

# EFEITOS FISCAIS DA INTRODUÇÃO DA FUNPRESP NO PODER EXECUTIVO FEDERAL<sup>1</sup>

Alex de Almeida Uchôas<sup>2</sup>

Renann Benites Gamon Lima Rebello<sup>3</sup>

José Carlos de Jesus Lopes<sup>4</sup>

Gemael Chaebo<sup>5</sup>

O objetivo deste artigo é estimar a economia de dispêndios que o Poder Executivo obteve no custeio – contribuição patronal – dos regimes de aposentadoria dos servidores públicos civis federais após a introdução do Regime de Previdência Complementar (RPC) pela União em 2013. Para tanto, foi realizada uma análise documental sobre os dados abertos de despesas com pessoal e número de servidores, constantes no painel estatístico de pessoal, mantido pelo *website* do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, durante o período disponível para consulta, que vai de 2008 a 2019. A economia encontrada para o Poder Executivo federal foi de R\$ 2.542.407.158,60, no período entre 2013 e 2019, observando-se ainda um quadro de crescente economia de recursos orçamentários com a manutenção dos regimes previdenciários públicos da União, proporcionada pelo sistema duplo. Ficou indicado, portanto, o potencial de redução que poderá ser alcançado em função do crescimento da taxa de adesão à Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União (Funpresp) ao longo dos anos subsequentes.

**Palavras-chave:** aposentadoria; Funpresp; regime de previdência complementar; regime próprio de previdência social; previdência social; administração pública.

## FISCAL EFFECTS OF THE INTRODUCTION OF FUNPRESP IN THE FEDERAL EXECUTIVE POWER

The purpose of this article is to estimate the expenditure savings that the Executive Power obtained in the funding - employer contribution - of the federal civil workers' retirement schemes after the introduction of the Supplementary Pension Scheme by the Union in 2013. To this end, a documentary analysis was performed on the open data on personnel expenses and number of workers, contained in the Statistical Staff Panel, maintained by the website of the Ministry of Planning, Development and Management, during the available consultation period from 2008 to 2019. The savings found for the Executive Power was U\$ 634,048,371.14 in the period between 2013 and 2019, still observing to a scenario of increasing budget resource savings with the maintenance of the Union's public pension systems, provided by the dual regime. Therefore, it has been indicated the potential for reduction that can be achieved due to the growth in the adhesion rate to Funpresp over the subsequent years.

**Keywords:** retirement; Funpresp; supplementary pension scheme; own social security scheme; social insurance; public administration.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp60art10>

2. Coordenador operacional no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *E-mail:* <[alex.uchoas@hotmail.com](mailto:alex.uchoas@hotmail.com)>.

3. Mestrando em administração pública e engenheiro civil da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). *E-mail:* <[renann.gamon@yahoo.com.br](mailto:renann.gamon@yahoo.com.br)>.

4. Professor-pesquisador da UFMS e diretor da Escola de Administração e Negócios (Esan/UFMS). *E-mail:* <[jose.lopes@ufms.br](mailto:jose.lopes@ufms.br)>.

5. Professor adjunto da UFMS. *E-mail:* <[gemael.chaeboufms.br](mailto:gemael.chaeboufms.br)>.

## EFECTOS FISCALES DE LA INTRODUCCIÓN DE FUNPRESP EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

El propósito de este artículo es estimar los ahorros en gastos que el Poder Ejecutivo obtuvo en el costo - contribución del empleador - de los sistemas de jubilación de los funcionarios federales después de la introducción del Plan de Pensiones Complementarias por parte de la Unión en 2013. Durante el período de consulta de 2008 a 2019, se realizó una revisión documental sobre los datos abiertos sobre gastos de personal y cantidad de personal, contenidos en el Panel de personal estadístico, mantenido por el sitio web del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión. Los ahorros encontrados para el Poder Ejecutivo Federal fueron de U\$ 634,048,371.14 en el período comprendido entre 2013 y 2019, mientras que también hubo un escenario de aumento de los ahorros presupuestarios con el mantenimiento de los planes de seguridad social de la Unión, proporcionados por el régimen doble. Por lo tanto, se indicó el potencial de reducción que se puede lograr debido al aumento en la tasa de adhesión de Funpresp en los años siguientes.

**Palabras clave:** retiro; Funpresp; plan de pensiones suplementario; esquema de seguridad social propio; seguridad social; administración pública.

**JEL:** H83; J26; K00.

### 1 INTRODUÇÃO

No dia 22 de outubro de 2019, o plenário do Senado Federal brasileiro aprovou, em segundo turno, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que trata da reforma do regime de previdência do Brasil. Considerada prioridade pelo governo, a PEC tem potencial de economizar 800 bilhões de reais nos próximos dez anos (Machado, 2019). Tendo em vista a justificativa apresentada da insustentabilidade financeira do atual modelo, a população brasileira parece demonstrar estar mais favorável à reforma. Segundo pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (2019), 60% dos brasileiros concordavam, em julho de 2019, com a sua necessidade.

Apesar da contemporaneidade do tema, essa discussão está longe de ser novidade no Brasil. Desde os anos 1990, têm-se realizado diversos ajustes em nosso sistema previdenciário por meio de “reforma paramétricas”, que são aquelas que alteram os parâmetros balizadores do sistema (Pallares-Millares, Romero e Whitehouse, 2012). Ainda que não sejam consideradas “reformas estruturais”, elas modificaram de forma razoável a estrutura de pagamento dos benefícios previdenciários. Em um momento no qual o país atravessava uma aguda crise fiscal, com a necessidade de ajustes nas contas públicas, e em consonância com o forte consenso internacional em torno da necessidade de reorganização do Estado e do setor público, tomaram-se as primeiras medidas no sentido de favorecer a convergência entre direitos e obrigações previdenciários dos servidores públicos e dos empregados da iniciativa privada (Silveira *et al.*, 2011).

Em novembro de 1998, foi instituída a Lei nº 9.717 (Brasil, 1998), que estabeleceu diretrizes para a organização de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para os servidores dos diversos níveis governamentais do país (União, estados e municípios). Tais regimes seriam independentes do Regime Geral de

Previdência Social (RGPS), mantendo ainda normas específicas para os servidores; contudo, propiciariam o saneamento financeiro das unidades federativas, com melhores condições para que estas dimensionassem seus passivos previdenciários e estabelecessem novas fontes de receitas para o seu custeio (Silveira *et al.*, 2011).

No entanto, somente em 2012 as mudanças mais efetivas começaram a ser feitas. A Lei nº 12.618 (Brasil, 2012b) instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC) para os servidores públicos federais civis titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União, fixando um limite máximo para as aposentadorias e pensões a serem concedidas pela União de acordo com o teto estabelecido aos benefícios do RGPS (Brasil, 2014).

Considerando que o sistema complementar foi implementado visando à redução dos gastos estatais com a previdência dos servidores públicos, é inevitável e necessário que, mais de sete anos após sua introdução, surjam questionamentos sobre o seu sucesso. Contudo, esta análise divide-se entre os impactos fiscais presentes e futuros. Indaga-se se houve redução de despesas de custeio com a inclusão do financiamento complementar e, caso afirmativo, se é possível estimar esses valores. Os mesmos questionamentos se aplicam à avaliação do impacto na diminuição de pagamentos com pensões e aposentadorias.

Tendo em vista que a mensuração dos efeitos futuros de diminuição no pagamento de benefícios depende de fatores não necessariamente aferíveis, mas estimáveis – tais como a expansão da folha de pagamentos, em termos salariais e de número de servidores, e a taxa de adesão ao novo regime –, o objetivo deste trabalho relaciona-se somente à análise quanti-qualitativa dos efeitos presentes do modelo, do ponto de vista administrativo-financeiro e pela ótica da Administração Pública, no caso a União. Mais especificamente, o que se pretende esclarecer é se houve economia de dispêndios do Poder Executivo com o custeio – contribuição patronal – dos regimes de aposentadoria dos servidores públicos civis federais no período que se segue após a introdução do regime complementar em 2013.

A previdência, seja pública ou privada, é uma política social, assim como saúde e educação. As políticas sociais têm impacto significativo sobre a qualidade de vida das pessoas, com reverberações que vão além da qualidade dos benefícios pagos. A solvência dos sistemas existentes também é do interesse nacional, pois os custos sociais decorrentes de crises fiscais subsequentes podem configurar-se em desaceleração econômica, desemprego e má qualidade dos serviços públicos (Silva, 2004).

A justificativa desta pesquisa encontra-se, portanto, na importância de esclarecer se as iniciativas de redução do peso orçamentário em gastos previdenciários com o setor público são significativas ao ponto de justificar eventuais reduções de benefícios aos segurados civis do Poder Executivo da União.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

No Brasil coexistem atualmente três categorias de regimes previdenciários, sendo os dois últimos públicos: i) o RGPS, de filiação obrigatória para os trabalhadores da iniciativa privada; ii) os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), de filiação obrigatória para os servidores públicos de cargos efetivos da União, dos estados e dos municípios; e iii) o Regime de Previdência Complementar (RPC), de filiação facultativa e caráter privado e contratual (Porto e Caetano, 2015). Esta seção focará sua análise sobre o RPPS e RPC, regimes que efetivamente afetam o servidor público.

### 2.1 Regime próprio de previdência social (RPPS)

A proteção social dos servidores públicos foi tratada, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, como uma extensão da política de pessoal do Estado. Embora a concessão de aposentadoria já fosse prevista desde a Constituição de 1891, foi somente em 1993, com a Emenda Constitucional nº 3 (Brasil, 1993), que aos servidores públicos foi imposto que também contribuíssem financeiramente para o custeio de suas aposentadorias e pensões, alterando a lógica, que até então imperava, da concessão por retribuição e agradecimento pelos serviços prestados ao Estado, para algo de natureza contributiva (Porto e Caetano, 2015). Nesse sentido, Borba (2017, p. 26) assevera que:

a proteção social do servidor público evoluiu na história jurídica brasileira a partir de um sistema de natureza assistencial, no qual não havia obrigatoriedade de contribuição e cuja previsão normativa vem desde a CF de 1891 e amadureceu até um regime tipicamente previdenciário, em que a fruição de benefícios decorre da participação obrigatória baseada na investidura em cargo público e da contribuição solidária da manutenção do sistema.

A Emenda Constitucional nº 41 (Brasil, 2003) adicionou o caráter solidário ao regime e alterou o modelo de cálculo dos proventos de aposentadoria, que passou a ser baseado na média aritmética simples das contribuições; e a Lei nº 10.887 (Brasil, 2004) trouxe as regras para as formas de cálculo dos proventos supra referidos. Já a Emenda Constitucional nº 47 (Brasil, 2005) criou regras de transição para permitir a aposentadoria integral aos servidores que haviam ingressado no serviço público até 1998, entre outras alterações (Porto e Caetano, 2015).

Segundo Silveira *et al.* (2011), em 2012 ocorreram muitas mudanças no RPPS, primeiro com a Emenda Constitucional nº 70 (Brasil, 2012a), que tratava de alterações de regras para aposentadorias por invalidez, e posteriormente com a Lei nº 12.618 (Brasil, 2012b), que introduziu o regime de previdência complementar do servidor público federal.

Com relação às contribuições ao RPPS, existem regras bastante difusas. A Lei nº 10.887 (Brasil, 2004), alterada pela própria Lei nº 12.618 (Brasil, 2012b), dispõe sobre a contribuição social do servidor público, conforme segue:

art. 40. A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre:

I – a totalidade da base de contribuição, em se tratando de servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e não tiver optado por aderir a ele;

II – a parcela da base de contribuição que não exceder ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, em se tratando de servidor:

a) que tiver ingressado no serviço público até a data a que se refere o inciso I e tenha optado por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou

b) que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere o inciso I, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido.

Todos os servidores que ingressaram até o início de 4 de fevereiro de 2013 no serviço público e que não optaram por migrar para o RPC contribuem com 11% sobre seus proventos integrais para o RGPS. Já os servidores que ingressaram a partir dessa data ou os que optaram por migrar para o RPC contribuem até o teto previdenciário do RGPS (R\$ 6.101,06 em 2020). Entretanto, o benefício de aposentadoria deste último grupo estará limitado a este mesmo teto.

O RPPS tem caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Além disso, existem outras fontes de financiamento, como as provenientes de receitas oriundas de investimentos e valores aportados pelo ente federativo (Brasil, 2016). Nesse ponto cabe lembrar que:

a alíquota de contribuição dos segurados ativos ao RPPS não poderá ser inferior à dos servidores titulares de cargo efetivo da União, atualmente fixada em 11 % (onze por cento). As contribuições sobre os proventos dos segurados aposentados e dos pensionistas, observarão a mesma alíquota aplicada ao servidor ativo do respectivo ente federativo. A contribuição do ente federativo não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, observado o cálculo atuarial anual (Brasil, 2016).

Segundo Fazio (2018), a partir de 2004, a contribuição patronal da União ficou estabelecida em 22% da remuneração do servidor, e como compensação deixou-se de exigí-la sobre a remuneração dos servidores inativos e pensionistas. No entanto, o ente federativo será responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a proporcionalidade das despesas entre os Poderes, ainda que supere o limite máximo previsto (Brasil, 2016).

Assim percebe-se que caso o RPPS se torne insustentável, a União terá de mantê-lo com recursos próprios, mesmo excedendo os limites estabelecidos pelas leis citadas.

## 2.2 Regime de previdência complementar (RPC)

Como já mencionado anteriormente, o RPC foi criado a partir da Lei nº 12.618 (Brasil, 2012b), que autorizou a criação de entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud). A Funpresp-Leg, no entanto, nunca chegou a ser criada efetivamente, sendo que os servidores do legislativo aderiram à Funpresp-Exe, que adota o nome de Funpresp simplesmente.

A partir desta lei, os novos servidores – aqueles que entraram após a promulgação da lei – não mais contribuíam com 11% sobre todo o seu salário, mas sim com 11% sobre o teto do RGPS. Contudo, os servidores antigos também têm a opção de contribuírem pelo novo modelo. Em um breve resumo pode-se dizer que a Lei nº 12.618 (Brasil, 2012b) é:

o resultado de um longo processo de mudanças na previdência social no Brasil. A Constituição disciplinou as regras para concessão de aposentadorias e pensões para os servidores públicos estatutários e definiu as bases para a criação dos RPPS da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. O maior problema na criação desses RPPS foi que as regras estabelecidas nas Constituição Federal não estabeleciam critérios de sustentabilidade e viabilidade financeira. As alterações mais importantes foram o fim da paridade e da integralidade do salário dos servidores públicos e a alteração do cálculo do valor das aposentadorias e pensões, que passou a ser o mesmo adotado pelo RGPS (Marinho e Afonso, 2014, p. 2).

Outras contribuições com o objetivo de complementar o valor dos futuros proventos dos servidores deverão ser aportadas à previdência privada, na qual a União (órgão patrocinador) poderá aportar uma alíquota paritária àquela do servidor, até o limite de 8,5% (Porto e Caetano, 2015, p. 18).

É importante salientar que as entidades componentes do RPC da União são pertencentes à administração pública indireta, sendo fundações de direito privado, ou seja, não são mantidas pelo orçamento fiscal nem pelo da seguridade social da União. Assim fica claro no art. 10 da Lei nº 12.618 (Brasil, 2012b):

as entidades fechadas de previdência complementar referidas no art. 4º desta Lei serão mantidas integralmente por suas receitas, oriundas das contribuições de patrocinadores, participantes e assistidos, dos resultados financeiros de suas aplicações e de doações e legados de qualquer natureza, observado o disposto no § 3º do art. 202 da Constituição Federal.

Portanto, a manutenção ou custeio destas entidades se dá por recursos próprios, diferentemente do RPPS, financiado diretamente pelo Tesouro Nacional. Além disso, o quadro de funcionários não implica maiores dispêndios ao regime próprio, pois é composto por empregados públicos e servidores temporários, sujeitos à legislação trabalhista e não ao Regime Jurídico Único (RJU) da União (Brasil, 2012b).

Conquanto, coube à União um aporte inicial de R\$ 73 milhões (sendo R\$ 48 milhões do Executivo e R\$ 25 milhões do Legislativo) para dar início às atividades da entidade, no ano de 2013. A expectativa era de alcance do ponto de equilíbrio, que ocorre quando as despesas e receitas administrativas de uma entidade atingem o mesmo patamar, em novembro de 2023. No entanto, a marca foi atingida em 2 de novembro de 2018, e a devolução começaria a ser feita gradativamente a partir de abril de 2019 (Funpresp, 2018).

Um ponto fundamental de diferença entre o RPPS e a Funpresp é a modalidade em que estão estruturados os planos de benefícios. O primeiro pertence ao regime de repartição, em que as contribuições dos servidores ativos financiam as aposentadorias e pensões pagas atualmente. Já no regime complementar impera o modelo de capitalização, em que não há transferência geracional para o pagamento de benefícios (Brasil, 2012b). Isso implica o favorecimento da solvência desse sistema, já que em tese não há a necessidade de complementação de valores por parte do Poder Público, sendo os riscos de déficits muito menores.

### 3 MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa, com abordagem descritiva, que tem como meta principal a descrição das características de determinada população, no caso os servidores civis do Poder Executivo federal (pertencentes ao RJU), e o estabelecimento de relações entre variáveis: as taxas de custeio das contribuições patronais da União antes e depois do início da Funpresp (Gil, 2008). Para tanto, foi feita uma análise documental sobre os dados abertos de despesas com pessoal e número de servidores, constantes no painel estatístico de pessoal (PEP),<sup>6</sup> mantido pelo *website* do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, durante o período disponível que vai de 2008 a 2019.

A limitação que se faz aos servidores do Poder Executivo deve-se ao fato da existência de um regime especial de previdência no Poder Legislativo, o Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), de 1997, que apresenta contribuição patronal mínima diferente dos 22% do RPPS. Conforme o art. 12, inciso II da Lei nº 9.506 (Brasil, 1997), a alíquota mínima neste plano é de 11%. A introdução de

---

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3oMfCIY>>. Acesso em: 25 mai. 2020.

valores das bases de contribuição deste sistema distorceria o estudo, mesmo que representassem somas menores em relação ao universo dos trabalhadores pertencentes ao RJU. Além disso, não estão sendo considerados os servidores do Poder Judiciário, pois sua entidade de previdência complementar é a Funpresp-Jud, que é distinta da Funpresp-Exe.

A análise de valores se baseou na estimativa da taxa de custeio das contribuições patronais obrigatórias repassadas ao sistema público de previdência da União relativo ao Executivo, sendo que até 2012 este era representado apenas pelo RPPS e, a partir de 2013, foi reforçado com a Funpresp. Para tanto, será estabelecida a relação existente entre a base de contribuição e as contribuições transferidas, em termos de despesas liquidadas dentro do período de análise (Brasil, 2019). A despesa liquidada é aquela averiguada, ou seja, o direito adquirido do credor está devidamente atestado, gerando para o Poder Público a obrigação de pagá-las (Mota, 2009). A fórmula que sintetiza a metodologia de cálculo é:

$$\text{Taxa de custeio do sistema duplo} = \frac{\text{Cont. patronais (RPPS + Funpresp)}}{\text{Base de contribuição}}. \quad (1)$$

A base de contribuição, sobre a qual incidem as contribuições dos servidores e as contribuições patronais do RPPS, é definida no §1º do art. 4º da Lei nº 10.887 (Brasil, 2004), sendo que nesse parágrafo enumeram-se os componentes que não devem compor a base para as contribuições. Tendo por parâmetro o que consta no dispositivo, foram considerados, como elementos para a aferição das despesas que compõem a base de contribuição do RPPS, os detalhamentos inclusos em vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil (elemento de despesa pertencente a gastos com pessoal e encargos sociais do orçamento público) que não estejam descartados pela Lei nº 10.887 (Brasil, 2004):

- a) Vencimentos e salários; b) Gratificação por exercício de cargo efetivo; c) Subsídios;
- d) Gratificação de tempo de serviço; e) 13º Salário; f) Incentivo à qualificação; g) Retribuição básica no exterior – Civil; h) Férias vencidas e proporcionais; i) Férias – pagamento antecipado; j) Férias – Abono pecuniário; k) Incorporações; l) Vantagens permanentes de sentenças judiciais transitadas em julgado – Civil; m) Licença-prêmio;
- n) Outras despesas fixas – Pessoal civil; n) Gratificação no exterior por tempo de serviço; o) Remuneração de diretores; p) Complemento salarial – Pessoal civil; q) Remuneração de pessoal em disponibilidade; r) Abono provisório – Pessoal civil; e s) Vantagem Pecuniária individual.

Foram utilizados os detalhamentos em contribuição patronal para o RPPS (elemento de despesa referente a obrigações patronais – pessoal e encargos sociais) e em contribuição patronal Funpresp Lei nº 12.618/12 (elemento de despesa relacionado à contribuição a entidade fechada previdência – pessoal e encargos sociais) para o levantamento dos dados das despesas liquidadas e transferidas para o RPPS e a Funpresp, respectivamente, no período.



#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tendo em vista os métodos detalhados, o computo dos dados coletados no painel estatístico de pessoal<sup>7</sup> levou ao resultado apresentado na tabela 1.

TABELA 1  
Taxas de custeio e economia – RPPS e Funpresp (2008-2019)

Ano	Número de servidores civis ativos	Base de contribuição (R\$)	Contribuições patronais RPPS (R\$)	Contribuições patronais Funpresp (R\$)	Taxa de custeio do sistema duplo (%)	Economia em relação ao sistema único – somente RPPS (Alíquota 22%)	
						%	R\$
2019	522.585	71.196.664.174,27	14.002.752.401,73	415.011.495,42	20,25	1,75	1.245.502.221,19
2018	553.999	69.919.150.156,06	14.494.970.102,66	253.299.154,13	21,09	0,91	633.943.777,54
2017	559.777	68.919.150.156,06	14.515.520.124,16	145.762.600,20	21,42	0,58	393.649.382,71
2016	566.565	61.725.266.782,42	13.219.545.695,34	86.861.453,17	21,56	0,44	273.151.543,62
2015	566.329	59.425.927.607,09	12.798.623.572,74	49.845.610,81	21,62	0,38	225.234.890,01
2014	568.871	54.682.489.855,17	11.808.460.396,86	19.184.898,00	21,63	0,37	202.502.473,28
2013	548.880	49.876.596.329,24	10.804.721.665,11	2.770.078,07	21,67	0,33	165.359.449,25
2012	542.405	45.078.114.717,78	9.926.192.604,48	-	22,02	-	-
2011	542.520	43.966.488.888,02	9.868.784.014,49	-	22,45	-	-
2010	541.502	40.468.064.611,97	9.202.128.473,42	-	22,74	-	-
2009	520.144	35.171.965.219,79	7.816.512.398,60	-	22,22	-	-
2008	504.876	29.017.358.450,61	6.580.633.433,10	-	22,68	-	-
<b>Total</b>			<b>91.644.593.958,60</b>	<b>972.735.289,80</b>			<b>3.139.343.737,61</b>

Fonte: Painel estatístico de pessoal. Disponível em: <<https://bit.ly/3oMfCIY>>. Acesso em: 25 maio 2020.  
Elaboração dos autores.

Os dados revelados demonstram que, a partir da introdução do sistema complementar, houve uma diminuição contínua da taxa de custeio do sistema público de previdência do Poder Executivo da União, passando de 22,02%, em 2012, para 20,25%, em 2019, o que representou uma economia de contribuições patronais estimada de R\$ 3.139.343.737,61 nos sete primeiros anos. Cabe salientar que os valores da taxa de custeio apresentados acima dos 22% relativos à contribuição patronal mínima do RPPS, em anos anteriores à adoção do sistema duplo, devem-se provavelmente ao fato de alguns servidores contribuírem com cotas superiores a 11%.

Contudo, para se chegar à economia total é necessário estimar as contribuições que deixaram de ser arrecadadas dos servidores que ingressaram a partir de 2013 e não optaram por ingressar na Funpresp. Estes valores deixaram de ser somados ao sistema e representariam fluxos positivos ao mesmo. Se todas as contribuições patronais economizadas (R\$ 3.139.343.737,61) tivessem se integrado

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3oMfCIY>>. Acesso em: 25 mai. 2020.

ao antigo modelo, as contribuições dos servidores representariam a metade (R\$ 1.569.671.868,80), pois a alíquota é de 11% para esta classe.

Ocorre que parte destes valores foi destinada à Funpresp, na forma das contribuições dos servidores que aderiram ao modelo. Ao longo dos sete anos, esta soma foi de R\$ 972.735.289,80, mesmo valor da soma das contribuições patronais no período, pois os aportes são paritários no regime complementar. Sendo assim, a economia total estimada equivale a:

$$\begin{aligned} & \text{R\$ } 3.139.343.737,61 \\ & - \text{R\$ } 1.569.671.868,80 \\ & + \text{R\$ } \underline{972.735.289,80} \\ \text{Economia total} & = \text{R\$ } 2.542.407.158,60 \end{aligned}$$

Com o ingresso automático (com a opção de saída a qualquer tempo) dos servidores ao regime complementar a partir da Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, o percentual de economia conseguiu superar o teto dos 0,4% em que se encontrava nos três primeiros anos do regime, chegando a 1,75%, em 2019. Contudo, questiona-se até quanto esta economia poderia alcançar. Para se ter uma visão máxima de capacidade, é possível considerar um quadro em que todos os valores acima do teto previdenciário (R\$ 6.101,06, em 2020) estivessem aportados na Funpresp. Tendo por parâmetro a base de contribuição média dos dados de 2019, com taxas patronais de 22% no RPPS (aplicada sobre o teto previdenciário) e 8,5% na Funpresp (aplicada sobre a diferença entre a média e o teto previdenciário), chega-se ao estimado na tabela 2.

TABELA 2

**Taxa de custeio e economia potencial – RPPS + Funpresp (2019)**

Regime jurídico único - Poder Executivo da união	
Base de contribuição média mensal (R\$) – incluso 13º salário	10.479,95
Contribuições patronais RPPS (R\$) – 22% sobre R\$ 6.101,06	9.118.602.178,69
Contribuições patronais Funpresp (R\$) – 8,5% sobre R\$ 4.378,89	2.528.618.164,87
Taxa de custeio do sistema duplo	16,36%
Economia em relação ao sistema único – somente RPPS (Alíquota de 22%) (R\$)	4.016.045.774,79

Fonte: Painel estatístico de pessoal. Disponível em: <<https://bit.ly/3oMfCIY>>. Acesso em: 25 maio 2020.  
Elaboração dos autores.

Questiona-se quanto representaria, em comparação aos gastos com benefícios previdenciários no mesmo ano de 2019, este valor potencial de economia de mais de 4 bilhões de reais estimado para um ano na tabela 2. Para poder analisar a questão, os gastos com aposentadorias e pensões para o pessoal civil do Poder Executivo no RPPS está demonstrado na tabela 3.

TABELA 3  
**Aposentadorias e pensões do RPPS (2008-2019)**  
 (Em R\$)

Ano	Aposentadorias – RPPS	Pensões – RPPS	Total
2019	51.026.962.959,47	21.209.179.039,27	<b>72.236.141.998,74</b>
2018	47.225.563.123,15	20.683.936.491,84	<b>67.909.499.614,99</b>
2017	44.732.290.552,12	20.417.038.615,25	<b>65.149.329.167,37</b>
2016	39.159.035.655,69	18.547.255.743,01	<b>57.706.291.398,70</b>
2015	37.466.921.961,34	17.581.538.008,69	<b>55.048.459.970,03</b>
2014	35.040.837.679,61	16.699.018.833,00	<b>51.739.856.512,61</b>
2013	33.292.707.499,96	15.207.432.556,67	<b>48.500.140.056,63</b>
2012	30.041.047.459,70	14.962.369.602,42	<b>45.003.417.062,12</b>
2011	28.531.790.433,93	14.090.268.605,88	<b>42.622.059.039,81</b>
2010	25.956.643.730,00	13.439.546.073,42	<b>39.396.189.803,42</b>
2009	23.061.751.356,66	12.457.216.441,81	<b>35.518.967.798,47</b>
2008	19.328.757.728,38	10.306.529.914,89	<b>29.635.287.643,27</b>

Fonte: Painel estatístico de pessoal. Disponível em: <<https://bit.ly/3oMfCIY>>. Acesso em: 25 maio 2020.  
 Elaboração dos autores.

A economia total estimada, R\$ 2.542.407.158,60, representa 3,52% dos gastos com aposentadorias e pensões civis, R\$ 72.236.141.998,74, no ano de 2019. No entanto, a economia potencial estimada para um ano, R\$ 4.016.045.774,79, representaria 5,56% dos gastos totais, resultando em valores financeiramente significativos. A título de comparação, esta quantia proporcionaria um acréscimo de 12,36% nos gastos realizados com transferências de renda às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza pelo programa Bolsa Família, que somaram R\$ 32.481.455.032,00 em 2019.<sup>8</sup>

Os números apresentados demonstram, portanto, que há um potencial de crescimento enorme para o regime de previdência complementar, em termos de economia de gastos e de adesão de contribuintes. Muito provavelmente, contudo, a economia que se verificará com a diminuição no pagamento de benefícios previdenciários futuros representará uma diminuição ainda maior sobre as contas nacionais, com o atingimento do equilíbrio atuarial do sistema federal de previdência e o fim das desigualdades em relação ao RGPS (Ferreira, 2008).

8. Disponível em: <<https://bit.ly/32c6LbH>>. Acesso em: 25 maio 2020.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, por meio da análise de dados orçamentários públicos, sugere um quadro de crescente economia de recursos orçamentários com a manutenção dos regimes previdenciários públicos da União proporcionada pela introdução do regime complementar, em análise especial feita aos servidores civis do Poder Executivo. Observa-se um potencial de redução que poderá ser alcançado em função do crescimento da taxa de adesão à Funpresp ao longo dos anos subsequentes.

Resultados obtidos em pesquisas quantitativas, baseadas em técnicas de matemática atuarial, sugerem que a mudança é desfavorável para todos os servidores e servidoras de diferentes idades e níveis de remuneração, com perdas de cerca de 15% no valor dos benefícios (Rodrigues e Afonso, 2015). Em relação às mulheres, as perdas podem ser maiores devido ao menor tempo de contribuição, expectativa de vida maior e menor taxa de crescimento salarial (Ferreira, 2008).

No entanto, o fato do regime complementar ser facultativo possibilita ganhos superiores aos oferecidos pelo RPPS para aqueles que não desejarem contribuir dentro desse modelo, o que ocorrerá conforme a capacidade dos servidores em gerir suas economias, seja utilizando-se de outros sistemas privados de previdência ou até de outras modalidades de investimento. Conquanto, cabe salientar que a expansão da previdência complementar privada demonstrava não contribuir nem para o aumento do investimento, nem para a ampliação do mercado de capitais, conforme estudo realizado por Lavinias e Araújo (2017), com dados coletados entre 2002 e 2014.

As perdas para determinadas categorias devem ser postas em perspectiva com os ganhos do sistema como um todo, unindo-se o público e o privado. O equilíbrio e adequação dos modelos públicos e do RGPS vão além dos ajustes contábeis, permeando o campo da justiça social e do tratamento não diferenciado dos trabalhadores brasileiros. O que aqui se desenvolveu indica que o equilíbrio fiscal previdenciário se justifica financeira e socialmente, tendo em vista a possibilidade gerada de incrementos em áreas como saúde, educação e assistência social.

É importante salientar que existem certas limitações no escopo deste artigo que se referem à restrição dos dados analisados. A fonte de pesquisa é exclusivamente formada por valores indiretos (despesas com pessoal e contribuições patronais) obtidos em sistemas públicos abertos que, a partir de um tratamento quantitativo adequado, revelaram os montantes efetivamente objetos da análise (taxa de custeio e economia de dispêndios), que não puderam ser auferidos diretamente, pois não se encontram acessíveis nas entidades em que poderiam estar disponibilizados, tais como a Funpresp e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Além disso, os valores em dólares que constam nos resumos estrangeiros referem-se à última data útil de 2019, pois configura o último ano analisado.

Um trabalho quanti-qualitativo mais abrangente, que englobe valores aqui postos de lado, tais como aqueles relativos às despesas do Poder Legislativo e Judiciário, poderá averiguar ganhos ou perdas ainda não revelados e que contribuirão ainda mais para o debate. Além disso, uma análise pormenorizada poderá ainda reunir outras categorias de servidores de outras esferas de poder, como estados e municípios, sendo que este artigo se limitou ao Poder Executivo da União.

## REFERÊNCIAS

BORBA, M. C. **Uma análise sobre previdência complementar nos regimes próprios de previdência social: RPPS no Distrito Federal e estados brasileiros**. 2017. 113 f. Dissertação (Mestrado profissional) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/30F82ao>>. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 150, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3209, 18 mar. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3cua7bZ>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997. Extingue o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 out. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/3cx8UAG>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 nov. 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/3FtGdRG>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3nwwbsL>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3nxEZyy>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário da Oficial da União**, 6 jul. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3ntTeEF>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 mar. 2012a. Disponível em: <<https://bit.ly/3DzjCm5>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 maio 2012b. Disponível em: <<https://bit.ly/30IU6MV>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Previdência do Ministério da Economia. **Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/31JpCev>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Previdência do Ministério da Economia. **Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME**. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/31BIhcf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Manual técnico de orçamento**. Brasília: ME, 14 nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3qPTpMN>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Reforma da previdência: percepção dos brasileiros sobre o sistema previdenciário. **Retratos da Sociedade Brasileira**, v. 8, n. 49, p. 1-36, ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3HzuCCu>>. Acesso em: 31 out. 2019.

FAZIO, L. **A previdência dos servidores civis da união: um diagnóstico**. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, mar. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cw6Rrk>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

FERREIRA, G. G. **Condições atuariais para a construção do fundo previdenciário federal** – Funpresp. 2008. 94 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FUNPRES P – FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. Funpresp atinge ponto de equilíbrio cinco anos antes do previsto. **Funpresp Notícias**, Brasília, 3 out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3oIHspf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAVINAS, L.; ARAÚJO, E. de. Reforma da previdência e regime complementar. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 3, p. 615-635, jul.-set. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3HAs8DR>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

MACHADO, R. Comissão especial rejeita mudanças e conclui reforma das aposentadorias dos militares. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 29 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3FzZW2m>>. Acesso em: 31 out. 2019.

MARINHO, A. R.; AFONSO, L. E. Análise atuarial da criação da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (Funpresp). *In*: XIV CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, jul. 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo, jul. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3FALYx9>>. Acesso em: 5 nov. 2019.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade aplicada ao setor público**. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 1ª jan. 2009.

PALLARES-MILLARES, M.; ROMERO, C.; WHITEHOUSE, E. **International patterns of pension provision II: a worldwide overview of facts and figures**. Washington: World Bank, June 2012. (Discussion Paper, n. 1211).

PORTO, V.; CAETANO, M. A. Previdência dos servidores públicos federais: um regime sustentável? *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., maio 2015, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Enap, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3x1FnbX>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

RODRIGUES, D. D.; AFONSO, L. E. O impacto da criação da Funpresp sobre os benefícios previdenciários dos servidores públicos federais. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1479-1505, nov.-dez. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3x2eIfb>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SILVA, A. A. da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 3, p. 16-32, jul.-set. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3DAaUnM>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Previdência dos servidores públicos: reflexões em torno da proposta de instituição da previdência complementar**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2011. (Texto para Discussão, n. 1679).

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3kRlmjk>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015. Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 nov. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3CDF4VH>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

Data da submissão em: 23 dez. 2019.

Primeira decisão editorial em: 19 maio 2020.

Última versão recebida em: 25 jun. 2020.

Aprovação final em: 1º jul. 2020.





# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### **Chefe do Editorial**

Reginaldo da Silva Domingos

### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

## **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup> (miolo)  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---



### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 0103-4138



9 770103 413007

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA

