



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

JUSTIFICATIVA - PLO 0007/2021

Senhor Presidente

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido ao exame e deliberação dessa Egrégia Câmara, o incluso Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que tem por objeto a proposição de alterações necessárias à reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS), nos moldes estabelecidos pela Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu as respectivas regras de transição e disposições transitórias.

Com a promulgação da citada Emenda foram estabelecidas regras aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes da Federação, bem como outras disposições específicas aplicáveis apenas aos servidores públicos federais ocupantes de cargos efetivos.

A proposta ora encaminhada garantirá a higidez da previdência municipal, adaptando o regime previdenciário as regras trazidas pelas regras constitucionais.

Dessa forma, evidenciado o interesse público de que se reveste a iniciativa, submeto-a à apreciação dessa Egrégia Casa Legislativa, contando com seu indispensável aval.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração.

RICARDO NUNES

Prefeito

Ao

Excelentíssimo Senhor

MILTON LEITE

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

"IPREM-SP

Estimativa dos montantes de indenização da parcela das contribuições excedentes ao teto do RGPS

Ano	Total Despesa com Incentivo
2021	1.866.169,38
2022	2.192.781,08
2023	5.962.843,68
2024	9.466.330,77
2025	16.380.469,51
2026	25.553.550,34
2027	30.814.262,40

2028	32.850.004,88
2029	26.703.147,62
2030	27.929.789,77
2031	27.878.743,26
2032	30.205.053,68
2033	30.758.582,24
2034	31.485.965,34
2035	30.700.380,21
2036	31.707.326,55
2037	31.633.020,34
2038	26.935.920,02
2039	30.365.994,16
2040	22.836.748,04
2041	20.601.149,23
2042	20.089.519,60
2043	21.321.879,93
2044	17.152.178,54
2045	16.875.441,25
2046	15.944.713,00
2047	10.024.517,49
2048	7.480.333,21
2049	9.145.396,66
2050	4.279.421,76
2051	4.022.742,56
2052	4.554.217,21
2053	3.304.922,38
2054	2.873.736,66
2055	1.198.949,75
2056	1.208.735,83
2057	131.115,60
2058	98.560,62
2059	11.026,22
2060	-
	634.545.640,80

1 Considerados os servidores com data de posse a partir de 01/01/2004

2. O incentivo foi calculado com base na alíquota de 7,5% incidente sobre a parcela da remuneração de contribuição que excede o teto do RGPS em 31/12/2020 e considerado o número de meses de contribuição desde a posse, incluindo-se os abonos anuais.

3. O pagamento do incentivo ocorrerá na data prevista de aposentadoria do servidor."

"EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Trata o presente de Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que tem por objeto a proposição de alterações necessárias à reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS), nos moldes estabelecidos pela Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu as respectivas regras de transição e disposições transitórias.

Com a promulgação da citada Emenda foram estabelecidas regras aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes da Federação, bem como outras disposições específicas aplicáveis apenas aos servidores públicos federais ocupantes de cargos efetivos.

Uma das principais características da Emenda Constitucional n.º 103, de 2019, no tocante aos RPPS, foi definir princípios e normas gerais a serem cumpridos por todos os entes federativos. Como também foram modificados parâmetros de regras de concessão de benefícios e de custeio para a União, dando aos Estados e Municípios a discricionariedade de segui-los ou estabelecerem os parâmetros de suas próprias reformas.

No intuito de dar maior efetividade às normas e princípios de gestão dos RPPS, a citada Emenda tornou constitucional o Certificado de Regularidade Previdenciária reconheceu a Lei n.º 9.717/1998, como Lei de Responsabilidade Previdenciária e atribuiu, à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, a competência para regulamentar e fiscalizar os RPPS.

Dentre os princípios e normas gerais nela contidos, destaca-se a necessidade de comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial, principiologicamente definido na Emenda n.º 103 como a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Para auxiliar os entes federativos no cumprimento desse princípio, a Emenda Constitucional trouxe importantes alterações normativas, tais como a alíquota efetiva mínima de 14% para os servidores, aposentados e pensionistas, exceto quando não houver déficit atuarial a vedação de pagamento de outros benefícios pelos RPPS, fora aposentadorias e pensões por morte novas regras de acesso, cálculo e manutenção de benefícios a possibilidade de equacionamento do déficit através de alíquotas extraordinárias dos servidores, aposentados e pensionistas por período determinado a obrigatoriedade de instituição de regime de previdência complementar a possibilidade de que a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas incida sobre o que ultrapassar o salário mínimo, quando houver déficit atuarial, e a vedação de transferências voluntárias da União aos entes que descumprirem as normas gerais dos RPPS.

A reforma da EC 103/19 buscou atacar o déficit pelo lado da despesa uma vez que há limitação quanto a possibilidade de sustentar déficits crescentes. Essa necessidade decorre das transformações ocorridas na sociedade ao longo do final do século passado e nas primeiras duas décadas deste.

A transformação nos modelos de produção de economia agrária para industrial e de serviços os requisitos educacionais dela decorrente e a urbanização resultou em mudança cultural que implicou em menor fecundidade refletindo-se no

envelhecimento da população e aumentando da razão de dependência entre inativos e ativos.

Na tabela a seguir pode-se verificar a positiva mudança na expectativa de vida de que decorreu a necessidade de ajustes da EC 103/19 e a presente proposta.

Tabela 1 Expectativa de Vida em Idades Exatas¹

Ano	Expectativa de vida ao nascer			Diferencial entre os sexos (anos)
	Total	Homem	Mulher	
1940	45,5	42,9	48,3	5,4
1950	48,0	45,3	50,8	5,5
1960	52,5	49,7	55,5	5,8
1970	57,6	54,6	60,8	6,2
1980	62,5	59,6	65,7	6,1
1991	66,9	63,2	70,9	7,7
2000	69,8	66,0	73,9	7,9
2010	73,9	70,2	77,6	7,4
2019	76,6	73,1	80,1	7,0
$\Delta(1940/2019)$	31,1	30,2	31,8	

A esperanças de vida saiu de 45,5 anos em 1940 para 76,6 em 2019 o que reflete o exposto no parágrafo anterior. Apenas nos primeiros 19 anos deste século a longevidade variou 9,74%. A expectativa de sobrevida a partir dos 65 anos cresceu 22% de 15,4 em 2000 para 18,9 em 2019.

Esse conjunto de boas notícias afetou o equilíbrio previdenciário, aumentando as necessidades financeiras atuais e futuras para seu custeio, elegendo um desafio a ser enfrentado, vez que mais pessoas estão tornando-se beneficiárias e permanecendo por muito mais tempo como dependentes do sistema de previdência.

Os gastos previdenciários no Brasil saltaram de 3,4% do PIB, em 1988, para 14,3%, em 2019, o que representa um crescimento médio real ao ano de 7,0% nesse período, enquanto o crescimento médio do PIB foi de apenas 2,2%, apontando para um premente esgotamento da capacidade de custeio do sistema com as condições atuais.

Sem a adequação das regras de acesso e cálculo dos benefícios previdenciários à nova realidade demográfica essa tendência não se reverterá. Os gastos com previdência dos Estados e do Distrito Federal somaram, juntos, R\$ 184 bilhões, em 2019. Em muitos casos, o número de aposentados e pensionistas é igual, ou mesmo superior, ao número de servidores em atividade.

Nas capitais, o gasto previdenciário somou R\$ 25,8 bilhões, em 2019, crescendo para R\$ 27,2 bilhões, em 2020. No âmbito federal, até 2019, com o advento da EC nº 103, de 2019, a despesa previdenciária vinha aumentando em torno de R\$ 50 bilhões a cada ano. Em seu conjunto, os gastos aumentavam quase R\$ 80 bilhões por ano. A título comparativo, ilustrando a dimensão desse aumento, para manter esse crescimento seria necessária a criação de uma nova CPMF a cada ano.

Tais fatos ensejaram a aprovação, pela União, de uma ampla reforma no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no regime próprio de previdência dos seus servidores e no sistema de proteção social dos militares federais e estaduais, em 2019.

A maioria dos Estados da Federação, assim como o Estado de São Paulo, aprovou suas reformas previdenciárias no ano de 2020, ou no primeiro semestre do ano corrente, medidas que se mostraram fundamentais para viabilizar sua capacidade financeira e fiscal no contexto de pandemia.

Por sua vez, nos últimos 10 anos, a mudança de perfil demográfico dos vinculados ao RPPS do Município de São Paulo foi drástica. Em 2010, havia 137 mil servidores ativos e 78 mil aposentados e pensionistas, já em 2020, o número de servidores ativos caiu para 121 mil e o de beneficiários do RPPS cresceu para 113 mil, aumentando em 45% aqueles dependentes do sistema previdenciário próprio.

Os cenários atuariais advindos de estudos e projeções sobre a base de servidores, aposentados e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência do Município de São Paulo demonstram a tendência de que, provavelmente entre 2021 e 2022, o número de aposentados e pensionistas supere o contingente de servidores ativos.

Os mesmos estudos apontam que, na próxima década, o número de beneficiários crescerá praticamente no mesmo volume que na última década, devendo chegar a mais de 145 mil.

A permanecerem inalteradas as atuais regras de concessão de benefícios e o atual plano de custeio, o crescimento da despesa com o RPPS do Município de São Paulo, que já vem desde a década passada, tornar-se-á insustentável, causando limitação na capacidade de disponibilização de serviços públicos.

Em 2020, o total gasto com o pagamento de benefícios ficou em R\$ 10,53 bilhões, quando em 2010 o montante despendido foi de R\$ 2,99 bilhões. Mesmo atualizando esse valor de 2010 pelo IPCA, verifica-se que o gasto, em valores reais, dobrou em 10 anos, crescendo cerca de 105% no período. Já a receita previdenciária decorrente do servidor, utilizando os mesmos critérios de atualização, cresceu apenas 78,5%, no mesmo período, considerando o aumento da alíquota decorrente da Lei 17.020/2018 de 27 de dezembro de 2018. Tal resultado fez com que a participação do servidor no custeio do regime se reduzisse de 21,5% em 2010 para 18,7% em 2020.

Com isso, o déficit financeiro em 2020 ficou em 5,68 bilhões, o que leva ao não cumprimento princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, representando aumento de 168%, em relação ao valor de 2010 a preços de 2020.

O déficit financeiro atual do RPPS significa transferir cerca de 10% de toda receita corrente líquida do Município para cobrir o desequilíbrio da previdência dos servidores. Para melhor ilustrar o gigantismo do problema, o valor despendido é superior ao que o Município aplica em infraestrutura e mobilidade urbana, ou metade do gasto total em saúde. O mais preocupante é que, de acordo com a avaliação atuarial do RPPS, se nada for feito, esse déficit continuará crescendo nas próximas décadas, chegando a R\$ 8,43 bilhões em 2030, em valores reais de 31 de dezembro de 2020. Deve-se ter em conta que estes valores se referem apenas à insuficiência e que o município também aporta contribuição patronal.

É preciso garantir o justo e fundamental direito à previdência dos servidores municipais e seus dependentes, porém em um sistema cujo custeio, pela sociedade, que seja factível e adequado à dinâmica demográfica atual.

Atualmente, o RPPS possui fundo único, responsável pela cobertura previdenciária de todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas, cujo resultado da avaliação atuarial ordinária, relativa ao encerramento do exercício de 2020, apontou um déficit atuarial de R\$ 170.743.173.430,77.

Para o equacionamento do déficit citado, se faria necessária a fixação de uma alíquota de contribuição extraordinária que representaria 109,31% da folha de remunerações de contribuição dos servidores ativos, por um período de 35 anos, o que demonstra a dificuldade financeira e orçamentária da implantação de um plano de equacionamento fundamentado tão somente em contribuição extraordinária.

É importante ressaltar que a tendência da evolução do déficit atuarial em face de todo o contexto apresentado, aliada às alterações nas hipóteses atuariais determinadas pela Portaria MF nº 464/2018, em especial na taxa de juros atuarial, que experimentará reduções futuras, tendem a majorar, sobremaneira, o passivo atuarial do IPREM-SP e elevar o respectivo desequilíbrio.

Além das reduções na taxa de juros atuarial, o aumento da longevidade impactará o passivo atuarial, na medida em que as novas tábuas de mortalidade forem sendo incorporadas nas avaliações atuariais, pois a referida Portaria também prevê a atualização anual da tábua mínima de mortalidade, representada por aquela elaborada pelo IBGE.

A par de todo o exposto, e conforme já explicitado, o crescimento substancial do déficit atuarial do RPPS ao longo dos anos recentes, tornou-se um grande desafio para a sustentabilidade fiscal do Município de São Paulo.

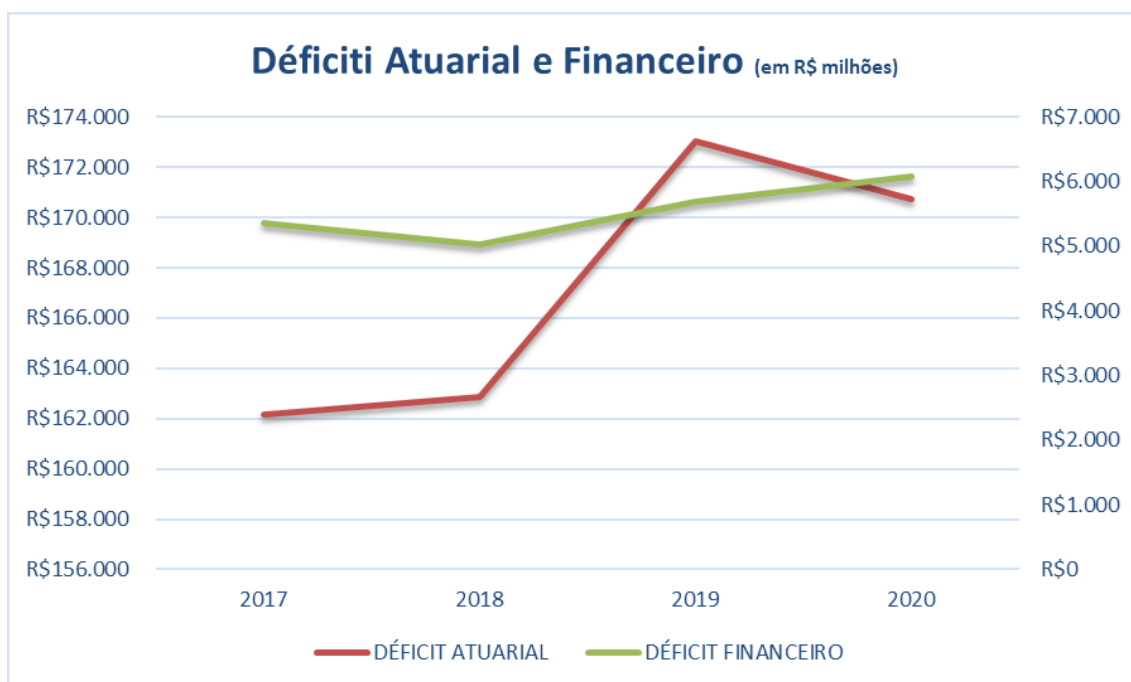
Seguem, nas tabelas e gráfico abaixo, dados numéricos exemplificativos acerca do cenário já demonstrado.

Tabela 1 Déficits Atuariais e Financeiros

ANO	DÉFICIT ATUARIAL	DÉFICIT FINANCEIRO
2017	R\$ 145.949	R\$ 4.261

2018	R\$ 162.183	R\$ 5.357
2019	R\$ 162.841	R\$ 5.025
2020	R\$ 173.055	R\$ 5.682
2021	R\$ 170.743	R\$ 6.090

Gráfico 1 – Evolução do Déficit Atuarial e Financeiro.



Em face do descompasso significativo entre receitas de contribuição e despesas, portanto, resta, ao Município de São Paulo, atacar as causas desse desequilíbrio, usando a prerrogativa constitucional e com base nos parâmetros trazidos pela EC nº 103, de 2019, seja diretamente pelo aumento da contribuição, revisão do plano de benefícios, ou outros mecanismos, como a implementação de segregação de massas e o aporte de ativos.

Assim, diante do cenário demonstrado, que denota a primordialidade do equacionamento do déficit financeiro e atuarial, combinada à indispensabilidade da adequação legislativa imposta pela EC nº 103, de 2019, é que o Poder Executivo vem apresentar a competente Minuta de Emenda à Lei Orgânica, acompanhada da presente Exposição de Motivos, que traz, em breve resumo, as seguintes prescrições:

1. Garante o direito adquirido a aposentadoria e pensão daqueles cujos requisitos tenham sido atendidos antes da promulgação da Emenda à Lei Orgânica com as mesmas regras anteriores, mesmo que o benefício seja requerido no futuro.
2. Mantém o abono de permanência da mesma forma que é atualmente, até que o Município decida mudar os critérios de acesso e valores por lei.
3. Cria a possibilidade de, no futuro, o Município instituir, por lei, contribuição extraordinária do servidor, aposentado e pensionista.
4. Ratifica o princípio constitucional de contribuição dos aposentados no que exceder o salário-mínimo. Acaba a regra de isenção de contribuição até 2 vezes o teto do RGPS para aposentados por doenças incapacitantes e com as regras de transição criadas pela Emenda Constitucional nº 47.
5. Equaciona o déficit financeiro e atuarial do RPPS por intermédio de segregação da massa dinâmica em dois fundos: um de repartição, cujo déficit é coberto pelo Tesouro Municipal e outro capitalizado, equilibrado atuarialmente. O equilíbrio entre os fundos será revisto periodicamente, de forma dinâmica, à medida em que o Fundo Previdenciário (FUNPREV) apresentar superávits atuariais que permitam a migração de segurados do Fundo Financeiro (FUNFIN).
6. Implementa princípios de segregação financeira e contábil dos fundos criados pela segregação da massa, mantendo, no FUNPREV, os servidores que ingressaram após a criação da previdência complementar, os que aderirem à previdência complementar e os servidores mais idosos, cujo custo atuarial será coberto pelo aporte, no FUNPREV, do Imposto de Renda Retido na Fonte IRRF, por 35 anos.
7. Traz um modelo que reduz substancialmente o custo de transição da base para o regime de capitalização.
8. Autoriza o Município a aportar ao Fundo Previdenciário do RPSS imóveis e outros ativos sem liquidez no curto prazo, por intermédio de decreto. Após o efetivo aporte, também por decreto, o Município fará transferência de vidas do FUNFIN para o FUNPREV, reduzindo ainda mais o custo de transição e a cobertura do déficit financeiro pelo Tesouro.
9. Cria condições e estabelece premissas para a monetização desses ativos, dando segurança jurídica para os investidores que vierem a comprar os ativos diretamente ou por meio de fundos de investimento.
10. Prevê o aporte dos imóveis de uso pelo Município em Fundo Especial de natureza pública, mas gerido por instituição privada especializada, com pagamento, pelos órgãos, dos respectivos aluguéis ao Fundo, que poderá também cuidar da manutenção dos prédios, inclusive da vigilância eletrônica. Os aluguéis, a princípio, serão revertidos para o FUNPREV.

11. Autoriza a adesão à previdência complementar dos servidores que ingressaram antes de 27 de dezembro de 2018, sendo que, o procedimento de adesão ficará aberto por 2 anos a partir da vigência da lei.

12. Como incentivo à adesão, transfere 7,5% de contribuição previdenciária corrigida desde a admissão no Município no momento da aposentadoria ou morte do servidor, caso ele deixe pensão.

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 24/09/2021, p. 143

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.