

PRINCIPAIS ALTERAÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS DO SERVIÇO
PÚBLICO BRASILEIRO
ENTRE 2003 E 2023

DiESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PREVIDÊNCIA INTEGRADA À SEGURIDADE SOCIAL

- Em conjunto com políticas de **saúde e assistência social**, a **Previdência Social** compõe o **sistema de Seguridade Social** (art. 194 – CF/1988).
- É um **sistema de proteção social** que articula ações e políticas, e que deve garantir a universalidade da cobertura e do atendimento.
- A concepção de proteção se afasta da ideia da previdência como “seguro”. Na *Seguridade* prevalecem o contrato social e os direitos sociais, em que a necessidade do cidadão prepondera sobre suas eventuais contribuições para o sistema.
- Não poderia ter sustentação apenas nas contribuições incidentes sobre as folhas de salários e sobre os rendimentos dos trabalhadores. A CF (art. 194/195) indica a **diversidade das fontes possíveis de financiamento**.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PREVIDÊNCIA INTEGRADA À SEGURIDADE SOCIAL

A base ampla e diversificada de financiamento do sistema viabilizou:

- acesso universal aos serviços de saúde, à assistência social e à previdência;
- inclusão dos trabalhadores rurais com mesmos direitos dos trabalhadores urbanos;
- fixação do piso de benefícios (assistenciais e previdenciários) em um salário mínimo.

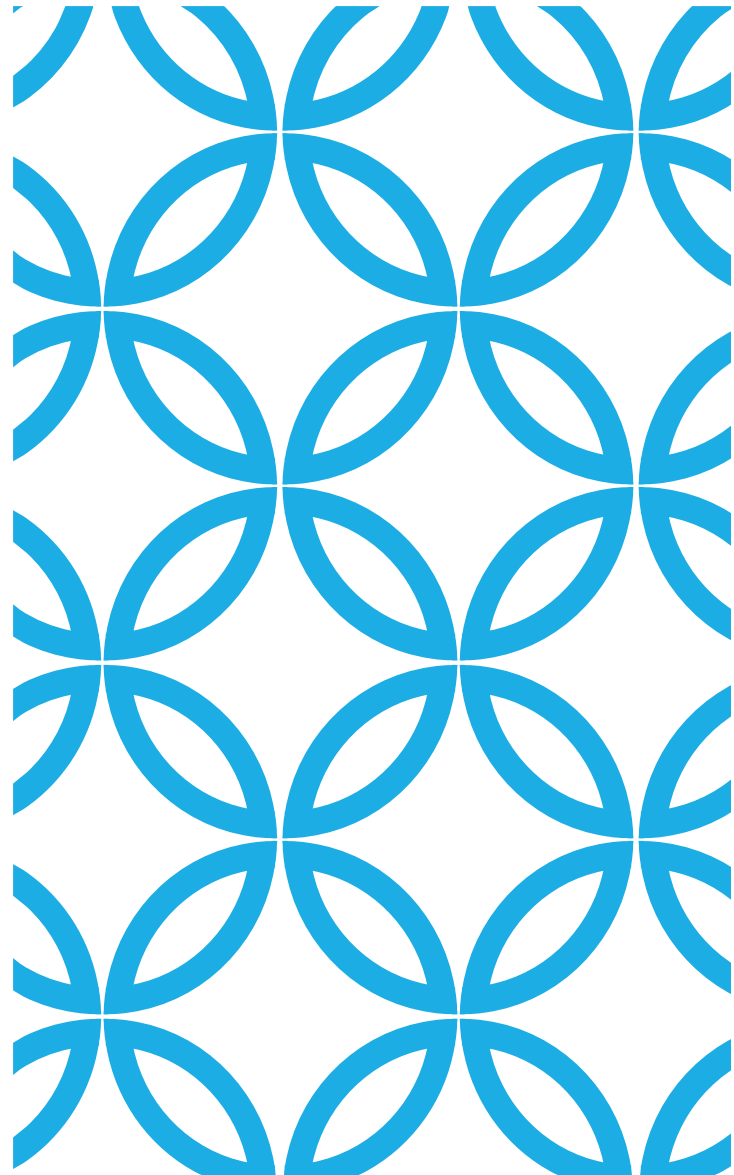
A diversificação das fontes de financiamento também tornou o sistema menos refém do ciclo econômico.

FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apesar das definições constitucionais, normas de sucessivos governos e interpretações de analistas vêm minando a **concepção de Sistema de Proteção Social**.

Difunde-se um entendimento de que as despesas com benefícios previdenciários devem ser arcadas, exclusiva ou prioritariamente, com as receitas de contribuições de trabalhadores e das empresas sobre folha de salários.

Essa conta de “*receitas menos despesas*” gera um resultado negativo, o que abre espaço para a proposição de mudanças de regras de acesso aos benefícios previdenciários.



PREVIDÊNCIA E OS SERVIDORES PÚBLICOS

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS SERVIDORES PÚBLICOS

O regime previdenciário dos servidores públicos tem origem na relação de trabalho *pró-labore facto*, em que a aposentadoria não decorre da contribuição do trabalhador, mas da natureza pública do vínculo de trabalho.

Até a promulgação das ECs (final anos 1990/início anos 2000), a aposentadoria dos servidores tinha como fundamento a ideia de que a relação de trabalho no serviço público é distinta da do setor privado. Por isso, na CF/1988 havia a inatividade remunerada, como até hoje ocorre com os militares.

Assim, a proteção social dos servidores era tratada como uma continuidade da política de pessoal do Estado, sem ter o caráter contributivo de um sistema de repartição, no qual os ativos contribuem para o pagamento dos inativos.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998

- Considerada como o principal instrumento de mudanças nas regras de funcionamento da Seguridade e da Previdência, desde a Constituição
- Extinguiu-se a aposentadoria por tempo de serviço, substituindo-a pela aposentadoria por tempo de contribuição;
- Retirou-se da Constituição a forma de cálculo do benefício, que, até então, considerava a média dos 36 últimos salários de contribuição. A mudança do benefício possibilitou a aprovação da Lei nº 9.876/1999, em que o benefício passou a corresponder a 80% dos maiores salários de contribuição desde julho/94 com a aplicação do fator previdenciário.
- Introduziu o princípio do “equilíbrio financeiro e atuarial” na organização da previdência pública.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF - Nº 101/2000

A LRF criou o **Fundo do Regime Geral da Previdência Social**, destinando determinados recursos para pagamento dos benefícios previdenciários.

Restringe as fontes de arrecadação própria dos recursos previdenciários às contribuições de trabalhadores e sobre as folhas de salários das empresas.

Contradiz a concepção de Seguridade Social e a forma de financiamento contidas na CF.

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

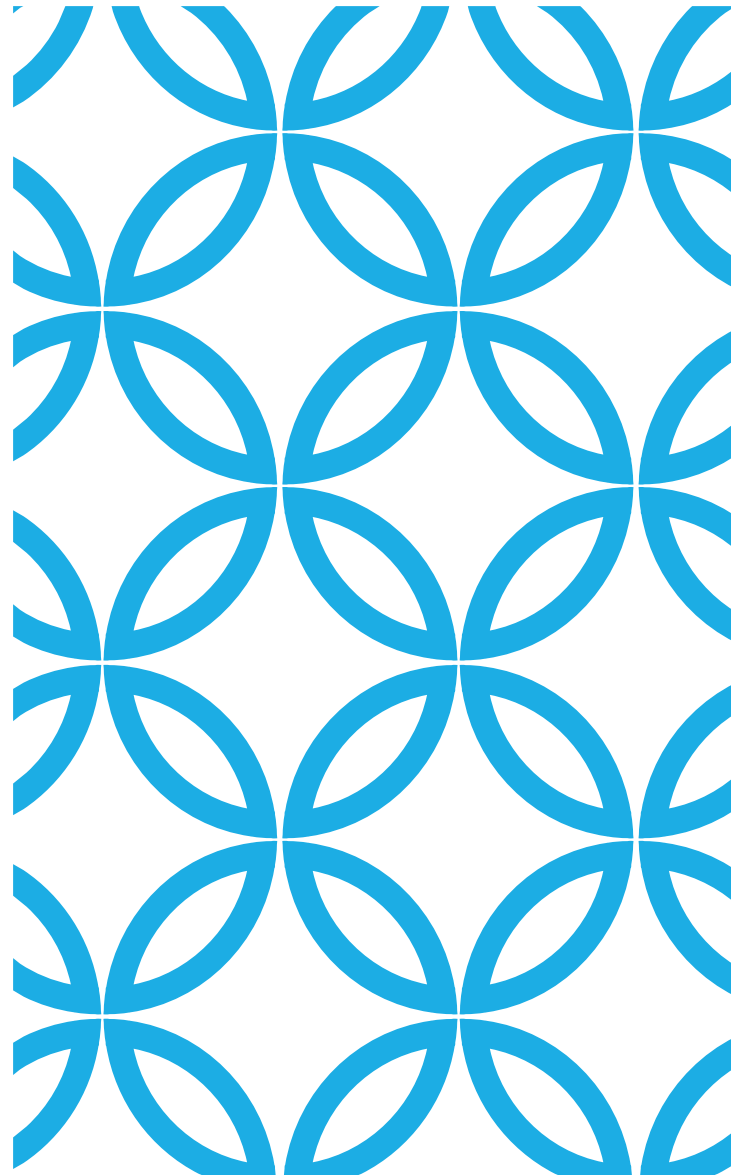
§ 1º O Fundo será constituído de:

- I. - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;*
- II. - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;*
- III. - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;*
- IV. - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;*
- V. - resultado da aplicação financeira de seus ativos; VI - recursos provenientes do orçamento da União.*
- VI. § 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.*

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS SERVIDORES PÚBLICOS

HISTÓRICO DE ALTERAÇÕES MAIS ANTIGAS

- **EC 3/1993:** obrigatoriedade de contribuição pelos servidores públicos federais ativos, sem regulamentar a alíquota.
- **EC 20/1998:** alterou requisito de tempo para a aquisição da aposentadoria integral nos RPPS. Introduziu o fator previdenciário e aumentou o período para o cálculo do valor do benefício. Estabeleceu idade mínima de 60 anos/homens e 55 anos/mulheres. Possibilidade de limitar os benefícios do serviço público ao valor do RGPS. Eliminou a aposentadoria especial para os professores universitários. Dispôs sobre os regimes complementares.
- **EC 41/2003:** igualou o RGPS ao RPPS. Mudou forma de cálculo da aposentadoria. Perda da paridade e da integralidade. Instituiu a contribuição para inativos e pensionistas.
- **EC 47/2005:** introduziu regra de compensação sobre anos de contribuição excedente.
- **Lei 12.618/2012:** instituiu o regime de previdência complementar para servidores federais e o Fundo de Previdência dos Servidores Públicos (Funpresp).
- **MP 664/2014:** mudanças na pensão por morte.
- **Lei 13.183/2015:** nova alternativa para o cálculo por tempo de contribuição - fator 85/95.



PREVIDÊNCIA E MAGISTÉRIO PÚBLICO

HISTÓRICO DE ALTERAÇÕES NA APOSENTADORIA DO MAGISTÉRIO (PÚBLICO E PRIVADO)

Decreto nº 53.831/64
Edição da Lei 5.527/1968

- 25 anos de tempo de serviço igualmente para homens e mulheres

Emenda Constitucional (EC) nº 18/1981

- Aposentadoria por tempo de efetivo exercício de atividade no magistério (em sala de aula), sendo: 30 anos para homens / 25 anos para mulheres

Constituição Federal de 1988

- Mantém as regras instituídas pela EC 18/1981

Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998

- Comprovação de 25/30 (H/M) de tempo de contribuição apenas aos professores da educação básica, exclui-se professor universitário.

Lei nº 11.301/2006

- Inclusão das funções de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico para fins de aposentadoria especial do magistério

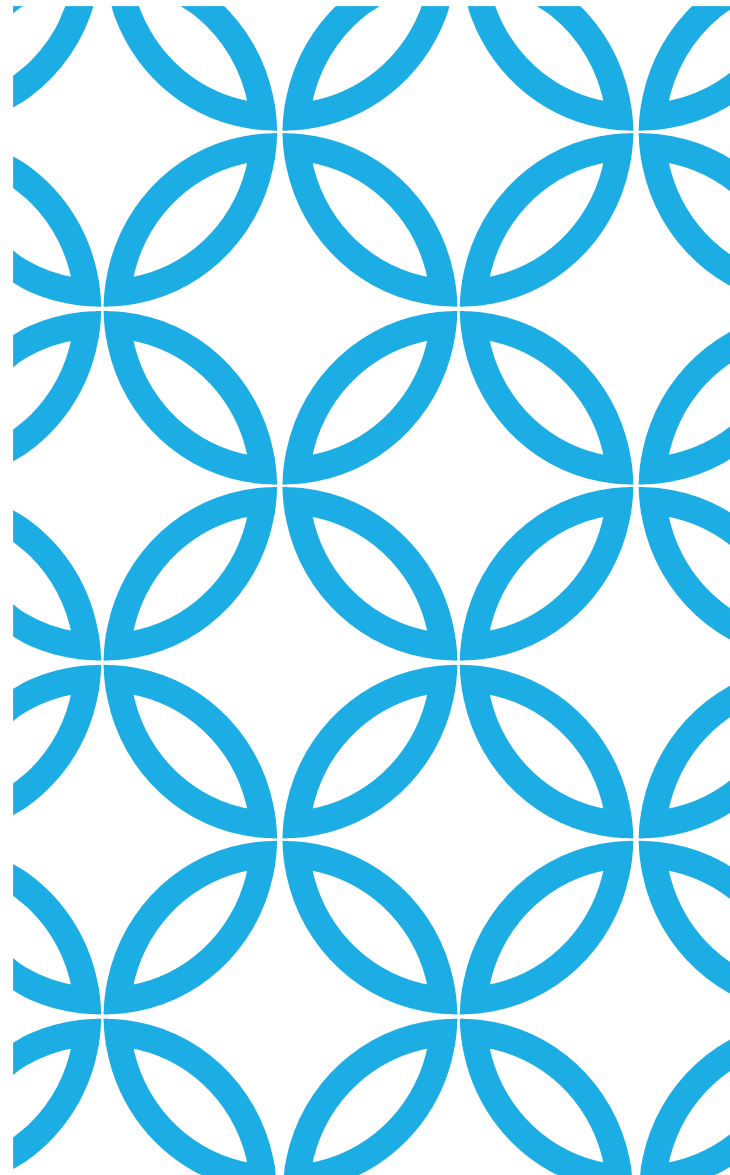
PEC 287
(Substitutivo A)

- Aposentadoria aos 60 anos de idade mais 25 anos de tempo de contribuição no magistério com recebimento de proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

O tratamento diferenciado da aposentadoria dos professores baseia-se no reconhecimento da “relevância social da profissão” e dos riscos inerentes às atividades exercidas por esses profissionais.

EC 103/2019 = original PEC 287-A.

A medida mantém o tratamento diferenciado, mas, em relação às regras vigentes, representa um nítido retrocesso das conquistas, que resultaram do esforço dos profissionais da educação no combate à desvalorização do magistério.



OS SERVIDORES DOS RPPS APÓS A EC Nº103/2019

AS CONTRIBUIÇÕES DOS SERVIDORES DOS RPPS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS APÓS A EC N°103/2019

A **EC 109/2019** alterou as contribuições dos servidores RPPS de Estados, Distrito Federal e Municípios.

- Alíquotas de contribuição ordinária que incidem sobre a remuneração dos servidores vinculados ao RPPS local. Se as alíquotas contributivas vigentes forem menores do que a EC 103 dispõe para o RGPS ou para o RPPS da União, o ente local deverá adequá-las até 2020.
- Se o RPPS local for deficitário, o ente pode efetuar uma segunda alteração: a ampliação da base de incidência da contribuição dos aposentados e pensionistas.
- A adequação das alíquotas contributivas, mesmo quando obrigatória, pode ser realizada de diferentes maneiras. Já a segunda alteração é facultativa. Por isso, as entidades sindicais representativas dos servidores públicos de cargo efetivo têm a possibilidade de negociá-las com os poderes Executivo e Legislativo do ente federativo.
- O custeio do RPPS prevê obrigatoriamente a contribuição ordinária do servidor (aposentado e pensionista, inclusive), bem como do órgão empregador.

Tabela 15 – As alíquotas progressivas do servidor no RPPS da União para 2020

Faixas	Intervalo de valor (R\$)	Alíquota (%)
Faixa 1	Até 1.045,00	7,5%
Faixa 2	De 1.045,01 a 2.089,60	9,0%
Faixa 3	De 2.089,61 a 3.134,40	12,0%
Faixa 4	De 3.134,41 a 6.101,06	14,0%
Faixa 5	De 6.101,07 a 10.448,00	14,5%
Faixa 6	De 10.448,01 a 20.896,00	16,5%
Faixa 7	De 20.896,01 a 40.747,20	19,0%
Faixa 8	Acima de 40.747,20	22,0%

Fonte: Art. 11 da EC 103 e a Portaria nº 2.963 da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, de 03/02/2020.

Tabela 16 – As alíquotas progressivas do empregado segurado do RGPS para 2020

Faixas	Intervalo de valor (R\$)	Alíquota (%)
Faixa 1	Até 1.045,00	7,5%
Faixa 2	De 1.045,01 a 2.089,60	9,0%
Faixa 3	De 2.089,61 a 3.134,40	12,0%
Faixa 4	De 3.134,41 a 6.101,06	14,0%

Fonte: Art. 28 da EC 103, com o reajuste de 4,48% (índice aplicado em jan/2020).

ALTERA AS CONTRIBUIÇÕES ORDINÁRIAS DOS SEGURADOS DO RPPS DA UNIÃO, ADOTANDO COMO REFERÊNCIA A ALÍQUOTA DE 14,0%, NÃO DE FORMA LINEAR. INTRODUZ UMA NOVA SISTEMÁTICA DE INCIDÊNCIA DAS ALÍQUOTAS SOBRE A REMUNERAÇÃO DO SEGURADO, DENOMINADA “ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS”

AS CONTRIBUIÇÕES DOS SERVIDORES DOS RPPS APÓS A EC N° 103/2019

AS CONTRIBUIÇÕES DOS SERVIDORES DOS RPPS APÓS A EC N°103/2019

O RPPS é regido por lei do ente federativo instituidor. Eis que a **adequação das contribuições deve ser referendada por lei estadual ou municipal**, de iniciativa do Poder Executivo.

RPPS com déficit: duas opções de alteração de alíquotas de contribuição ordinária, a saber:

- *1ª opção: adoção de alíquota uniforme para todos os servidores, de 14%, no mínimo.*
- *2ª opção: adoção de alíquotas progressivas, não inferiores às previstas para o servidor RPPS da União.*

RPPS não deficitário: veda a possibilidade de as alíquotas de contribuição ordinária dos servidores vinculados ao RPPS local serem inferiores às dos segurados do RGPS.

A EC 103 faculta a ampliação da base de incidência da contribuição ordinária do aposentado e do pensionista do RPPS deficitário (nova redação do Art. 149 da Constituição Federal).

Na União, a contribuição extraordinária dos segurados do RPPS é uma novidade da EC 103, que tornará os servidores públicos de cargo efetivo corresponsáveis pela amortização do déficit (insuficiências financeiras). O ônus de tal aporte adicional tem sido total e exclusivamente do Tesouro do ente federativo. Tal novidade não alcançará os servidores dos RPPS locais.

AS CONTRIBUIÇÕES DOS SERVIDORES DOS RPPS APÓS A EC N°103/2019

Considerados os proventos médios pagos pelos RPPS para os aposentados e pensionistas, a **ampliação da base contributiva tem impacto muito significativo e bem maior do que o da alteração das alíquotas** de contribuição.

Tabela 17 – Remuneração média dos segurados dos RPPS em 2017
(em R\$)

Ente	Ativos	Aposentados	Pensionistas
Estados e DF	4.936,80	5.079,61	4.309,38
Capitais	3.519,99	4.014,16	2.432,04
Demais Municípios	2.261,41	2.147,79	1.464,96

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2017 - CADPREV/SPREV

Em 2017, o teto de benefícios do RGPS era de R\$ 5.531,31. Ou seja, conclui-se que somente a minoria dos aposentados e pensionistas dos RPPS locais tinha proventos previdenciários superiores a tal teto. Ou seja, poucos contribuíam para o seu RPPS. Se a nova base da contribuição ordinária tivesse sido adotada em 2017, quando o salário mínimo era de R\$ 937, a maioria dos aposentados e pensionistas dos RPPS locais teria contribuído, principalmente nos Estados e nas capitais.

AS CONTRIBUIÇÕES DOS SERVIDORES DOS RPPS APÓS A EC N°103/2019

- Tecnicamente, a **alíquota única de 14% é mais prejudicial do que as alíquotas progressivas mínimas** para a quase totalidade dos servidores dos RPPS estaduais e municipais.
- A **adoção da alíquota única de 14,0% não é prevista na CF** para o RGPS e RPPS da União, mas a Portaria nº 1.348/2019 (Ministério da Economia) induz a esse entendimento. Legalmente, tem prevalecido no STF o entendimento de que uma Portaria não pode criar obrigações para o RPPS, se não estiverem previstas em outros instrumentos legais.
- Seria interessante que estados e municípios estabelecessem a **relação contributiva**: qual o valor da contribuição ordinária do empregador em relação à contribuição do servidor ativo, garantindo maior compromisso com o financiamento de seu RPPS.
- Sem dúvida, a **participação dos servidores na discussão da matéria, no Executivo e no Legislativo, pode fazer a diferença**, principalmente se as propostas contemplarem minimamente os interesses do ente federativo.
- Já a ampliação da base de incidência da contribuição dos aposentados/pensionistas é inaceitável. O questionamento de sua constitucionalidade ajudará nas discussões com o governo/legislativo do ente local.

THOMAZ FERREIRA JENSEN

ECONOMISTA

thomaz@dieese.org.br

DieESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS