargo do RPPS-União.

Em suma, podemos dizer que a migração (opção pelo teto) prejudica ainda mais o valor da pensão a cargo do RPPS-União, em particular se o servidor tiver remuneração superior ao teto do RGPS/INSS.

7. Caso eu não opte pelo teto do RGPS/INSS a pensão que deixarei será corrigida pela inflação? Ou terá aumento só quando o governo decidir reajustá-la?

Havendo (ou não) a opção pelo teto do RGPS/INSS, o valor da futura pensão será corrigido pelo INPC, no mês de janeiro de cada ano, enquanto esse for o critério de correção dos benefícios a cargo da Previdência Social.

8. Em conclusão: é um "bom negócio" optar pela submissão da minha aposentadoria ao teto do RGPS/INSS, aderindo à previdência complementar?

Conforme já dissemos antes, a eventual opção por submeter o valor da aposentadoria ao teto do RGPS/INSS, com a possível adesão à previdência complementar, é questionamento que alcança **apenas os servidores ingressantes até 2/2/2013**, já que os servidores ingressantes a partir de 3/3/2022 já estão automaticamente submetidos ao cálculo dos seus proventos pela média e à sua submissão ao referido teto, de modo que a decisão por aderir à previdência complementar depende do interesse desse servidor em obter alguma complementação para a sua futura aposentadoria, ainda que altamente dependente do resultado dos investimentos financeiros

que o FUNPRESP-EXE fará dos seus recursos ao longo do período contributivo.

Quanto ao grupo que pode fazer a aludida “opção”, é possível dizer que a decisão de submeter o valor da sua aposentadoria ao teto do RGPS/IINSS traz um risco que a nosso ver é desnecessário, visto que uma vez calculado o valor da sua aposentadoria (seja ela integral ou pela média), o servidor tem o seu pagamento garantido pela União, de modo que cabe a ela (União) suprir eventuais déficits.

Por outro lado, se esse servidor exerce a opção, ele estipula que essa garantia irá somente até o teto em questão, e a partir dali aposta no resultado da sua previdência complementar (se optar por ela) e do benefício especial a que fará jus.

Com efeito, não parece ser uma boa troca, em especial se lembrarmos que a previdência complementar implica o recolhimento de contribuições por um longo período (que pode chegar a 40 anos, a depender do caso), durante o qual é possível que ocorram inúmeras crises financeiras no Brasil e no mundo, fazendo com que suas reservas matemáticas sejam substancialmente reduzidas, podendo “virar pó”.

Brasília, 27 de novembro de 2022.

Assessoria Jurídica Nacional da FASUBRA