

Análise de Viabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Municipais

EDNÉIA APARECIDA SOARES BIRELLI MACHADO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)

RICARDO LUIZ PEREIRA BUENO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)

Agradecimento à órgão de fomento:

Ao Programa de Pós-graduação Lato Sensu (especialização) em Gestão Pública e Gestão Pública Municipal da UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO - UNIFESP, em parceria com o Programa UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB, instituído pelo Ministério da Educação/MEC, no âmbito do Programa Nacional de Formação em Administração Pública - PNAP sob a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, que cedeu a base de dados por ele elaborada.

Análise de Viabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Municipais

Resumo

Este estudo objetiva identificar os principais fatores que influenciam o equilíbrio do sistema financeiro e atuarial das entidades de previdência dos servidores públicos municipais, considerando o significativo passivo atuarial evidenciado em diversos Regimes Próprios de Previdência Social Municipais - RPPS. A partir da análise de dados públicos relativos aos 229 RPPS do Estado de São Paulo, disponibilizados pela Secretaria da Previdência Social e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, referentes ao exercício de 2014, buscou-se identificar o efeito causado nas entidades deficitárias com a implementação das medidas recomendadas pelos atuários, constatando-se que um número expressivo de municípios, a médio prazo, não conseguirá manter suas Entidades de Previdência. A uma porque o volume de recursos necessários ao seu funcionamento impedirá o cumprimento das disposições constitucionais que dispõem sobre a aplicação de percentuais mínimos na saúde e educação. A duas, porque o custo para sua manutenção extrapolará a Receita Corrente Líquida do Município, culminando com sua inviabilidade. Assim, entende-se como premente a adoção de medidas pelos municípios envolvidos no sentido promover ações que atenuem os reflexos identificados, revisando-se os cálculos atuariais para viabilização do Regime ou extinção das Entidades inviáveis com o consequente retorno ao Regime Geral de Previdência Social.

Palavras chaves: Regimes Próprios de Previdência Social. Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Avaliação Atuarial.

1. Introdução

Esse trabalho tem como objeto de estudo a situação atuarial deficitária dos Regimes Próprios de Previdência Social Municipais do Estado de São Paulo no exercício de 2014.

Costa (2016) ressalta que em

recente fiscalização operacional do Tribunal de Contas da União¹, considerando dados de 2014, os RPPS de Estados, Distrito Federal e Municípios apresentaram um saldo negativo de R\$ 32,5 bilhões comparando-se contribuições e despesas com benefícios. Vale dizer, em 2014 não houve sequer equilíbrio financeiro. Todo o dinheiro em caixa não era suficiente sequer para fazer frente às despesas do exercício. Se não está sendo obtido equilíbrio financeiro (curto prazo), que se dirá do equilíbrio atuarial (longo prazo).

Destaca ainda, de acordo com aquela fiscalização, que os RPPS de Estados, Distrito Federal e Municípios somados possuem déficit atuarial de cerca de R\$ 2,8 trilhões, além de R\$ 1,2 trilhão de déficit atuarial observado o RPPS da União.

Assim, em atenção ao princípio estatuído na Constituição Federal, art. 40, *caput*, o estudo procura, em primeiro plano, abordar os principais fatores que influenciam no equilíbrio

¹ Acórdão 1331/2016 – Plenário (TC 009.285/2015-6).

financeiro e atuarial do regime, condição precípua para garantir a cobertura dos benefícios concedidos e a conceder ao longo de sua existência. Visa evidenciar as consequências da má gestão do sistema e, por fim, indicar providências a serem adotadas não apenas pelos gestores das entidades de previdência, como também pelos seus entes mantenedores e segurados a ele vinculados, de modo a torná-lo eficiente, a fim de alcançar o resultado para o qual foi criado, qual seja, o de garantir o direito social de amparo aos trabalhadores na velhice e nas situações de vulnerabilidade enquanto incapacitados para o trabalho.

Por meio de pesquisa realizada nos indicadores dos referidos RPPS fez-se uma projeção do impacto causado a longo prazo na Receita Corrente Líquida para custear os benefícios previstos pelo Regime.

Somado a isso, apresenta aspectos da Reforma Geral da Previdência Social, pretendida pelo Governo Federal, com a finalidade de equilibrar as contas públicas e dar sustentabilidade ao sistema previdenciário brasileiro.

2. Retrospectiva Histórica da Previdência no Brasil

O sistema previdenciário no Brasil tem como marco inicial a edição da Lei Eloy Chaves, em 1923, que regulamentou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas de estradas de ferro existentes no país.

Inaugura-se a fase de vinculação da previdência com a empresa. Seu funcionamento era patrocinado por contribuições do empregado, da empresa e do Estado, como menciona Bispo (2008). Competia à empresa constituir, organizar e administrar a sua própria CAP, através de um colegiado composto por empregados e empregadores, sem a participação do Estado. Paulatinamente o sistema foi sendo estendido para empresas de outras categorias profissionais.

O Estado iniciou sua ingerência na previdência em 1930, na Era Vargas, com a criação dos IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões. Segundo Bispo (2008), os Institutos eram formados por trabalhadores de mesma categoria profissional, não mais por empresas. Eram dirigidos por colegiados compostos por empregadores, empregados e técnicos do governo federal. A presidência desses institutos era exercida por dirigentes nomeados pelo Presidente da República.

Esses institutos expandiram suas áreas de atuação, incluindo serviços na área de alimentação, habitação e saúde, sem correspondente reformulação da gestão financeira, o que, de acordo com a Fundação Getúlio Vargas (1997), acarretou diversos problemas, além de disparidades na qualidade de atendimento às diversas categorias profissionais.

Assim, em 1966 os seis institutos existentes foram unificados pelo Decreto-Lei nº 72, formando-se, assim, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Nova reforma ocorreu com a criação do Sistema Nacional da Previdência Social (Sinpas), em 1977. Segundo BISPO (2008), ao INPS foi atribuída a responsabilidade sobre a concessão e a manutenção de benefícios previdenciários. A prestação de assistência médica ficou a cargo de uma nova autarquia federal, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e a gestão financeira, administrativa e patrimonial passou a ser executada pelo Instituto de Administração Financeira de Previdência e Assistência Social (Iapas), outra autarquia federal instituída na reestruturação.

Com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988 ocorreu significativa modificação da proteção social no Brasil. Seu artigo 194 consagrou o termo Seguridade Social, que, na concepção de Torres (2012), é um

conjunto de ações e instrumentos por meio do qual se pretende alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos. Essas são diretrizes fixadas na própria Constituição Federal no artigo 3º. Ou seja, o sistema de seguridade social, em seu conjunto, visa a garantir que o cidadão se sinta seguro e protegido ao longo de sua existência, provendo-lhe a assistência e recursos necessários para os momentos de infortúnios. É a segurança social, segurança do indivíduo como parte integrante de uma sociedade.

A previdência social, juntamente com a assistência social e a saúde formam esse sistema de proteção social.

Assim, em 1990 foi extinto o Sinpas e sua autarquia o Inamps e, para promoção das ações relativas à saúde, foi criado o Sistema Único de Saúde, o SUS, sob responsabilidade do Ministério da Saúde.

O efeito sobre a previdência ocorreu com a criação do INSS a partir da fusão do INPS e do Iapas, até então responsáveis, respectivamente, pela gestão dos benefícios e custeio. Destarte, nosso sistema previdenciário é atualmente composto por três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos efetivos, civis, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e o Regime de Previdência Complementar, de caráter privado e facultativo.

3. Previdência do Setor Público

A base de financiamento do regime previdenciário dos servidores públicos não é a mesma do regime geral. Segundo Silva (2002) o direito à aposentadoria do servidor público decorria de sua relação funcional com o Estado. O custeio do benefício era mantido pelo Tesouro,

modificando-se apenas a condição do servidor de ativo para inativo, sem qualquer fator contributivo. Essa situação modificou-se após a Constituição de 1988.

A seguir pequeno retrospecto das reformas que afetaram os Servidores, desde então, descrito por Nogueira (2012):

Quadro 1 – Evolução das Reformas previdenciárias que afetaram o servidor público.

Período	Situação
Até 1988 – Promulgação da Constituição Cidadã	Destinada a determinada parcela dos servidores, para os quais a mera passagem para a inatividade assegurava a aposentadoria, concedida como uma extensão da relação de trabalho estatutária, e não existiam quaisquer regras destinadas a assegurar o equilíbrio entre as receitas e as despesas
A partir de 1988	Diversas inovações e consequências. Obrigatoriedade de adoção pela União, Estados e Municípios de Regime Jurídico Único para contratação de servidores, incentivou uma rápida expansão dos regimes próprios de previdência, tanto em relação ao universo de servidores abrangidos como pela sua criação por um grande número de Municípios
A partir de 1998	Criação de um novo marco institucional, tendo por princípios básicos a exigência do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial

Fonte: Nogueira (2012, p.106)

3.1. Regimes Próprios de Previdência Social Municipais

Atualmente existem no Brasil 2.093² entes federados com Regime Próprio de Previdência Social (RPPS): a União, todos os 26 Estados e o Distrito Federal e mais 2.065 Municípios, conforme nos ensina Costa (2016).

Constituídos mediante lei (TCESP, 2012, p.16), são criados com a finalidade de garantir o direito social de amparo aos trabalhadores na velhice e nas situações de vulnerabilidade enquanto incapacitados para o trabalho.

A organização de um RPPS deve basear-se em normas gerais de contabilidade e atuária, de forma a garantir seu equilíbrio financeiro e Atuarial, observados os seguintes critérios, dispostos na Lei Federal nº 9.717/98 (artigos 1º e 6º) e citados no Manual Básico de Previdência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP, 2012, p.17).

Costa (2016) ensina que um dos princípios fundamentais de estruturação e organização dos RPPS é a obrigação de manter equilíbrio financeiro e atuarial, conforme exigência do art. 40 da Constituição Federal, do art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 1º da Lei 9.717/1998 (conhecida como Lei Geral da Previdência no Serviço Público).

Segundo sua definição, **Equilíbrio Financeiro** é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. **Equilíbrio Atuarial**,

² Dados de 04.04.2016 (<http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes-de-regimes-proprios-da-previdencia/previdencia-no-servico-publico/estatisticas>)

por sua vez, é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.³ [...] Cada RPPS deve garantir que os recursos captados sejam suficientes para pagar os benefícios tanto no curto quanto no longo prazo.

No entanto, para Sarquis, Frigeri e Cestari (2015), o princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial desarmoniza-se com outros princípios caros ao Direito Administrativo clássico porque, enquanto a administração pública verte receitas anuais em dispêndios anuais, a administração previdenciária tem a finalidade precípua de acumular riqueza, mirando uma preponderância das receitas sobre as despesas. Um está equipado para gastar, o outro, para economizar. Um ocupa-se do tempo presente, o outro, do tempo futuro.

Segundo Costa (2016), sem contar a União, os RPPS possuíam, em outubro de 2015, recursos no valor de aproximadamente R\$ 165 bilhões de reais⁴.

A despeito do grande volume de recursos geridos pelo sistema, os RPPS, de acordo com Nogueira (2011, p. 186), em sua grande maioria, foram criados sem a realização de um estudo atuarial que permitisse avaliar o custo do plano previdenciário e estabelecer as fontes de custeio necessárias para a adequada cobertura das obrigações com o pagamento dos benefícios. Segundo ele, tal fato, aliado a outras deficiências estruturais e organizacionais [...] resultou na formação de expressivos déficits atuariais, configurando um desequilíbrio atuarial crônico para muitos dos RPPS.

Em muitos municípios ainda não se sente o efeito desse desequilíbrio porque ainda mantém superávits financeiros e possuem ativos acumulados suficientes para manter o pagamento dos benefícios por alguns anos. Contudo, no caso da União, dos Estados e de RPPS municipais mais antigos, além do desequilíbrio atuarial, já existe o desequilíbrio financeiro, exigindo que os entes façam aportes suplementares para o custeio dos benefícios.

Ainda, como coloca Nogueira (2011, p. 186), se os entes não derem a devida importância para o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS, adotando medidas para o seu equacionamento, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa. Tal desequilíbrio, ocasionado pela constante elevação das despesas de pessoal, poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, além de ameaçar os direitos dos servidores públicos.

³ Vide art. 2º da Portaria MPS 403/2008.

⁴ Conforme estatísticas do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

Além de uma rigorosa avaliação atuarial para a criação do Regime, a legislação em vigor exige que ela seja repetida a cada exercício financeiro, de modo a organizar e revisar o plano de custeio e benefícios.

O TCESP (2012, p. 18) relaciona diversas variáveis que são consideradas pelo atuário para a elaboração de um estudo estatístico com emprego de técnicas atuariais, ciência que utiliza ferramentas desenvolvidas pela Matemática, Estatística e Economia para criar modelos de previsão do comportamento dos eventos probabilísticos, buscando proteção contra perdas de natureza econômica (NOGUEIRA, 2011, p. 189).

A avaliação atuarial apura o custo dos benefícios que os segurados terão direito e que o RPPS deverá arcar no futuro. A partir desse montante, a valor presente, estabelece um plano para o seu custeio.

Conforme o TCESP (2012, p.18), a partir desta avaliação é elaborado o Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA da Entidade ou Fundo, contendo “suas necessidades financeiras vindouras, para suportar futuros benefícios previdenciários”. O Regime precisa atingir metas atuariais para manter seu equilíbrio econômico-financeiro, metas para a rentabilidade de seu patrimônio e para as receitas de contribuições.

Foram esses demonstrativos, encaminhados anualmente à Secretaria da Previdência Social, que serviram de base para nossas análises.

4. Metodologia

Como metodologia utilizou-se de pesquisa bibliográfica junto a diversos autores, com levantamento dos aspectos legais que fundamentam a criação e o funcionamento do Regime, passando pelos principais fatores apontados como determinantes do desequilíbrio, culminando com a indicação, pelos autores, de atos de gestão considerados imprescindíveis para o equilíbrio do sistema.

Aliado a isso, buscou-se, através de pesquisa documental eletrônica no Sistema de Informações dos Regimes de Previdência no Serviço Público – CADPREV, mantido pela Secretaria da Previdência Social, órgão fiscalizador dos RPPS, a captação de informações financeiras e atuariais relativas ao exercício de 2014, das entidades de previdência municipais do Estado de São Paulo, através de confronto de suas principais características, para verificar se a situação observada nas entidades da federação também está presente no Estado de São Paulo e qual sua amplitude.

Inicialmente foram considerados os 229 RPPS existentes. Todavia, sete estão extintos, quatro estão em extinção e, de oito deles, não foi possível a obtenção de dados do

Demonstrativo de Avaliação Atuarial - DRAA na base de dados da Secretaria da Previdência Social.

Como os atuários publicam a avaliação com base nos dados disponíveis no final exercício anterior, foram utilizadas as informações relativas a dezembro/2014, última disponível em sua totalidade, exceção feita aos oito RPPS mencionados anteriormente, quando do início de elaboração deste estudo.

A despeito do prazo para entrega das avaliações ano base 2015 ter se esgotado em 30/6/2016, poucas análises estavam disponíveis para acesso, prejudicando uma análise mais atualizada.

Dos 210 RPPS tomados para exame, 33 (15,71%) possuem segregação de massa. O Plano Financeiro possui características próprias de arrecadação e pagamento, específicos para a massa segregada. Contudo tal interferência foi desconsiderada, levando-se em conta apenas o Plano Previdenciário destas entidades.

Em nossas análises, os principais dados considerados foram: a) a alíquota de contribuição do ente patronal para a manutenção do sistema, tanto a normal como a suplementar; b) a Receita Corrente Líquida do Município, por representar a base sobre a qual se calculam os limites fiscais⁵; e c) o montante do déficit a amortizar apurado pelo atuário em sua avaliação atuarial.

5. Realce dos achados relevantes e originais

Os 210 RPPS analisados foram agrupados em duas tabelas a seguir representadas. Na Tabela 1 eles foram estratificados conforme o percentual de contribuição do ente federativo para o custeio normal do sistema. De mesmo modo, na Tabela 2 eles foram agrupados consoante a participação dos segurados para o custeio normal do Regime.

Tabela 1: Alíquotas de contribuição patronal - custeio normal

Alíquota	Nº Ocorrências	Percentual
Até 12%	45	21,43%
Entre 12,01% e 15%	73	34,76%
Entre 15,01% e 20%	78	37,14%
Entre 20,01% e 25%	12	5,71%
Acima de 25%	2	0,95%
Total	210	100,00%

Fonte: DRAA 2014, Secretaria da Previdência Social

Tabela 2: Alíquotas de contribuição dos segurados - custeio normal

Alíquota	Nº Ocorrências	Percentual
11%	197	93,81%
12%	8	3,81%
Acima de 12%	5	2,38%
Total	210	100,00%

Fonte: DRAA 2014, Secretaria da Previdência Social

⁵ Manual Básico de Previdência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP, 2012, p.58).

Observa-se na Tabela 1 que em somente 45 deles (21,43%) a contribuição para custeio normal do ente patronal é igual ou inferior a 12%, enquanto que na Tabela 2 verifica-se que em 205 deles, ou seja, 97,62% a contribuição dos segurados corresponde ao mesmo percentual, evidenciando que o custo do sistema para o ente é superior ao do segurado.

Ainda na Tabela 1 verifica-se que para 14 deles (6,66%), a contribuição patronal é superior à alíquota praticada no Regime Geral de Previdência Social (20%), ao qual o ente estaria vinculado, caso não fosse instituído o RPPS ou para o qual retornará se o Regime for extinto.

Foram observadas as medidas recomendadas pelos atuários nas avaliações analisadas no que tange à modificação das alíquotas de contribuição patronal instituídas em lei pelo ente, consignadas na Tabela 3:

Tabela 3: Medida recomendada pelo Atuário

Medida	Nº Ocorrências	Percentual
Elevação da alíquota	46	21,90%
Diminuição da alíquota	45	21,43%
Manutenção da alíquota	119	56,67%
Total	210	100,00%

Fonte: DRAA 2014, Secretaria da Previdência Social

Em 21,90% dos RPPS, ou seja, em 46 deles foi sugerida a elevação da alíquota normal do ente. Na Tabela 4, na sequência, as 210 avaliações existentes na base de dados da Secretaria da Previdência foram separadas em função da existência ou não de déficit atuarial a amortizar.

Tabela 4: Situação atuarial dos Regimes

	Nº Ocorrências	Percentual	com plano	sem plano
Sem déficit a amortizar	48	22,86%		
Com déficit a amortizar	162	77,14%	139	23
Total	210	100,00%		

Fonte: DRAA 2014, Secretaria da Previdência Social

Verifica-se que 162 (77,14%) apresentam déficit atuarial a amortizar, cujo montante, em 2014, representava R\$ 17,8 bilhões. Todavia 23 deles sequer possuíam um plano de saneamento aprovado em lei, conforme demonstrado na tabela retro.

O Resultado Atuarial Técnico indica que regime superavitário é aquele cujo montante dos ativos garantidores, acrescidos das contribuições normais e das contribuições suplementares, dos planos de amortização já previstos em lei, além de outras receitas como a compensação previdenciária, é suficiente para amortização de déficit apurado. Superávit ou Equilíbrio Técnico não significam resultado positivo atuarial, apenas que os planos em execução são suficientes para a amortização do déficit. A Tabela 5 indica 91 RPPS

superavitários (43,33%), contudo observa-se na Tabela 4, que entre eles apenas 48 não possuem déficit a amortizar, ou seja, o superávit é técnico.

Tabela 5: Resultado Atuarial Técnico

Regimes	Nº Ocorrências	Percentual	com plano	sem plano
Deficitários	98	46,67%	77	21
Superavitários	91	43,33%	56	35
Sem indicação ou equilibrados	21	10,00%	18	3
Total	210	100,00%	151	59

Fonte: DRAA 2014, Secretaria da Previdência Social

Os atuários elaboram planos para o saneamento do déficit atuarial, normalmente de longo prazo (período de 30 ou 35 anos), incluindo medidas a serem tomadas pelos entes e que devem ser adotadas através de lei. Entre elas, encontra-se a elevação das alíquotas normais de contribuição e aportes que podem ser periódicos ou através de contribuição mensal mediante alíquotas suplementares, que, geralmente são crescentes.

Assim, no presente estudo, também procura-se identificar o efeito que a adoção de alíquota suplementar sobre a folha de contribuição dos servidores ativos ao longo de 30 a 35 anos, somada à alíquota de contribuição patronal do plano de custeio normal, produzem sobre as despesas do ente, conforme tabela a seguir:

Tabela 6: Percentual de acréscimo na contribuição do ente com a adoção da alíquota suplementar

Percentual de acréscimo	Primeiro Ano		Último ano	
	Nº Ocorrências	Percentual	Nº Ocorrências	Percentual
Até 50%	101	62,35%	43	26,54%
Até 100%	42	25,93%	21	12,96%
Até 150%	12	7,41%	17	10,49%
Até 200%	4	2,47%	21	12,96%
Até 300%	3	1,85%	25	15,43%
Até 500%			20	12,35%
Até 1000%			14	8,64%
Acima de 1000%			1	0,62%
Total	162	100,00%	162	100,00%

Fonte: DRAA 2014, Secretaria da Previdência Social

No primeiro ano, conforme evidenciado na Tabela 6, a alíquota normal, acrescida da alíquota complementar se eleva em quase 100% para 88,27% dos RPPS. No último ano do plano sugerido, somente 39,51% deles estão entre citado percentual de acréscimo. 51,23% têm acrescidas suas contribuições entre 100% e 500%, sendo que em 15 deles os acréscimos superam 500%.

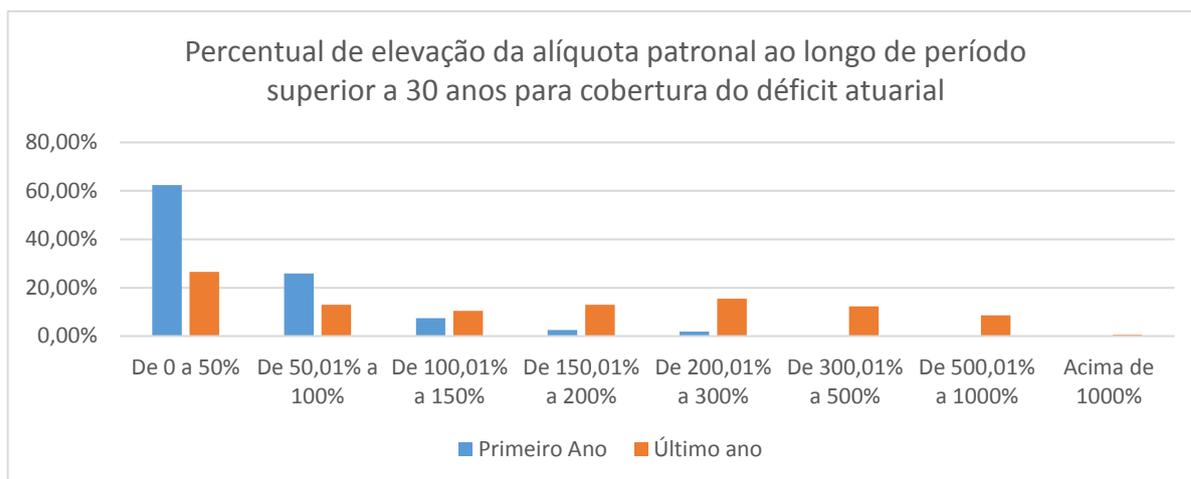


Gráfico 1: Projeção da contribuição do ente com a adoção da com a adoção da alíquota suplementar

Do mesmo modo, procuramos evidenciar no Gráfico 1 a evolução do comprometimento da despesa com o custeio do Regime com a adoção da alíquota suplementar recomendada para o município em relação à Receita Corrente Líquida.

Por fim, constata-se o efeito da adoção da alíquota suplementar recomendada pelo atuário na Receita Corrente Líquida do Município.

Tabela 7: Comprometimento da Receita Corrente Líquida do Município

Percentual de acréscimo	Primeiro Ano		Último Ano	
	Nº Ocorrências	Percent	Nº Ocorrências	Percent
Até 10%	105	64,81%	88	54,32%
Até 20%	19	11,73%	19	11,73%
Até 50%	16	9,88%	23	14,20%
Até 100%	10	6,17%	13	8,02%
Até 150%	4	2,47%	5	3,09%
Até 200%	4	2,47%	4	2,47%
Até 300%	2	1,23%	2	1,23%
Acima 300%	2	1,23%	8	4,94%
Total	162	100,00%	162	100,00%

Fontes: Secretaria da Previdência Social (DRAA 2014) e TCESP (Receita Corrente Líquida 2014)

Conforme demonstrado na Tabela 7, enquanto que no primeiro ano de implementação do plano de saneamento do déficit atuarial 64,81% dos RPPS gastam até 10% de sua Receita Corrente Líquida com o recolhimento da alíquota patronal normal acrescida da alíquota suplementar, ao final do período de 30 a 35 anos, apenas 54,32% gastam esse limite. Como se observa, o comprometimento supera os 100% da receita para 7,40% (12 RPPS) no primeiro ano, enquanto ao final do período, tendo em conta que as alíquotas são crescentes (vide Gráfico 2, a seguir), 11,73% (19 RPPS) não possuem receita suficiente para a contribuição, havendo, inclusive 8 casos (4,94%) que ocorre superação da receita acima de 300%.

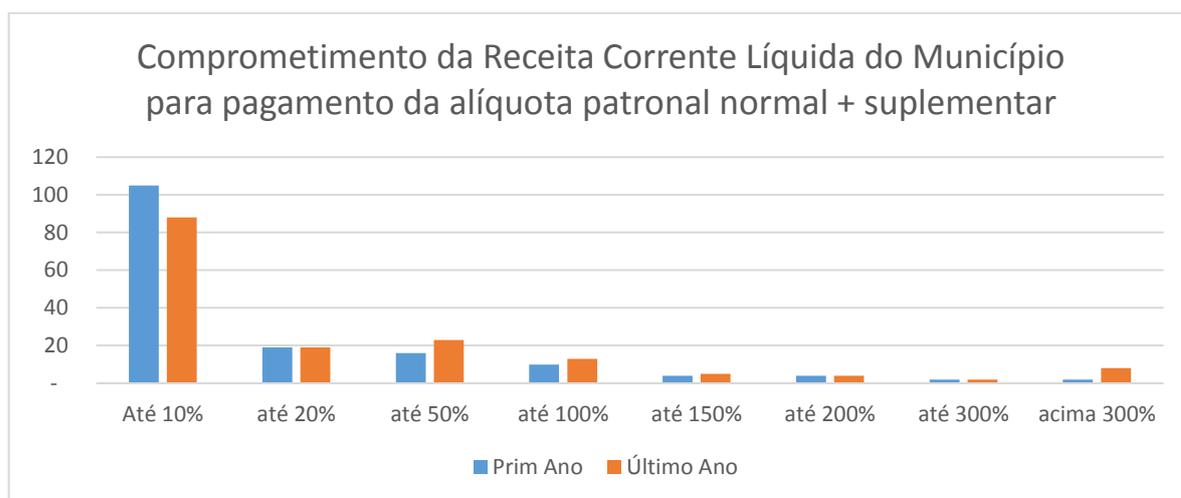


Gráfico 2 – Número de RPPS x Percentual de acréscimo

6. Interpretação dos achados

A má gestão gera, em primeiro momento, a necessidade de elevação exagerada dos recursos necessários para a manutenção do sistema, restringindo os gastos com as demais políticas públicas e, num segundo momento, a quebra do sistema decorrente do descontrole dos déficits, deixando seus beneficiários sem a proteção do Estado, em momentos de vulnerabilidade social em função da incapacidade e/ou velhice.

“Cada ente federado é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras de seu respectivo RPPS⁶”, como ensina Costa (2016). Segundo ele, se faltar dinheiro no RPPS, o ente é chamado para cobrir o déficit. Para que isso seja possível, ele precisará cobrar mais tributos ou deixar de aplicar recursos em outras áreas, muitas vezes essenciais, como segurança e saneamento básico.

Desse modo, em diversos casos verificados a manutenção do Regime implicará desatendimento, pelos municípios, dos mínimos constitucionais obrigatórios de aplicação de recursos em ações da saúde (15% dos impostos arrecadados) e educação (25%), além de descumprimento aos limites de despesa de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o que culminará nas sanções previstas nos dispositivos legais, quais sejam: suspensão de transferências voluntárias, intervenção estadual no Município, emissão de parecer prévio desfavorável no exame das contas anuais pelos Tribunais de Contas, entre outras.

⁶ Art. 2º, § 1º da Lei 9.717/1998.

7. Considerações Finais

A despeito das limitações do presente estudo, que merece a uma análise do comportamento dos dados aqui apresentados através de sua evolução histórica, entende-se que o objetivo inicialmente traçado foi alcançado. Conseguiu-se evidenciar o significativo desequilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes de Previdência Social Municipais.

A grave crise que o sistema previdenciário está enfrentando, em âmbito nacional, corrobora a tese aqui apresentada. A situação abordada se repete em relação aos regimes próprios dos entes estaduais. Embora não seja o escopo deste estudo, é fato notório as dificuldades financeiras que a previdência dos servidores estaduais do Rio de Janeiro está passando e serve como referencial do cenário existente.

Na tentativa de diminuir o déficit nas contas públicas, aquela Administração está adotando duas medidas, a primeira foi o encaminhamento de proposta de lei ao Legislativo para elevação da alíquota de contribuição dos servidores de 11% para 14%. Adicionalmente pretende transferir para os Órgãos de origem os gastos de servidores aposentados, como o Tribunal de Justiça e Assembleia Legislativa.

De mesmo modo, diante da necessidade de equilibrar as contas públicas e com o fito de garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro, que projeta uma variação de despesas de 8% do PIB em 2016 para 17,5% em 2060⁷, o Poder Executivo Federal está propondo uma Reforma na Previdência Social.

Desse modo, propôs, através do Projeto de Lei nº 6088/2016, alteração da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para permitir que planos de benefícios estaduais, distritais e municipais possam ser administrados pela Funpresp-Exe, Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo, que administra os planos de previdência complementar para os servidores da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União. De modo a fortalecer a previdência complementar dos RPPS.

Outros pontos envolvidos na solução dizem respeito à idade mínima para aposentadoria; desvinculação de benefícios do reajuste do salário mínimo; cobrança de contribuição de trabalhadores rurais; nova fórmula de cálculo dos benefícios; tempo mínimo de contribuição; extinção de aposentadorias especiais; fim da paridade entre servidores ativos e inativos; além de transformação da pensão por morte de integral para proporcional.

⁷ Segundo afirmou o Ministro da Fazenda durante seminário em Brasília. Fonte: Jornal Eletrônico Valor Econômico. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/4763273/meirelles-despesa-do-inss-seria-175-do-pib-em-2060-com-regra-atual>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

Como alternativa local à Reforma Geral do sistema encontra-se o retorno dos segurados ativos municipais para o Regime Geral da Previdência Social com a segregação de massa, alocando-se os inativos em um Plano Financeiro a ser mantido pelo ente.

Dada a complexidade envolvida na gestão dos RPPS, a adesão ao Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - Pró-Gestão RPPS que está sendo desenvolvido pela Secretaria da Previdência Social, dentro de sua missão institucional de orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS (art. 9º, I e II da Lei nº 9.717/1998).

Trata-se de um programa de certificação que pretende aprimorar as rotinas existentes e introduzir padrões de qualidade objetivando auxiliar os entes federativos na melhoria da gestão dos RPPS, por meio do aprimoramento do controle dos ativos e passivos previdenciários e de uma maior transparência no relacionamento destes com os segurados e a sociedade.

Por fim, constata-se premente a necessidade de ações e adequações no sistema previdenciário a fim de se evitar um colapso nas contas públicas e de se garantir aos que necessitam do amparo do Estado.

Referências

BISPO, Helenilson Santos. **Análise da Viabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios**. II Prêmio SOF de Monografia, Salvador/BA, 2008. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premios/vii-premio-sof-de-monografias/2o-premio-sof-2008/tema-1-2o-lugar>>. Acesso: 9 ago. 2016

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 ago. 2016

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Lei Geral da Previdência no Serviço Público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 17 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. Compensação Previdenciária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9796.htm>. Acesso em: 17 ago. 2016.

BRESSER-PEREIRA WEBSITE. **Reforma Gerencial do Estado**: Apresentação. Homepage desenvolvida por E-Xis. Apresenta bibliografia e outros documentos de autoria de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/RGP.asp>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

COSTA, Rafael Neubern Demarchi. **A situação dos Regimes Próprios de Previdência Social**. Jornal Carta Forense, São Paulo, publicado em 4 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-situacao-dos-regimes-proprios-de-previdencia-social/16715>>. Acesso em: 16 set. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Navegando na História: A Era Vargas - 1º tempo - dos anos 20 a 1945.** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), São Paulo, 1997. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/IAP>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim. **Compensação Financeira Entre Os Regimes Previdenciários (Também Chamada De Compensação Previdenciária).** V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília/DF, 2012. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/639/1/C5_TP_COMPENSA%C3%87%C3%83O%20FINANCEIRA%20ENTRE.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: De Princípio Constitucional a Política Pública de Estado.** Brasília, MPS, 2012, Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 34. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2016.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos.** 2011. Dissertação (Mestre em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://linomartins.files.wordpress.com/2011/07/previdencia-dissertac3a7c3a3o-naron1.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO SERVIÇO PÚBLICO. Homepage desenvolvida pela Secretaria da Previdência Social, 2012. Apresenta informações referentes a temas específicos da previdência no serviço público, incluindo dados financeiros e atuariais dos Regimes Próprios. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; FRIGERI, Celso Atilio; CESTARI, Renata Constante. **O Conflito entre a Fazenda do Ente e a Receita Previdenciária do Regime Próprio.** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/artigo-o-conflito-entre-fazenda-do-ente-e-receita-previdenciaria-do-regime-proprio>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; FRIGERI, Celso Atilio; SOUSA, Daphne de Abreu. **O Controle Externo dos Regimes Próprios pelos Tribunais de Contas.** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/o-controle-externo-dos-regimes-proprios-pelos-tribunais-de-contas.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. **Regime de Previdência Social dos servidores públicos no Brasil: perspectivas.** 2002. 138 f. Monografia (Especialização no V Master em Direção dos Sistemas de Seguridade Social) – Organização Iberoamericana de Seguridade Social, Brasília. Disponível em: <<http://www.fundacaoanfip.org.br/monografias.htm>>. Acesso em 2 nov. 2016.

TORRES, Fabio Camacho Dell'Amore. **Seguridade social: conceito constitucional e aspectos gerais.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <<http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&%20artigo_id=11212>. Acesso em 31 out 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCESP. **Manual Básico de Previdência**, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/previdencia-dez-2012_0.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCESP. **Portal da Transparência Municipal**, São Paulo, 2016. Indicadores Municipais 2014. Disponível em: <<http://transparencia.tce.sp.gov.br/receita-corrente-liquida-despesa-pessoal>>. Acesso em: 18 nov. 2016.