

ELISA TEIXEIRA DE FARIA

**EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:
contraponto entre o direito ao futuro e a situação dos Municípios mineiros**

Dissertação apresenta como requisito à obtenção do título de mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro do Estado de Minas Gerais, sob a orientação do Professor Doutor em Economia, SÍLVIO FERREIRA JÚNIOR.

Belo Horizonte – Minas Gerais
2015

F224e Faria, Elisa Teixeira de.
Equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social [manuscrito]: contraponto entre o direito ao futuro e a situação dos municípios mineiros. / Elisa Teixeira de Faria. – 2015.
[10], 77 f. : il.

Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública)
– Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

Orientador: Sílvio Ferreira Júnior

Bibliografia: f. 85-87

1. Previdência social – Minas Gerais. 2. Servidor público – Minas Gerais. 3. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – Minas Gerais. Finanças públicas – Minas Gerais. I. Ferreira Júnior, Sílvio. II. Título.

CDU 36(815.1)

Instituição: ESCOLA DE GOVERNO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Autor(a): ELISA TEIXERA DE FARIA

Título: **EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: contraponto entre o direito ao futuro e a situação dos Municípios mineiros**

Natureza: Dissertação

Objetivo: Obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Aprovada pela Banca examinadora

Orientador – Professor Doutor Sílvio Ferreira Júnior

Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Professor Doutor Mauro César da Silveira

"Marco Polo descreve uma ponte, pedra por pedra.

– Mas qual é a pedra que sustenta a ponte? — pergunta Kublai Khan.

– A ponte não é sustentada por esta ou aquela pedra — responde Marco —, mas pela curva do arco que estas formam.

Kublai Khan permanece em silêncio, refletindo. Depois acrescenta:

– Por que falar em pedras? Só o arco me interessa.

Polo responde:

– Sem as pedras, o arco não existe."

Ítalo Calvino - Cidades Invisíveis

EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: contraponto entre o direito ao futuro e a situação dos Municípios mineiros

Autor(a): Elisa Teixeira de Faria

Orientador(a): Sílvio Ferreira Júnior

RESUMO: Este trabalho teve como objetivo observar e analisar a sustentabilidade financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos Municípios mineiros, no contexto da necessidade de adequação dos sistemas de previdência pública às transformações demográficas e socioeconômicas. Acompanhando a reforma estrutural do sistema previdenciário brasileiro, realizou-se uma estatística comparativa dos dados observados entre os anos de 2004 e 2014, visando verificar os fatores que potencialmente contribuíram para o equilíbrio ou desequilíbrio do sistema previdenciário dos servidores públicos municipais. Abordou-se as questões conceituais relativas à definição dos regimes de previdência; distinção entre o regime geral de previdência social e o regime de previdência dos servidores públicos; apresentou-se os requisitos de regularidade previdenciária dos RPPS e o papel do Ministério da Previdência como órgão de controle; construiu-se um modelo analítico dos dados estatísticos, explicando-se a importância dos indicadores de desempenhos escolhidos para a análise, concomitante à apresentação dos resultados da pesquisa; apontando-se, então as considerações finais que instigam novas incursões e reflexões sobre o tema proposto.

Palavras-chave: previdência pública, regime próprio dos servidores públicos, equilíbrio financeiro, equilíbrio atuarial.

FINANCIAL AND ACTUARIAL BALANCE OF PUBLIC SERVANTS' SPECIAL SOCIAL SECURITY SYSTEM: an analyses report of local government

ABSTRACT: This study aimed to observe and analyze the financial and actuarial sustainability of public servants special social security systems (RPPS) of local governem, in the context of the need for adequacy of public pension systems to demographic and socioeconomic changes. Following the structural reform of the Brazilian social security system, we carried out a comparative statistical data observed between the years 2004 and 2014, in order to ascertain the factors that potentially contributed to the balance or imbalance of the social security system of local civil servants. It approaches the conceptual issues concerning the definition of pension schemes; distinction between general social welfare and public servants pension scheme; presented to the welfare requirements of regularity of RPPS and the role of the Ministério da Previdência as a controler; built an analytical model of statistical data, explaining the importance of the chosen performance indicators for analysis, concomitant presentation of search results; pointing up, then the final considerations that prompt further incursions and reflections on the theme.

Keywords: public security, public servants special social security systems, financial balance , actuarial balance.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabelas

Tabela 1 – Quantitativo de Municípios por classe populacional

Tabela 2 – Aumento da idade média dos servidores ativos e inativos 2004-2014

Tabela 3 – Índice de Resultado Previdenciário (IRP) 2004-2014

Tabela 4 – Coeficiente de correlação de Spearman (IRP) 2004-2014

Tabela 5 – Ranking de Municípios por ISF 2004-2014 – 20 melhores

Tabela 6 – Coeficiente de correlação de Spearman para o indicador RAIT 2004-2014

Tabela 7 – Relação de quantitativos de servidores ativos x inativos 2004-2014

Tabela 8 – Relação de quantitativos de servidores ativos x inativos 2014

Tabela 9 – Indicador de Situação Atuarial 2014 - 2014

Gráficos

Gráfico 1: Gasto previdenciário no Brasil em comparação com outros países.

Gráfico 2 – Quantitativo de servidores ativos e inativos nos anos de 2004, 2014.

Gráfico 3 – Aumento do quantitativo de servidores inativos 2004, 2014.

Gráfico 4 – Aumento do quantitativo de servidores ativos 2004, 2014.

Gráfico 5 – Relação receitas e despesas projetadas no cálculo atuarial em 2004 para 2014

Gráfico 6 – Crescimento das Receitas e Despesas Previdenciárias 2004-2014

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figuras

Figura 1 – Esquema geral de previdência social no Brasil

Figura 2 – Esquema geral de fluxo de caixa no RPPS

Quadros

Quadro 1 – Distinção entre regime de trabalho e regime previdenciário

Quadro 2 – Distinção entre os conceitos de ‘benefício integral’ e ‘integralidade’

Quadro 3 – Correlação de variáveis de desempenho adotadas x Thompson (2000)

AGRADECIMENTO

Essa pesquisa não seria possível sem os conhecimentos iniciais de Estatística que pude apreender nas aulas ministradas pelo Professor Sílvio Ferreira Júnior. Decerto, não é todo dia que se vê a interdisciplinaridade do Direito com a Ciência da Matemática. Então, pelo dom de ensinar e pela dedicação ao que faz, com precisão e integridade acadêmica, manifesto agradecimentos iniciais ao meu Orientador. A meu pai, meu professor de todas as virtudes, agradeço por sempre acreditar em mim. À família, obrigada pelo apoio e horas de convívio roubadas. À Luciene Alves, meus agradecimentos pela inestimável colaboração na coleta de dados. À Fundação João Pinheiro e a todos os professores, colegas e amigos, por me acolherem como se faz em uma casa. À Professora Flávia Brasil, agradeço a afinidade de alma.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	15
2.1 Contexto histórico, político e jurídico das reformas previdenciários	15
2.2 Elementos conceituais, peculiaridades e características	33
3 REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA DO RPPS	45
3.1 Exigências legais quanto a regularidade previdenciária	45
3.2 Instrumentos de controle da regularidade previdenciária	50
3.3 Estratégia de segregação de massas no RPPS	55
3.4 Avaliação atuarial no RPPS	56
4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	59
4.1 Tipo e método de pesquisa	59
4.2 Referencial teórico para a construção do modelo analítico	60
4.3 Seleção de dados e composição da amostra	65
4.4 Modelo analítico	65
4.4.1 Indicadores da Situação Financeira do RPPS	67
4.4.2 Indicadores da Situação Atuarial do RPPS	70
5 ANÁLISE DE RESULTADO	73
5.1 Análise preliminar	73
5.2 Apuração dos Indicadores da Situação Financeira do RPPS	78
5.2.1 Cálculo do Índice de Resultado Previdenciário	79
5.2.2 Cálculo do Índice de Comprometimento da RCL	81
5.3 Apuração dos Indicadores da Situação Atuarial do RPPS	84
5.3.1 Cálculo da relação ativos e inativos do RPPS	84
5.3.2 Cálculo do indicador da situação atuarial do RPPS	88
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de adequação dos sistemas de previdência pública às transformações demográficas e socioeconômicas é um desafio inserido na agenda política em âmbito internacional. Conforme aponta Holanda (2000), no trabalho intitulado *Impacto intergerações de mudanças em sistemas previdenciários - uma aplicação da "Generational Accounting" ao Brasil*, as reformas previdenciárias alcançaram diversos países nas últimas décadas: Chile, 1981; Suíça, 1985; Argentina e Colômbia, 1994; Uruguai, Itália e Suécia, 1996; México, 1997; Brasil 1998. No Brasil, as primeiras reformas tiveram como foco principal a previdência dos servidores públicos, objetivando a garantia da proteção social dentro de padrões de sustentabilidade financeira e atuarial.

Pela sistemática constitucional vigente no Brasil até 1998, a previdência do servidor público era estruturada apenas no sistema de repartição simples, isto é: um sistema em que o custeio dos benefícios dos atuais aposentados e pensionistas é responsabilidade dos servidores públicos que ainda estão na ativa. Do mesmo modo, as gerações futuras de servidores públicos serão mantenedoras dos benefícios previdenciários daqueles servidores que estão hoje na ativa e assim sucessivamente, estabelecendo-se um pacto solidário entre as gerações. Nesse sistema, as eventuais insuficiências financeiras do fundo de previdência são supridas com recursos oriundos do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, em relação aos seus respectivos servidores.

A reforma estrutural do sistema previdenciário brasileiro surgiu no contexto das recomendações feitas pelo Banco Mundial em 1994, no relatório de boas práticas denominado *Evitando a Crise do Envelhecimento Populacional* que atribuía, aos sistemas previdenciários de repartição simples, dentre outros: a inviabilidade fiscal do Estado; os altos e crescentes encargos sobre a folha de pagamento dos trabalhadores; o desperdício de recursos públicos; e o aumento da dívida pública previdenciária (THOMPSON, 2000). A preocupação com o descontrole da dívida pública, de um modo geral, ocupou, a partir da década de 1990, a literatura internacional sobre finanças públicas, que passou a destacar um conjunto de regras fiscais com o objetivo de controle dos gastos do Estado e dos

níveis de endividamento (OLIVEIRA, 2012). Assim é que se consolidou no Brasil – tendo como marco jurídico a Emenda Constitucional n. 20/1998 e, em seguida, a Emenda Constitucional n. 41/2003 – uma profunda reforma previdenciária, visando diminuir os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

O ponto principal da reforma aduzia a possibilidade de imposição de teto de benefício no sistema de repartição simples do RPPS, além de sugerir a criação de um sistema complementar paralelo de previdência estruturado no modelo de capitalização. Nesse modelo de financiamento, assemelhado a uma poupança individual forçada, os fluxos financeiros são geridos com base na formação de reservas matemáticas, aplicadas no mercado financeiro ao longo da vida das cotizações (receita previdenciárias), para garantir o pagamento das prestações atuais e futuras do sistema (despesas com benefícios e custo de administração).

Considerando-se o breve contexto apresentado, o qual será retomado nos capítulos seguintes; e considerando-se que o equilíbrio das contas públicas é, não só um dever estatal, mas, sobretudo, um direito dos cidadãos e de suas gerações futuras; cumpre aos órgãos de controle, à sociedade e ao próprio poder público o dever de velar pelo interesse público, fiscalizar o erário e coibir eventuais abusos e desvios na gestão das contas públicas. Nesse sentimento de vigília e zelo pela coisa pública, é que se busca, no presente trabalho, observar a situação financeira¹ e atuarial² dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Municípios mineiros: 212, ao todo.

Mediante análise de indicadores atuariais e financeiros, num comparativo entre os anos de 2004 e 2014³, pretende-se verificar a evolução do equilíbrio dos sistemas previdenciários dos servidores públicos municipais. É realizada estatística descritiva das variáveis pertinentes ao tema e são construídos critérios de avaliação, tanto atuarial quanto financeiro, que permitem a comparação em valores relativos ao longo do tempo. A abordagem do problema, portanto, é quantitativa e também qualitativa, posto que se apresentam ponderações e reflexões sobre casos concretos, visando demonstrar como se produzem as relações

¹ Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.

² Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

³ A escolha do ano de 2004 se deve ao marco de vigência da Emenda Constitucional n. 41/2003 que operou profundas mudanças no RPPS; de modo que a coleta de dados em ano anterior geraria inconsistências na análise comparativa com 2014, ano em que a pesquisa foi realizada.

entre os fatos observados e os resultados da pesquisa. Como procedimento técnico, é utilizada a pesquisa documental e bibliográfica, visto que o trabalho se desenvolve a partir de consulta a produções científicas abalizadas no campo da ciência jurídica, econômica, e da administração pública, além da consulta e análise da base de informações coletadas em relatórios e bancos de dados públicos.

Quanto à expressão numérica da pesquisa, ressalta-se que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) estudados arrecadaram, no ano de 2012⁴, mais de um bilhão de reais em contribuições previdenciárias e concederam benefícios da ordem de um bilhão e meio, aproximadamente. No mesmo período, a receita corrente desses Municípios totalizou cerca de 24 bilhões de reais. Logo, o gasto com previdência dos servidores representou, em média, 6% da receita corrente municipal. Apenas para efeito de comparação, tomando-se por referência o mesmo período: o valor apurado ultrapassa o gasto com a saúde destinado a todos os programas de atenção básica ou, ainda, é cinco vezes maior que a despesa com programas habitacionais e representa duas vezes a despesa com assistência social, conforme dados do FINBRA.

No desenvolvimento desta pesquisa, como ponto de partida da análise técnica, toma-se por base o estudo proposto por Nogueira (2012), *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de estado*, em que o autor compara a situação atuarial e financeira dos RPPS entre si, num dado tempo. Buscando avançar em relação ao trabalho apontado, no presente estudo, os RPPS são investigados em dois tempos distintos (2004 e 2014), permitindo inferir a evolução da situação individual e comparada de cada Município ao longo do tempo.

No referencial teórico principal, também se compulsou o estudo *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI*, desenvolvido por Carmelo Mesa-Lago, consultor emérito da Comissão Econômica para América Latina – CEPAL, que analisa com objetividade e clareza as reformas sociais de inspiração neoliberal, surgidas com a crise do Estado do Bem-Estar, em países da América Latina. Também, a obra *A lei de responsabilidade fiscal e a previdência dos servidores públicos Municipais*, de Marcelo Viana Estevão de Moraes; *Mais velha e mais sábia: a economia dos*

⁴ Dados mais recentes disponíveis no FINBRA, banco de dados público mantido pelo Tesouro Nacional.

sistemas previdenciários, de Lawrence Thompson; *Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas*, de Nicolas Barr; ainda, o sistemático e completo levantamento e análise dos sistemas de previdência pública, intitulado *O regime de previdência dos servidores públicos*, cuja autoria é creditada a Gleison Pereira de Souza, mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

A construção argumentativa da dissertação é dividida nas seguintes partes: *Introdução*; *Capítulo dois*, em que se abordam as questões conceituais relativas à definição dos regimes de previdência, distinção entre os regimes previdenciários, conceituação técnica do regime jurídico estatutário dos servidores efetivos, contextualização da legislação pertinente ao RPPS, e abordagem das mudanças e reformas constitucionais, com ênfase no período pós Constituição de 1988; *Capítulo três*, em que se apresentam os requisitos de regularidade previdenciária dos RPPS, o papel do Ministério da Previdência como órgão de controle, os instrumentos de prestação de contas e controle dos RPPS no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, além do conceito de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, ponderações sobre os fatores limitantes e promotores do equilíbrio das contas previdenciárias e explicitação do cálculo atuarial e da estratégia atuarial de segregação de massas no RPPS; *Capítulo quatro*, no qual se expõe o procedimento metodológico, explicitando-se o modelo analítico dos dados estatísticos, a importância dos indicadores e variáveis escolhidos para a análise e a seleção e composição da amostra; *Capítulo cinco*, em que consta a apresentação e análise dos resultados; seguindo-se a *Conclusão*, com os apontamentos e considerações finais que, sem a intenção de exaurir o tema, instigam novas incursões e reflexões sobre a previdência dos servidores públicos no Brasil.

2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1 Contexto histórico, político e jurídico das reformas previdenciárias

Nas últimas décadas, vários países apresentaram graves crises em seus sistemas previdenciários públicos e buscaram reformá-los sob o argumento de que o regime de financiamento, até então adotado — *repartição simples* — está vulnerabilizado pelos impactos demográficos e pelo fenômeno do desemprego e da informalidade. (HOLANDA, 2000)

De modo geral, as reformas previdenciárias na América Latina priorizaram a redução do custo previdenciário por meio de dois mecanismos básicos: redução dos valores dos benefícios e alteração nas condições de aposentação como, por exemplo, elevação da idade mínima para aposentadoria, tempo de carência, redução de benefícios. Contudo, muito mais do que a justificativa social de correção dos sistemas de previdência, o que se observou na maioria das reformas implementadas nos países em desenvolvimento, foi a existência de razões de natureza macroeconômica acelerando e norteando os processos de reforma. (BANCO MUNDIAL, 1994). No contexto de baixas taxas de crescimento econômico, desequilíbrios fiscais e endividamento externo, a redução dos déficits previdenciários ganhou contornos de verdadeira política econômica, tendente à correção e ajustamento das contas públicas nacionais. Além da redução das despesas previdenciárias, vários países, dentre eles Chile, Argentina e Brasil, introduziram em suas reformas mudanças severas na base institucional da previdência, repassando para o mercado atribuições do Estado, bem como promovendo mudanças no seu modelo de financiamento — migrando do regime de repartição simples para o regime de capitalização. (SOUZA, 2005)

O caso da reforma previdenciária na Argentina é elucidativo para a compreensão do contexto histórico das mudanças. Em 1993, a Argentina iniciou uma reforma do regime previdenciário nacional, mediante a criação de um sistema integrado de aposentadorias e pensões. O referido sistema fazia parte de um conjunto de ações de seguridade social que já vinham sentindo os efeitos de uma crise macroeconômica. As reservas para custeio da previdência estavam se

esgotando; a cobertura abrangia um número alto de benefícios cujos requisitos para obtenção implementavam-se de forma rápida e sem a necessária fonte de custeio. Além disso, fatores demográficos contribuía para o agravamento da crise. (BERTONCINO; FLANAGAN, 2000; MPAS, 2005). Desde a década de quarenta, o sistema de previdência argentino estruturou-se num modelo de repartição simples, baseado na premissa de que os servidores ativos deveriam sustentar o benefício dos servidores inativos, estabelecendo-se um pacto intergeracional.⁵ Em tese, para que um regime de repartição simples seja sustentável, os aportes dos servidores ativos num determinado momento devem ser suficientes para custear os benefícios gerados no mesmo período. Todavia, seja por questões demográficas, maturação do regime ou mesmo por alterações no mercado de trabalho, o montante de aportes passou a ser insuficiente para custear os benefícios.

A solução encontrada para manter o pagamento das aposentadorias e pensões foi o aumento das alíquotas de contribuição, que, ao decorrer dos anos setenta cresceram de vinte para vinte e seis por cento da remuneração dos trabalhadores. Na década de oitenta, para minimizar a insustentabilidade do regime previdenciário, o governo passou a destinar recursos tributários específicos para o custeio dos benefícios. A arrecadação de impostos sobre combustível, gás e telefonia chegou a representar a terça parte do custeio previdenciário total em 1990. Em 1994, o regime previdenciário na Argentina demonstrava um quadro preocupante de pouca transparência para os contribuintes e beneficiários e elevado déficit, o que ocasionou um consenso político para a realização, pela primeira vez, de uma reforma estrutural do sistema. O colapso das finanças públicas na Argentina foi fortemente acelerado pelo custo de transição decorrente da reforma previdenciária adota naquele país. Ismael Bermúdez (2003) relata que a Previdência posta em prática a partir de 1994 é que deu origem às empresas administradoras de fundos de aposentadorias e pensões — ou AFJP, sigla oficial adotada no país.

Essa reforma determinou uma crise do sistema previdenciário maior do que a que existia oito anos antes. A reforma, impulsionada pelo Banco Mundial, criou, tanto para os trabalhadores públicos e privados em atividade quanto para

⁵ O mesmo regime adotado ainda no Brasil.

autônomos (profissionais ou empregados por conta própria), um sistema misto, estatal e privado — enquanto as 3,4 milhões de pessoas já aposentadas seguiam recebendo seus benefícios do sistema público. Todavia, o governo concedeu incentivos e vantagens para os que se transferissem para as AFJP, e medidas oficiais adicionais determinaram que a maior parte dos trabalhadores terminasse compulsoriamente afiliada a administradoras privadas. Assim, enquanto o Estado continuou pagando aposentadorias e pensões dos já aposentados e dos novos aposentados que haviam contribuído para o sistema público, as contribuições dos trabalhadores (11% do salário), que anteriormente iam para o regime público, passaram para as AFJP. (BERMÚDEZ, 2003)

Vinícius Carvalho Pinheiro (2001), em artigo intitulado “*O sistema de capitalização inviabilizou o equilíbrio das contas públicas; a Argentina e a Previdência*”⁶, sustenta que a crise da Argentina estava estruturalmente relacionada com os impactos fiscais da privatização da previdência. A substituição parcial do sistema público de repartição, onde os trabalhadores ativos financiam os aposentados, pelo sistema privado de capitalização individual, em que cada trabalhador contribui para fundos de pensão privados para financiar a sua aposentadoria tem apresentado elevados custos de transição, inviabilizando o equilíbrio das contas públicas.

Prossegue, o autor, afirmando que “As receitas da previdência oficial diminuíram, pois parte da contribuição do trabalhador, antes aportada aos cofres públicos, passou a ser destinada aos fundos de pensão privados”. (PINHEIRO, 2001, p. 54) E, por outro lado, as despesas aumentaram, porque o Estado, além de continuar custeando os inativos, devia garantir aos trabalhadores um benefício proporcional em reconhecimento às contribuições feitas no passado. “Em razão da reforma, o déficit previdenciário argentino aumentou de US\$ 891 milhões, em 1993, para US\$ 6,7 bilhões no ano de 2000.” (PINHEIRO, 2001, p.54)

Já a reforma implementada no Chile em 1981 se constituiu, durante um largo tempo, em principal paradigma para as reformas previdenciárias no mundo, particularmente em países da América Latina, cujo fundamento principal residia na substituição radical do regime de repartição organizado pelo Estado por um regime de capitalização individual organizado pelo mercado. (BERTONCINO;

⁶ Texto disponível, à época, em www.redsegsoc.org.uy. Acessado em 2005.

FLANAGAN, 2000; HUJO, 1999) A experiência chilena mostrou fortes evidências quanto a inadequação como modelo a ser seguido, seja em razão dos efeitos que o custo de transição acarretaram na aceleração do endividamento público, ou pelos indicadores de sua existência: o gasto público elevou-se, a cobertura previdenciária reduziu-se, o custo administrativo previdenciário aumentou e o valor dos benefícios oscila de acordo com a flutuação do mercado financeiro, gerando incertezas. Além disso, no Chile, a alta concentração dos ativos previdenciários em mãos de poucas administradoras de recursos financeiros gerou uma oligopolização do mercado. (MPAS, 2005, NOGUEIRA, 2009)

Para José Comblin, na obra *O neoliberalismo*, 2001, a ideia de resgate do liberalismo clássico pautado na perspectiva de um mercado livre, até a Segunda Guerra Mundial, era considerada uma excentricidade dos economistas, em especial, Hayek e Friedman, da Escola de Chicago. As teses de Hayek permaneceram no espaço das ideias até a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, a partir de 1973, quando pela primeira vez, em todo o mundo capitalista, combinaram-se baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação (Oliveira, 2012). A crise, afirmava Hayek, decorria do

“poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases da acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais”. (HAYEK, 1987, p. 20)

Como remédios para tais males, pregava-se a necessidade de um "Estado forte" no sentido de rompimento do poder dos sindicatos, controle a expansão monetária, diminuição dos gastos sociais e intervenção estatal na economia, de um modo geral. Paralelo a isso, o capitalismo experimentava o fenômeno da globalização, com a abertura dos mercados externos em face da queda das barreiras ao livre fluxo comercial e financeiro. Caem as separações comerciais entre as nações, que passam a intercambiar bens e serviços com maior liberdade. Para alguns autores, o neoliberalismo pregou a luta contra o socialismo, entendendo que, se os bens fossem distribuídos de modo arbitrário, o respeito às liberdades individuais seria comprometido. Os direitos sociais atravancavam o livre mercado.

Se o socialismo representava o mal, a ideia contrária, portanto, o liberalismo total, deveria ser buscado a qualquer custo. (ANDERSON, 1995, p. 9-23)

O neoliberalismo não representou somente uma ideologia antissocialista. Suas premissas passaram a ser incluídas em programas políticos, especialmente a partir da década de 70, visando alcançar ajustes fiscais. (COMBLIN, 2001) A primeira experiência neoliberal sistemática do mundo foi colocada em prática no Chile de Pinochet, após o golpe militar que derrubou e assassinou o presidente Allende. Como observa Petter Anderson (1995, p. 9-23), "O Chile de Pinochet começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego em massa, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos" contando, para tanto, com a ajuda direta dos 'Chicago boys', um grupo de economistas que haviam estudado na Universidade de Chicago e que ocupavam postos-chaves no governo Pinochet. Anderson chama a atenção para um dos aspectos básicos do neoliberalismo:

"O neoliberalismo chileno, bem entendido, pressupunha a abolição da democracia e a instalação de uma das mais cruéis ditaduras militares do pós-guerra. Mas a democracia em si mesma — como explicava incansavelmente Hayek — jamais havia sido um valor central do neoliberalismo. A liberdade e a democracia, explicava Hayek, podiam facilmente tornar-se incompatíveis se a maioria democrática decidisse interferir nos direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse. Por isso, Friedman e Hayek podiam olhar com admiração e experiência chilena, sem nenhuma inconsistência intelectual ou compromisso de seus princípios". (ANDERSON, 1999 p. 9-23)

Os programas neoliberais, portanto, pregaram a supressão ou redução dos obstáculos à livre circulação de capitais, bens e serviços. "Os capitais servem à especulação" (COMBLIN, 2001). As multinacionais procuram estabelecer filiais em muitas nações para aproveitar vantagens — impostos menores, salários mais baixos, evasão de lucros, outros privilégios — e passam a adquirir poder político. A política neoliberal tende, ainda, a desestabilizar os coletivos que servem à defesa dos indivíduos, na medida em que deixa o indivíduo isolado no mercado, entregue às forças do poder econômico, sem maiores possibilidades de resistência.

Segundo Nogueira (2009), após anos de liberalismo econômico no Chile, a então candidata à presidência em 2005, Michelle Bachelet, defendia a necessidade de alterações na proteção social oferecida aos chilenos. Propugnava por uma reforma que melhorasse o sistema de previdência social.

O diagnóstico do sistema de capitalização individual criado por Pinochet mostrava que não haviam sido resolvidos três grandes problemas do antigo regime de repartição: o baixo valor das aposentadorias, a pequena cobertura dos trabalhadores não empregados e as dificuldades de financiamento do sistema. A tais deficiências se acrescentou o fato de que a grande maioria dos trabalhadores chilenos conseguiria obter apenas uma aposentadoria pelo valor mínimo e muitos (cerca de um milhão de trabalhadores, conforme número projetado para o ano de 2025) um valor ainda inferior ao mínimo, por não terem conseguido realizar as contribuições necessárias. (NOGUEIRA, 2009, p. 77-78)

O modelo chileno de reforma serviu apenas de inspiração à reforma da previdência pública brasileira, todavia, embora perceba-se um viés neoliberal, o modelo adotado no Brasil tomou rumos próprios, mediante dois eixos de ação: instituição do caráter contributivo e equilíbrio atuarial e financeiro. Além disso, em vez da privatização total da previdência, optou-se pela manutenção de um pilar público básico, de valor limitado por teto constitucional. (SOUZA, 2005) A nova legislação previdenciária buscou proteger as finanças públicas no financiamento do custo dos benefícios previdenciários por meio das regras limitantes, no que concerne às contribuições do poder público (que não podem ser superiores ao dobro das contribuições vertidas pelo servidor) e às despesas líquidas com inativos⁷.

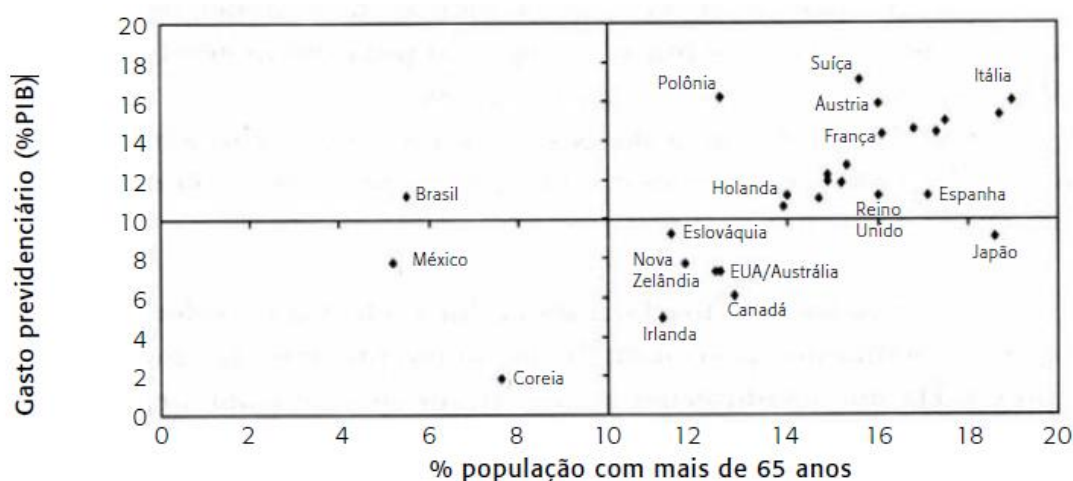
Acrescente-se no rol de normas que buscam salvaguardar as finanças públicas os vários dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sob a alegação de desequilíbrio nas contas e previsão de déficit insustentável no orçamento da Previdência Social para os anos seguintes, com risco de quebra de todo o sistema, que o Congresso Nacional, submetido à pressão do governo, de grupos econômicos e às exigências do Fundo Monetário Internacional, aprovou, em 15 de dezembro

⁷ Que não poderiam ser superiores aos 12% da Receita Corrente Líquida, conforme redação original da Lei n. 9.717/98

de 1998, a Emenda Constitucional n. 20, modificando o sistema de previdência e estabelecendo regras de transição. (SOUZA, 2005; NOGUEIRA, 2009)

Giambiagi (2007, p. 93) destaca pesquisa que aponta o Brasil como o único país do grupo analisado com menos de 10% de idosos que gasta mais de 10% do PIB com previdência. A necessidade de ajustes também é demonstrada pelos aportes crescentes do Tesouro Nacional para cobrir diferenças entre receitas e despesas. Nos gastos totais com a Previdência, nota-se o aumento de despesas, passando de 2,5% do PIB em 1988, ano de aprovação da Constituição, para quase 5% do PIB em 1994, quando foi lançado o Plano Real, superando 7% do PIB em 2004 (Giambiagi, 2007).

Gráfico 1: Gasto previdenciário no Brasil em comparação com outros países.



Fonte: Giambiagi, 2007

Com a retomada do tema da reforma da previdência pelo Governo Lula colocou-se novamente na ordem de debate aspectos que já se julgavam superados no contexto das discussões sobre previdência em outros países. Passaram a frequentar os meios de comunicação expressões tipicamente vinculadas ao ideário neoliberal ou associadas ao governo anterior, dentre elas a insinuação de ‘privilégios’ dos servidores públicos, a alegação de ‘falência da previdência social’ e a ênfase no ‘déficit’ dos regimes previdenciários. (MODESTO, 2004) Culminou-se, então, em dezembro de 2003, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 41, completando o quadro de alterações trazidas pela EC n.

20/98.⁸ Outras reformas previdenciárias decorreram das Emendas Constitucionais n. 47/2005 e n. 70/2012, porém não se de interesse específico desse estudo, posto que alteraram apenas requisitos de concessão de benefícios.

Antes de prosseguir na análise dos modelos de gestão dos regimes próprios de previdência, entende-se oportuno destacar que alguns autores analisam o problema da previdência pública sobre outro prisma. A previdência pública, tratada por muitos como despesa inevitável do Estado, isto é, como gasto público, pode ser pensada como investimento social. Bernardo Kliksberg⁹ enumerando algumas questões chaves para uma gestão social eficiente, argumenta que o investimento em desenvolvimento social não tem um fim em si próprio: é a base de sustentação para o desenvolvimento econômico. O autor cita Armatya Sen¹⁰, que defende ser um profundo erro conceitual marginalizar, postergar ou sacrificar o gasto social, pois, as evidências ao final do Séc. XX demonstram que os países que destinaram recursos ao campo social e os administraram com eficiência estão colhendo importantes frutos, em termos de progresso e vantagens competitivas. Kliksberg menciona que documentos recentes do Banco Mundial apontam para a mesma linha de pensamento. A instituição defende que existem quatro tipos de capital em uma sociedade: os ativos naturais, integrados por recursos extraídos da natureza; os ativos produzidos pela ação humana; o capital humano; e o capital social, formado de valores, instituições, capacidade de associativismo, clima de confiança entre os atores sociais, dentre outros aspectos. Prossegue o autor assinalando que

“El capital humano, y el social, deben revalorizarse. En el siglo XXI su peso será decisivo. La calidad de los recursos humanos de un país, y la ‘inteligencia’ de sus instituciones, definirán seriamente su posición relativa en los procesos de globalización.” (KLIKSBERG,, p. 01)

⁸ Tem sido costume sustentar que, sempre que a economia e as finanças do país entram em crise, em vez de se debitar essa situação à má gestão da administração, aos desmandos políticos, aos pesados encargos do endividamento externo e interno, a responsabilidade é descontada no sistema previdenciário. Aumentam-se as alíquotas dos descontos, reduz-se a abrangência dos segurados, retiram-se vantagens e valores dos benefícios, e, decorridos anos, o quadro econômico, financeiro e social do país volta a agravar-se. Este é o ciclo que se repete, até que somente venha a restar a previdência privada — e este parece ser o objetivo oficial —, só acessível a estratos sociais privilegiados. (desabafo nosso)

⁹ KLIKSBERG, Bernardo. *Hacia una gerencia social; algunas cuestiones claves*. Acessado 24.07.05

¹⁰ SEN, Armatya. *Development thinking at the beginning of the XXI Century*. Citado por KLIKSBERG, Bernardo, op. cit., p. 1. Tradução livre.

Tal consenso encontra-se também manifesto na Resolução da 89ª Conferência Internacional da OIT de 2001, em trecho citado por Ernesto Murro, como segue:

“La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil.” (MURRO, 2004, p.18)

Em igual sentido, Murro afirma que o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, no Informe da 39ª Seção da Comissão de Desenvolvimento Social (2/2001) manifestou-se:

“Los que critican la protección social aduciendo motivos económicos sostienen que tiene efectos negativos en el rendimiento económico general, sea porque es demasiado cara, sea porque obstaculiza los cambios estructurales. Sin embargo, se ha constatado que este enfoque es miope y superficial. Como lo demuestra la experiencia de los países que han tenido éxito en las esferas económica, política y social, el desarrollo económico y la protección social se refuerzan mutuamente y, en esencia, son elementos del mismo paradigma.” (MURRO, 2004, p. 20)

Transportando o raciocínio acima exposto para a questão da previdência dos servidores públicos, percebe-se que os recursos destinados pela Administração para a composição de fundos de previdência ou a gestão eficiente dos regimes próprios de previdência não precisam ser considerados como gasto público. Podem ser entendidos como investimento público que, se bem administrados, podem trazer rentabilidade financeira, além, evidentemente, de funcionarem como meio eficaz de garantir direitos sociais fundamentais. Verifica-se, também, que o investimento em políticas de valorização da previdência dos servidores públicos interessa não somente aos servidores públicos — que terão assegurado o direito o futuro. Interessa à sociedade, posto que a consequência lógica do equilíbrio das contas previdenciárias é a destinação, cada vez menor, de recursos da receita

corrente para cobrir déficits, aumentando a possibilidade de destinação das verbas públicas remanescentes para investimento em áreas sociais como educação, saúde, infraestrutura urbana, etc. (NOGUEIRA, 2009)

No Brasil, até 1998, as despesas com o custeio da previdência dos servidores públicos confundiam-se com as despesas de pessoal do Ente político. Os órgãos orçamentários não faziam distinção entre despesas de pessoal e custeio previdenciário. As dotações orçamentárias previam, simplesmente: pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo. É com o advento da Emenda Constitucional n. 20 e da Lei federal n. 9.717, no ano de 1998, que se passou a dar maior importância à previdência dos servidores públicos, abrindo, em âmbito nacional, debates quanto à forma de financiamento dos déficits previdenciários; gestão dos regimes próprios; políticas e diretrizes de investimentos dos recursos previdenciários; dentre outros temas pertinentes à matéria. As experiências em gestão dos regimes próprios de previdência têm demonstrado que a ausência de metas a médio e longo prazo; a subestimação, em cada caso, das dificuldades e peculiaridades; a alta complexidade e especificidade da matéria; associado ao despreparo dos gestores públicos; são fatores determinantes do insucesso na implantação de políticas previdenciárias. (NOGUEIRA, 2009)

Há que se considerar, decerto, que a superação da crise econômica é um dos maiores desafios do Poder Público, no que tange à questão previdenciária. Encontrar soluções para a melhor gestão e administração dos regimes previdenciários face, especialmente, à maior demanda de prestação de serviços públicos pautados pelo princípio da eficiência é tarefa que não deve ser relegada ao segundo plano. O conceito de gestão pública eficiente, ainda que entendido como conceito jurídico indeterminado, está associado ao aumento quantitativo e qualitativo da prestação de serviços públicos e à redução de custos, como indica o princípio da economicidade. No caso brasileiro, o critério 'eficiência' foi elevada à condição de princípio constitucional expresso com a reforma à Constituição da trazida pela Emenda Constitucional n. 19/98. Em decorrência da mudança constitucional supracitada, tornou-se frequente a implantação de reformas que visam alcançar um modelo de Administração Pública gerencial. Este modelo de Administração Pública possui traços característicos, dentre eles: substituição dos modelos de gestão centralizados e hierarquizados por modelos de gestão descentralizada; instituição de meios de controle da qualidade de prestação dos

serviços; participação dos usuários na gestão dos serviços; substituição de modelos burocráticos por sistemas focados nos resultados; prestação indireta de serviços, sendo estes fiscalizados pelo Poder Público.

É de se reconhecer que alguns modelos de gestão aplicáveis à iniciativa privada podem ser úteis e, por vezes, necessários à administração pública. Todavia, a mera transposição das práticas da administração privada para os modelos de gestão pública não é garantia de eficiência, como ressalta Bresser Pereira na obra *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*:

“Não se trata, porém, da simples importação de modelos idealizados no mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições.” (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 07)

A Constituição da República acolhe o equilíbrio entre poder e cidadania como forma de concretização do Estado Democrático de Direito. Busca-se uma administração transparente e mais ética dos interesses públicos. Neste sentido, a gestão participativa consiste na capacidade de exercício legítimo do poder que, além de estar fundado no espírito democrático, busque a promoção dos valores da solidariedade e da justiça social. A transparência constitui um dos passos para a gestão pública participativa posto que, ao mesmo tempo em que funciona como ponte de acesso ao cidadão, dinamiza as possibilidades de controle da administração pública. Todavia, a mera disponibilização de informações claras e precisas aos cidadãos não é suficiente para garantir uma administração pautada no princípio democrático. É preciso intensificar o vínculo entre usuários dos serviços públicos, administrados e cidadãos com o poder público, transformando-o em elemento chave para a gestão pública eficiente. O reconhecimento da importância do princípio da transparência como alicerce para a boa gestão da seguridade social foi apresentado na Resolução da 89ª Conferência Internacional da OIT de 2001 que propugna expressamente, dentre outros, os seguintes princípios básicos para os sistemas de seguridade social “administración sana e transparente com custos administrativos tan bajos como sea factible; com fuerte participación de los interlocutores sociales.” (MURRO, 2004, p 21)

Retomando a questão da reforma, a análise do custeio da previdência pública está condicionada a dois aspectos básicos: a) definição do custo previdenciário, isto é, o cálculo do valor atual dos benefícios futuros concedidos e a conceder, somado às despesas administrativas do sistema; e b) definição da forma ou regime de financiamento deste custo. A Constituição Federal de 1988 com as alterações trazidas pela EC n. 41/03 traz a previsão de dois modelos de financiamento conjugados: um regime de repartição simples, limitado a um teto de pagamento de benefícios; e um regime de capitalização, para benefícios superiores ao teto estabelecido. Contudo, antes de tratar das questões financeiras atuariais propostas nesse estudo, colaciona-se um último ponto de vista quanto à questão econômica da previdência. Segundo Barr (2001), há dois caminhos para buscar a segurança na velhice: armazenar a produção corrente, guardando parte da produção atual para uso futuro; ou trocar a produção corrente por um direito sobre a produção futura.

Na primeira hipótese, o método adotado é inviável na prática, seja pelo alto custo da armazenagem, pelas incertezas em relação à mudança de necessidades do indivíduo, seja pela impossibilidade de ser aplicado sobre serviços derivados do capital humano, como os serviços médicos, por exemplo. Resta-nos a segunda hipótese. Barr (2001) sustenta que há duas formas de garantir o direito sobre a produção futura: a) economizando e poupando parte dos ganhos atuais, que seriam trocados por bens produzidos por pessoas mais jovens no futuro; ou b) obtendo-se uma promessa, dos filhos ou do Estado, de que o aposentado continuaria recebendo bens produzidos por outros no futuro. Pois bem, o regime de financiamento previdenciário em que os benefícios são pagos com fundos constituídos pela poupança individual de cada indivíduo é denominado capitalização. Já o regime de repartição simples, é aquele baseado na promessa do Estado, que financiaria o pagamento dos benefícios com receitas dos impostos, por exemplo.

Portanto, como o sistema de acumulação da produção corrente é inviável, a única forma de financiamento da previdência é o direito sobre a produção futura. Ressalta Barr que o que interessa, então, é o nível de produtividade que pode assegurar o padrão de vida do aposentado. Em síntese, a questão fundamental é que os aposentados

“não estão interessados em dinheiro (ou seja, pedaços coloridos de papel com fotos de heróis nacionais), mas no consumo — alimento, vestuário, calefação, serviços médicos, ingressos para partidas de futebol, e assim por diante. O dinheiro é irrelevante, a menos que haja produção para os aposentados adquirirem.” (BARR, 2001:95)

Sendo a produção futura indispensável à sustentabilidade dos sistemas previdenciários, indispensável é que as políticas de reforma previdenciária estejam associadas a políticas econômicas que disciplinem o ato e o fato econômico produção. Numa breve incursão do Direito Econômico, verifica-se que o instituto da produção cuida do ato de produzir, do fato produção e das próprias relações de produção. Elementos de natureza econômica. Segundo Washington Albino Peluso de Souza (2003), contudo, ao submetê-los ao elemento social, passam a assumir, além do caráter econômico, feições de política econômica. Por fim, quando estes elementos são incorporados aos ditames de uma norma jurídica, transformam-se em ato e fato jurídicos de interesse do Direito Econômico. O fato produção pode ser decomposto nos seguintes fatores, os quais constituem o processo produtivo, que levam ao produto: recursos naturais ou matérias-primas; trabalho; capital; e organização. A relação de produção é pautada, por seu turno, numa ideologia constitucionalmente adotada.

A Constituição Federal de 1988 cuida da matéria na medida em que dispõe, em vários de seus artigos, sobre o direito de propriedade, suas limitações ou ampliações, seu uso particular ou público, enfim, sua função social. De acordo com os fundamentos e princípios desta, é que se estabelecem os objetivos e resultados das políticas econômicas relativas à produção. Desta forma a regra da maior vantagem, ou seja, a melhor medida econômica da produção no sentido de obtenção da mais elevada produtividade é extraída da ideologia constitucional. As decisões, quanto à relação custo-benefício, política salarial, subsídios, financiamentos, devem atender a uma função social. Isto é, a economicidade, princípio segundo o qual se busca a concretização dos objetivos constitucionalmente traçados por uma linha de maior vantagem, ou seja, da forma mais viável possível para o suprimento de determinada necessidade, seja esta de que ordem for, não apenas patrimonial, mas também social, política, cultural, moral. O sentido do termo economicidade, portanto, é muito mais amplo do que

simplesmente econômico, o qual se liga, fundamentalmente, à ideia material de lucro financeiro. (SOUZA, W., 2003)

Como se pode perceber, no desenvolver deste trabalho até aqui, as reformas previdenciárias, sobretudo, na América Latina, não têm enfrentado a questão da produção futura — fator indispensável à solução do problema previdenciário. As reformas de 1998 e 2003 no Brasil, por exemplo, não estão atreladas a políticas de produção e parecem objetivar, em apertada síntese, à substituição parcial do regime financeiro de repartição simples pelo regime de capitalização. O regime de financiamento dos custos previdenciários denominado capitalização tem sido apresentado como forma de superação dos problemas decorrentes do regime de repartição simples. O regime de repartição simples é sensivelmente vulnerável pelas variações demográficas — natalidade e longevidade —, e pelas taxas de emprego formal — posto que o trabalhador informal não contribui para a previdência. (SOUZA, 2005)

Alguns estudiosos questionam quanto à capacidade de o regime de capitalização, apresentado pelos governos como solução para os problemas enfrentados pelo regime de repartição simples, atenderem ao interesse social previdenciário. Para entender a questão, faz-se necessário, de início, definir melhor o regime de capitalização. Em oposição ao sistema solidário e de pacto intergeracional do regime de repartição, a capitalização pressupõe a formação de reservas individuais ao longo do período laborativo de forma que cada trabalhador custeie a própria aposentadoria. Funciona, a título de exemplo, como uma caderneta de poupança forçada. Se o regime de repartição simples era vulnerável às questões demográficas e alterações na taxa de emprego formal, os grandes fatores de desequilíbrio no sistema de capitalização são as taxas de juros e os desajustes dos níveis salariais. Ou seja, quanto maior a taxa de juros, maior a rentabilidade do fundo e menor o montante de contribuições necessárias ao custeio da aposentadoria. Se, todavia, a rentabilidade dos fundos for afetada por baixas taxas de juros, o montante final pode ser insuficiente para o custeio do período de inatividade laboral.

Outro ponto fundamental para se distinguir um regime do outro refere-se ao fato de que, no regime de repartição simples, normalmente, as contribuições variam no tempo, mas o benefício é definido, ou seja, tem seu valor predeterminado e não sofre, em tese, interferência de eventuais variações das

reservas. Já no regime de capitalização o benefício não tem seu valor predeterminado, variando em função da reserva que se puder acumular até a data da concessão do benefício. No regime de capitalização, portanto, se as contribuições são altas, se o período de investimento é longo, ou se as aplicações geraram alta rentabilidade, o benefício será maior que o planejado; aprovando ao segurado. Se, ao contrário, as contribuições são pequenas, o período de capitalização é curto, a rentabilidade baixa, o benefício será menor que o desejado; recaindo o impacto somente sobre o segurado, já que o plano é individualizado e não solidário, como no regime de repartição.

Não interessa, ao escopo central desse trabalho, fazer críticas infundadas à política neoliberal que se mostra latente por traz da reforma previdenciária, conforme literatura apontada, mas há pontos que se quer levantar para posterior discussão. Por exemplo, é sabido que a Lei de Responsabilidade Fiscal decorreu de uma imposição do Fundo Monetário Internacional, mas é inegável que o equilíbrio receitas-despesas é saudável a qualquer ente público e atende ao interesse público: princípio já consagrado no ordenamento constitucional brasileiro.

O mesmo não se pode dizer da substituição do regime de repartição simples, pelo regime de capitalização, nas reformas previdenciárias. Embora no modelo brasileiro não haja substituição total de um regime pelo outro — o que caracterizaria verdadeira privatização da previdência —, é inegável que, ainda assim, o regime de capitalização atende a interesses de mercado, posto que os recursos dos fundos serão investidos em aplicações financeiras de longo prazo.

Como ressalta Barr (2001), a capitalização não resolve as adversidades demográficas. Ou seja, se temos uma queda de natalidade e um aumento na longevidade é evidente que a produção futura deverá ser incrementada, pois teremos menos pessoas produzindo e mais pessoas consumindo. Em face dos problemas demográficos a variável chave é a produção; no sistema de capitalização os recursos não são investidos no sistema de produção e sim no mercado de capitais. Como vimos anteriormente, interessa ao inativo o *direito ao futuro*¹¹ e não o dinheiro em si, o papel colorido.

¹¹ Expressão cunhada por Juarez Freitas na obra *Sustentabilidade, 2ª ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2012.*

Costuma-se considerar que a poupança interna e, conseqüentemente, o crescimento econômico sejam maiores no regime de capitalização do que no regime de repartição simples, por razões óbvias: o dinheiro fica aplicado. Entretanto, dois fatores importam num desmerecimento deste argumento. Em primeiro lugar, a constituição de uma poupança obrigatória, influi diretamente na diminuição da poupança voluntária. O trabalhador precisa manter o padrão de vida, portanto, ao sofrer um aumento na contribuição para a poupança obrigatória, fundo de aposentadoria, deixa de recolher aquele valor para sua poupança voluntária. Outro fator questionável é que, a poupança obrigatória implica, evidentemente numa redução do consumo presente, o que causa uma retração do mercado que terá que diminuir a produção.

O modelo de capitalização também não reduz os gastos públicos, como sustentam seus defensores. É que a privatização não soluciona os problemas fiscais. Em longo prazo, o regime de capitalização bem estruturado, pode até aliviar os cofres públicos, mas, a curto e médio prazo, o passivo previdenciário já acumulado, ou seja, os custos de transição do sistema são muito maiores do que os custos de correção dos sistemas deficitários. É o que demonstra um estudo do próprio Fundo Monetário Internacional, citado por Barr em seu artigo:

“os custos financeiros de fazer tal mudança [para um plano totalmente capitalizado] podem ser muito altos, e [...] arcar com tais custos pode demandar uma quantidade de ajuste fiscal que é substancialmente mais elevada do que seria necessário para sanar o sistema de repartição simples.(Chand e Jaeger, 1996, p. 32-3)”
(BARR, 2001)

Das ponderações feitas, extrai-se que não há um modelo ótimo de financiamento da previdência social. Não há uma receita pronta que seja eficiente e justa ao mesmo tempo. Ao se discutir reforma previdenciária, parece salutar mesclar o regime de capitalização com o regime de repartição simples, de modo a que estes se compensem em suas deficiências. Todo modo, parece ser indispensável que as políticas de reforma previdenciária estejam em conformidade com o princípio da reserva do possível e, sobretudo, com a garantia do mínimo existencial.

Conclui-se esse capítulo inicial destacando-se que o princípio da autonomia federativa, nos termos da Constituição brasileira de 1988, conferiu aos Municípios, no arcabouço ampliado de suas competências privativas de auto legislação, autogoverno e autoadministração¹², o poder-dever de garantir aposentadoria e pensão aos respectivos servidores públicos detentores de cargo efetivo. O dispositivo constitucional que estabeleceu a obrigação supracitada, em sua redação original¹³, não especificou regras para instituição, funcionamento, organização e sustentabilidade dos sistemas concessórios de benefícios previdenciários. Nesse sentido, a Constituição limitou-se a exprimir um direito à ‘paridade’ entre servidores ativos e inativos, nos termos do então art. 40, § 4º, e um direito à pensão por morte, conforme antigo art. 40, § 5º. À época, ambos os benefícios previdenciários, deveriam corresponder à ‘integralidade’, isto é: seriam calculados sobre o valor da totalidade da remuneração ou proventos¹⁴ percebidos no mês antecedente à concessão da aposentadoria ou pensão, desprezando-se o histórico remuneratório do servidor público. Importa salientar que o direito à paridade se encontra vinculado à permanência do direito à integralidade, já que assegura ao aposentado os mesmos reajustes, benefícios ou vantagens concedidos posteriormente aos servidores em atividade.

A obrigação de instituição de regime de previdência especial para os servidores públicos, apesar de traçada em norma constitucional, apenas foi regulamentada dez anos depois, com a sanção da Lei Federal n. 9.717, de 28 de novembro de 1998. Nesse ínterim, os benefícios previdenciários eram arcados com recursos do Tesouro, assim como de resto as demais despesas de pessoal, onerando os cofres públicos. Dias após a edição da referida norma, foi promulgada a Emenda

¹² Cf. Sobre autonomia municipal, no contexto da Constituição de 1988, ver ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996; e MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹³ Cf. BRASIL, Constituição Federal de 1988 (redação original) – “Art. 40. O servidor será aposentado: [...] § 1º - [...] § 2º - [...] § 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade. § 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei. § 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.”

¹⁴ A palavra ‘proventos’ é usada no texto constitucional em sentido estrito, significando a contraprestação devida ao aposentado.

Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, aduzindo severas mudanças no texto constitucional, dentre as quais a prescrição do caráter contributivo e da obrigatoriedade de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário dos entes federativos.

Com o advento da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, estabelecendo penalidades por descumprimento das normas de finanças públicas e instituindo padrões de responsabilidade na gestão fiscal dos entes federativos, os Municípios passaram a dar alguma atenção aos seus sistemas de concessão de aposentadoria e pensão (CORREIA, FLAMMARION, VALLE, 2001). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁵ regulamentou o art. 169 da Constituição Federal que, por seu turno, determina que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.” Além dos limites à despesa total de pessoal – o que inclui o gasto direto do Tesouro com servidores inativos – , encontrava-se vigente, à época, a limitação de gasto com inativos e pensionistas em 12% do montante total da receita corrente líquida em cada exercício financeiro¹⁶, nos termos da redação original da Lei n. 9.717/98.

A despeito de todo o conjunto normativo referente à sustentabilidade das contas públicas, a preocupação com as contas previdenciárias ganhou relevo com a instituição do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), por meio do Decreto federal n. 3.788, de 11 de abril de 2001. Por esse instrumento de controle do Ministério da Previdência¹⁷, o ente federativo que descumpra as determinações da Lei n. 9.717/98, relativas ao seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), fica impedido de receber recursos de transferências voluntárias da União; impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União; tem suspenso os empréstimos e financiamentos concedidos por instituições financeiras federais; e, ainda, suspenso o recebimento de valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em

¹⁵ Como ficou conhecida a Lei Complementar n. 101/2000.

¹⁶ BRASIL, Lei 9.717/98 (redação original) Art. 2º, § 1º “A despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares de cada um dos entes estatais não poderá exceder a doze por cento de sua receita corrente líquida em cada exercício financeiro.” O dispositivo foi revogado em 2004 pela Lei federal n. 10.887/04.

¹⁷ Sobre a legitimidade do controle exercido via Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), ver tópico específico desse estudo.

razão da Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999, relativos à compensação previdenciária. É, todavia, a Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003 e suas profundas reformas no campo da previdência pública que despertam a preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. O debate previdenciário ganha intensidade, refletindo, a partir de então, em alterações mais severas das legislações infraconstitucionais e dos regimes de previdência no âmbito municipal.

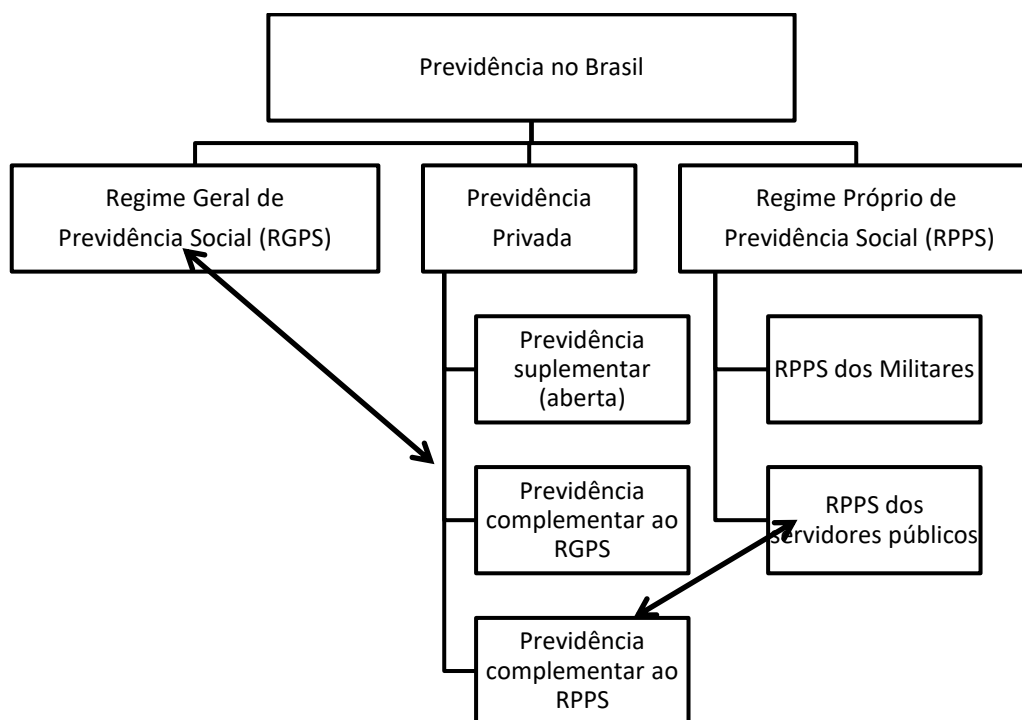
Prosseguindo, para uma compreensão mais adequada do RPPS, torna-se necessário estabelecer alguns elementos conceituais, traçar algumas peculiaridades do sistema e delimitar suas características.

2.2 Elementos conceituais, peculiaridades e características

No Brasil, conforme ordenamento jurídico vigente, a previdência estrutura-se tripartida em: previdência privada, previdência geral e previdência dos servidores públicos. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal, observado o disposto na Lei Complementar n. 109/2001. As entidades de previdência complementar são classificadas em fechadas e abertas. As entidades fechadas devem manter planos de benefícios acessíveis apenas: a) aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas, ou aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores; ou b) aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores. Essas entidades devem prever plano de custeio, com periodicidade mínima anual, estabelecendo o nível de contribuição necessário à constituição das reservas garantidoras de benefícios, fundos, provisões e à cobertura das demais despesas, em conformidade com os critérios fixados pelo órgão regulador e fiscalizador. Na previdência privada, o regime financeiro de capitalização é obrigatório para os benefícios de pagamento em prestações que sejam programadas e continuadas, tal qual aposentadoria.

O regime geral de previdência opera conforme política elaborada pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e executadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal a ele vinculada. Este Regime possui caráter contributivo e de filiação obrigatória, nos termos do art. 201 da Constituição, e tem como contribuintes obrigatórios os empregadores privados e seus empregados, os trabalhadores autônomos, dentre outros. O Regime próprio dos servidores públicos, o qual será detalhado no tópico seguinte, destina-se à manutenção dos benefícios previdenciários dos servidores públicos. Tem caráter contributivo e obrigatório, organiza-se pelo sistema de repartição simples e oferece aos segurados benefícios nos moldes do art. 40 da Constituição Federal. Pode-se visualizar melhor o arranjo previdenciário brasileiro no esquema abaixo representado (Fig. 1).

Figura 1 – Esquema geral de previdência social no Brasil



Fonte: elaboração própria

No regime próprio de previdência social, distingue-se o regime dos militares¹⁸ do regime previdenciário dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos (vínculo civil). Nesse trabalho, toda referência a RPPS, exclui os militares. O RPPS pode estruturar-se por meio dos seguintes regimes de financiamento, no termos da Portaria MPS n. 403/08:

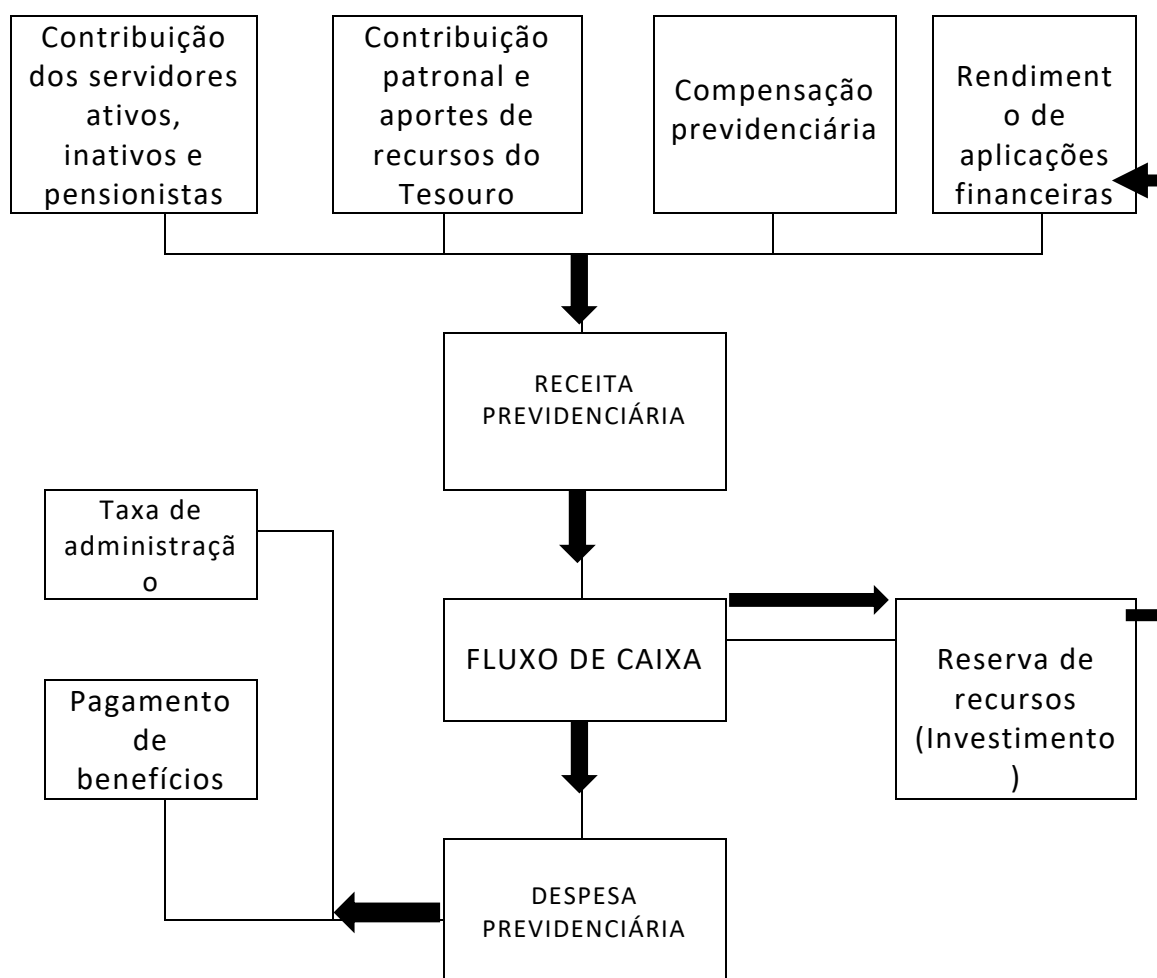
- a) Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;
- b) Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;
- c) Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

Todos os RPPS estruturam ao menos parte do sistema previdenciário no modelo de repartição simples, também denominado *pay-as-you-go*, ou sistema de caixa. O fluxo dos recursos baseia-se em processos estanques onde o caixa do

¹⁸ Desde a Emenda Constitucional n. 18/98, os militares deixaram de integrar a categoria dos servidores públicos. São militares, nos Estados, os integrantes da Polícia Militar e das Forças Armadas e, no âmbito federal, os integrantes das Forças Armadas.

Tesouro ou do Instituto de Previdência recebe as contribuições dos trabalhadores e as repassa aos atuais segurados em gozo de benefício, realizando um complemento dos recursos, caso seja necessário ao equilíbrio financeiro do sistema (Fig. 2)

Figura 2 – Esquema geral de fluxo de caixa no RPPS



Fonte: elaboração própria

Nota: *Quando as receitas de contribuição são insuficientes para cobertura das despesas de concessão de benefício, o Ente Federativo pode realizar aportes financeiros.

Já no sistema de capitalização, formam-se reservas para pagamento dos benefícios futuros. O regime tem como característica principal o pré-financiamento do benefício, isto é, o próprio servidor, durante sua fase laborativa,

produzirá, mediante poupança forçada, o montante de recursos necessários para sustentar seu benefício previdenciário futuro. Os recursos de contribuição, em vez de serem repartidos no momento da arrecadação, são acumulados e investidos no mercado financeiro. Dessa forma, não existe o pacto direto entre as gerações, pois será a geração atual que financiará os próprios benefícios previdenciários.

Como dito, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) constitui o sistema de previdência especial dos servidores públicos que ingressam para o serviço público mediante concurso público. Para compreender seu conceito, é necessário conhecer os pressupostos legais, doutrinários e jurisprudenciais que dão contorno à sua existência. No estudo da ciência do Direito, a utilização de linguagem hermética muitas vezes impede a socialização dos saberes e o intercâmbio de ideias com outros campos do conhecimento. O Direito Público, dentre os campos do saber jurídico, parece conter linguagem ainda mais carregada de termos técnicos e conceitos específicos. Agustín Gordillo, citando Hospers, ensina que as palavras não são mais que rótulos: “colocamos rótulos nas coisas para que possamos falar delas e, daí por diante, as palavras não têm mais relação com as coisas, do que têm rótulos de garrafas com as próprias garrafas.” (GORDILLO, 1977, p. 02) Por este raciocínio, as palavras não têm outro significado senão aquele que lhes é dado por convenção ou mesmo por costume. No campo da ciência do Direito, especificamente, a construção do significado das palavras deve extrair-se do ordenamento jurídico, da jurisprudência, da doutrina e, em certos casos, dos costumes.

Como dito, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece dois sistemas oficiais de previdência pública: o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), do qual os servidores públicos detentores de cargo efetivo são filiados obrigatórios; e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao qual se filiam, obrigatoriamente, todos os outros servidores públicos, além dos demais trabalhadores da iniciativa privada.¹⁹

Para efeito de delimitação dos filiados ao RPPS, são considerados ‘servidores efetivos’ aqueles que ingressam no serviço público, mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, nos termos do art. 37, II da CF/88, para ocupar ‘cargo público’ da estrutura permanente dos quadros

¹⁹ Cf. Constituição Federal, art. 40 e 201.

de pessoal da Administração Pública Direta, autárquica ou fundacional, de qualquer dos Entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os cargos públicos, por sua vez, são aqueles regidos pela lei que institui o regime ‘estatutário’ e estabelece os direitos e deveres dos servidores públicos. Podem ser constituídos com o propósito de atender às funções de mera execução de atividades permanentes na Administração Pública Direta, autárquica ou fundacional, esses denominados ‘cargos efetivos’; ou podem destinar-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, quando, então, denominados ‘cargos de confiança’ ou ‘cargo comissionado’ ou, ainda, ‘cargo em comissão’. Somente os servidores detentores de cargo efetivo, ressaltando, são filiados ao RPPS. (MEIRELLES, 2004; FARIA, 2004; DI PIETRO, 2003; BANDEIRA DE MELLO, 2005)

O quadro a seguir proposto elucidada a diferença entre regime de trabalho e regime de previdência.

Quadro 1 – Distinção entre regime de trabalho e regime previdenciário

ENTE FEDERATIVO: UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS					
MODELO ORGANIZACIONAL	NATUREZA JURÍDICA	REGIME DE TRABALHO / VÍNCULO JURÍDICO			REGIME PREVIDENCIÁRIO
Administração Direta, autárquica e fundacional	Direito Público	Estatutário	Cargo público	Efetivo	RPPS
				em comissão	RGPS
		Contratação temporária	Função pública (genérica)		RGPS
Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista	Direito Privado	CLT	Emprego Público		RGPS

Fonte: elaboração própria.

Nas empresas estatais – Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista –, como se observa, não se apresenta a figura do ‘cargo público’ e sim a do ‘emprego público’. Portanto, quando o Estado assume atividade de mercado, o regime de trabalho não é o estatutário. O regime de trabalho dos empregados públicos é, assim, o mesmo adotado pela iniciativa privada, isto é, o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).²⁰

O RPPS é, como se nota no Quadro 1, o regime de previdência dos servidores da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas de direito público, cujo ingresso em cargo efetivo tenha ocorrido mediante concurso público e cujo regime de trabalho é o estatutário. O RPPS está regulamentado no art. 40 do texto constitucional que assegura aos servidores efetivos um regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

O regime abrange necessariamente a concessão dos benefícios de aposentadoria por invalidez, compulsória e voluntária, além de pensão por morte do servidor. Demais benefícios previdenciários²¹ são concedidos nos mesmos moldes estabelecidos para o RGPS e podem ser custeados com recursos do tesouro ou integrarem o rol de benefícios mantidos mediante contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas e correspondente contribuição do Ente federativo.

Numa descrição geral das atuais regras vigentes do RPPS, deve-se considerar que a aposentadoria é concedida com base na média atualizada das remunerações que serviram de base para as contribuições do servidor efetivo durante o tempo de trabalho, podendo abarcar o período de vinculação ao RPPS e o período de vinculação ao RGPS. O regime aposentante é também denominado regime instituidor.

Assim, um servidor que verteu contribuições para o RGPS antes de sua vinculação ao cargo efetivo poderá, observadas as regras de compensação, averbar o tempo contributivo no RPPS instituidor. Essa possibilidade de averbação de tempo também é possível quando o servidor teve vínculo contributivo com outro Ente Federativo antes do vínculo final com o regime aposentante. Há, em cada

²⁰ O regime de emprego público não é objeto de estudo dessa pesquisa, posto que o regime previdenciário correspondente é o Regime Geral de Previdência Social.

²¹ Salário família, licença gestante, auxílio reclusão e auxílio doença.

Ente Federativo, um único RPPS e uma única unidade gestora, de modo que os servidores efetivos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sujeitam-se às mesmas regras de concessão de benefícios previdenciários.²²

Pelas regras vigentes do RPPS a aposentadoria do servidor efetivo pode ser concedida nos casos de invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, salvo nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional e doença grave contagiosa ou incurável, na forma da lei, cujos proventos são integrais. A aposentadoria compulsória é concedida aos 70 anos de idade, tanto para o homem, quanto para a mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

No caso de aposentadoria voluntária, é necessário o cumprimento de um período de carência de dez anos no serviço público e cinco anos no cargo efetivo, sendo os proventos proporcionais para o servidor que completar 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher. Na aposentadoria voluntária, os proventos são integrais quando, além da idade mínima de 60 anos de idade para o homem e 55 para a mulher, ocorrer o implemento simultâneo de tempo de contribuição de 35 anos e 30 anos, respectivamente.²³

Antes da vigência da EC n. 41/2003, a base de cálculo dos benefícios de aposentadoria era a ‘integralidade’, ou seja, a base de cálculo dos proventos era a última remuneração do servidor, sem vínculo com qualquer histórico contributivo ocorrido durante o tempo de serviço. Após a emenda, o benefício passou a ser calculado pela média aritmética simples das 80% melhores remunerações atualizadas no período de julho de 1994 (Plano Real) até a data de concessão da aposentadoria.

Embora o direito à ‘integralidade’ não seja mais adotado pela Constituição vigente, posto que a base de cálculo do benefício agora é a média, a aposentadoria do servidor pode ser concedida com proventos proporcionais ou integrais. O conceito de ‘integral’ não se confunde com o conceito da extinta ‘integralidade’. Para elucidar a diferença entre o benefício proporcional e o integral, depois da EC n. 41/03 que extinguiu a ‘integralidade veja-se o Quadro 2, que se segue.

²² Cf. art. 40, §20 da CF/88 com redação dada pela EC n. 40/03.

²³ Cf. art. 40, §1º da CF/88 com redação dada pela EC n. 40/03.

Quadro 2 – Distinção entre os conceitos de ‘benefício integral’ e ‘integralidade’

PROVENTOS <u>ANTES</u> DA EC N. 41/03	
PROPORCIONAIS	INTEGRAIS
$P = \text{REMUNERAÇÃO} \cdot \frac{TCr}{TCi}$	$P = \text{REMUNERAÇÃO} \cdot 1$
<u>APÓS</u> EC N. 41/03	
PROPORCIONAIS	INTEGRAIS
$P = \text{MÉDIA} \cdot \frac{TCr}{TCi}$	$P = \text{MÉDIA} \cdot 1$

Fonte: elaboração própria.

Nota: P = proventos de aposentadoria; TCr = Tempo de contribuição real, isto é, aquele em que efetivamente houve trabalho ou contribuição; TCi = Tempo de contribuição ideal, isto é, aquele exigido, nos termos da CF/88 para a aposentadoria voluntária integral: 35 anos, homens; 30 anos, mulheres.

Note-se que, após a EC n. 41/03, aposentadoria ‘integral’ é o direito à ‘média cheia’ e não mais o direito à última remuneração. Logo, percebe-se que o conceito de ‘integral’ e de ‘integralidade’ são distintos.

Prosseguindo na apresentação das regras de aposentação do servidor público, as regras de aposentadoria voluntária integral sofrem redução de cinco anos quanto ao tempo de contribuição e a idade para os professores do ensino infantil, fundamental e médio que tenham dedicado todo o tempo de serviço nas funções de magistério.²⁴ Ressalte-se que o período de carência de cinco anos no cargo efetivo e de dez anos no serviço público não sofre redução. Os proventos de aposentadoria, apesar de calculados pela média atualizada, não podem exceder o valor máximo da remuneração no último cargo. Além da aposentadoria especial de professor, o texto constitucional estabelece a possibilidade de, mediante lei complementar específica, instituir-se regras diferenciadas de aposentação para o

²⁴ Função de magistério é o tempo de dedicação à sala de aula e, desde que haja previsão expressa na lei do RPPS, o tempo de direção, supervisão e orientação escolar exercidos pelo professor na unidade de ensino. Sobre o tema conferir Lei n. 11.301/2006 e ADI 3772 do STF.

servidor portador de necessidades especiais, o exercente de atividade de risco e o que trabalha em atividade insalubre, penosa ou perigosa.²⁵

Outro ponto peculiar do RPPS é a possibilidade de concessão de duas aposentadorias pelo mesmo regime instituidor na hipótese de o servidor ter exercido, na ativa, cargos acumuláveis nos termos do art. 37, inciso XVI da Constituição, quais sejam: dois cargos de professor; ou um cargo de professor e outro técnico ou científico; ou dois cargos privativos de profissional da saúde, desde que as profissões sejam regulamentadas.

Saliente-se que, a despeito das hipóteses de acumulação, a regra constitucional é a de proibição de acumular cargos, seja na administração direta ou indireta de qualquer dos Entes federativos. No RPPS não há obrigatoriedade de teto de contribuição, de modo que o servidor contribui com a alíquota de 11% sobre a remuneração total, referente a cada cargo. No RGPS as contribuições são recolhidas por competência, de modo que não há a possibilidade de concessão de mais de uma aposentadoria. A contribuição do empregado para o RGPS é limitada ao teto máximo de benefício que, atualmente é de R\$ 4.663,75.²⁶

A Constituição prevê, nos termos do art. 40, § 14, 15, e 16, a possibilidade de instituição de teto de benefício no RPPS, mediante a criação simultânea de um regime de previdência complementar. Essa, organizada no sistema individualizado de capitalização por meio de planos de contribuição definida, conforme se explica no capítulo seguinte. No âmbito federal, a Lei n. 12.618/12 instituiu teto de benefício para os servidores efetivos da União.

Com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP) e com a aprovação dos planos de benefício, em 04 de fevereiro de 2013, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), iniciou-se a administração do sistema de capitalização individualizada para servidores dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas federais. Os servidores públicos federais que ingressaram para o serviço público federal antes de fevereiro de 2013 podem escolher se querem

²⁵ Cf. art. 40, §§ 4º e 5º da CF/88 com redação atual.

²⁶ O valor corresponde ao teto de benefício do RGPS para o não de 2015 e é reajustado anualmente, A tabela com o histórico de valores pode ser obtida na página eletrônica do Ministério da Previdência.

aderir ao novo modelo previdenciário. Para os novos, o teto de benefício no RPPS é obrigatório e a adesão a planos de previdência complementar é facultativo.

A pensão por morte concedida pelo RPPS é calculada sobre a remuneração, para servidores da ativa e sobre os proventos para servidores inativos. O cálculo prevê o pagamento da pensão em valor igual ao percebido pelo servidor, limitado a um valor que corresponde ao teto de benefício do RGPS²⁷. Para os servidores que recebem remuneração ou proventos acima do referido limite, a parcela excedente sofre redutor de trinta por cento. A título de exemplo, se um servidor aposentado recebia proventos de R\$ 14.663,75, a pensão para a família será calculada pela fórmula: $[(R\$ 4.663,75 * 100\%) + (R\$ 10.000,00 * 70\%)] = R\$ 11.663,75$.²⁸

Pelas atuais regras do RPPS, não há mais direito à paridade entre ativos e inativos. Os benefícios são reajustados conforme índice previsto em lei que, se não instituído na legislação do RPPS, deve corresponder a, no mínimo, o mesmo índice de reajuste concedido no RGPS para preservação do valor real dos proventos ou pensão. Tal determinação advém da Lei federal n. 10.887/04, norma que dispõe sobre a aplicação de disposições da EC n. 41/03, altera dispositivos das Leis n. 9.717/98 e n. 8.213/91 e dá outras providências.

Quanto a contribuição para o RPPS a Constituição estabelece, em função do regime de repartição simples, que os servidores aposentados e os pensionistas devem manter contribuição para o sistema, apesar de estarem em gozo de benefício. A distinção em relação à contribuição dos servidores ativos é a base de cálculo: enquanto o servidor ativo contribui sobre o valor total de sua remuneração os aposentados e pensionistas contribuem apenas sobre o valor que supera valor equivalente ao teto de benefício do RGPS. Para os inativos portadores de doença incapacitante, o limite de isenção é o dobro do valor equivalente ao teto de benefício do RGPS.

No RPPS, assim como no RGPS é vedada a contagem de tempo de contribuição fictício, pós EC n. 20/98, preservado o direito de cômputo desse tempo anterior à referida emenda. A título de exemplo, computava-se tempo em dobro, como o prestado às Forças Armadas ou as férias-prêmio não gozadas, além do comumente aplicado, arredondamento de tempo de serviço.

²⁷ Atualmente, R\$ 4.663,75.

²⁸ Cf Art. 40, § 7º da CF/88 com redação dada pela EC n. 41/03.

Às regras permanentes, dispostas no art. 40 da Constituição, apresentadas aqui apenas em linhas gerais, somam-se diversas outras normas de concessão de benefícios de aposentadoria e pensão aos servidores públicos efetivos. Desde a Constituição de 1988, cada emenda constitucional que alterou as regras do RPPS estabeleceu a preservação do direito adquirido àqueles servidores que já haviam completado as condições de deferimento do benefício previdenciário com as regras vigentes anteriormente à nova redação constitucional, além de instituir regras transitórias para os servidores alcançados pelas mudanças na expectativa de aposentação.

A Emenda Constitucional (EC) n. 20/98 estabeleceu o regime contributivo para os servidores além de realizar reforma nos parâmetros de concessão do benefício; a EC n. 41/03 extinguiu a integralidade e a paridade entre ativos e inativos, reforçando ainda a obrigatoriedade de equilíbrio atuarial do RPPS. A EC n. 47/05 abrandou os efeitos trazidos pela EC n. 20/98. Pelas regras transitórias instituídas, o servidor que conte com, no mínimo 25 anos de serviço público, poderá compensar a idade faltante para implementar as condições de aposentadoria voluntária com os anos a mais de contribuição além dos 35 anos para os homens e dos 30 para a mulher. Por exemplo, se um homem com 35 anos de contribuição precisa ter 60 anos de idade para se aposentar, ao alcançar 31 anos de contribuição, poderá se aposentar com 59 de idade, e assim sucessivamente.

A EC n. 47/05, portanto, abrandou os efeitos da EC n. 20/98 e ficou apelida de contrarreforma, A EC n. 70/12 também não traz assunto de interesse para o presente estudo. A norma criou regra transitória para a concessão de benefício de aposentadoria por invalidez aos servidores que ingressaram antes da EC n. 41/03, prevendo que aqueles terão o benefício calculado pela integralidade, em vez do cálculo pela média, conforme regra permanente.²⁹

Perpassadas as características, peculiaridades e delimitações conceituais do RPPS, no contexto das reformas previdenciárias, cumpre estabelecer os critérios de regularidade previdenciária estabelecidos no ordenamento jurídico pátrio, conforme de discorre no tópico seguinte.

²⁹ O objeto do presente trabalho recai sobre a análise da sustentabilidade do RPPS de modo que se optou pela exposição rasa das regras atuais de concessão de benefícios. Para análise mais detida, recomenda-se conferir a Orientação Normativa MPS/SPS n. 02/2009 com redação alterada pela ON MPS/SPS n. 01/2014. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/56/MPS-SPS/2009/2.htm>. Acessado em 16.02.15.

3 REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA DO RPPS

3.1 Exigências legais quanto à regularidade previdenciária

A Lei n. 9.717/98, que traz o regulamento geral da previdência no serviço público, estabelece que os 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 devem ser organizados observando-se as normas gerais de contabilidade e atuária, visando a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial traçado expressamente na Constituição Federal. Para alcançar o objetivo da responsabilidade previdenciária, vários critérios são discriminados na norma³⁰:

- a) A realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios.

A ‘Avaliação Atuarial’ é estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada. Tem por objetivo principal estabelecer os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano. É acompanhado da ‘Nota Técnica Atuarial’, que é o documento exclusivo de cada RPPS que descreve com objetividade e precisão as características gerais dos planos de benefícios, a formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos, contendo, no mínimo, os dados exigidos na Portaria MPS/SPS n. 403/08. As conclusões da Nota Técnica Atuarial são apresentadas no Parecer Atuarial, sendo este o documento que apresenta, de forma conclusiva, a situação financeira e atuarial do plano,

³⁰ Cf. Todas as informações trazidas nesse tópico podem ser conferidas no documento *Previdência do serviço público: consolidação da legislação federal*. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/SUPLEMENTO-DO-LIVRO-28jan2015.pdf>

certifica a adequação da base de dados e das hipóteses utilizadas na avaliação, além de apontar medidas para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial.³¹

b) o financiamento mediante recursos provenientes da contribuição patronal do ente federativo e das contribuições dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas.

Desde a EC n. 20/98, o RPPS tem caráter contributivo. O tempo de contribuição seja federal, estadual ou municipal é contado para efeito de aposentadoria, enquanto o tempo de serviço correspondente é o parâmetro para benefícios estatutários, tais quais a estabilidade, a promoção na carreira, e a disponibilidade. Nos termos da Lei n. 9.783/99, com redação atualizada, a contribuição do servidor de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo RPPS, é de onze por cento, incidente sobre a totalidade da base de contribuição³².

As contribuições dos inativos sobre os proventos e sobre as pensões devem observar a mesma alíquota aplicada ao servidor ativo, contudo, incide sobre a parcela dos proventos e pensões concedidas pelo RPPS que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

Entende-se por observância do caráter contributivo, ao menos: a previsão expressa, em texto legal, das alíquotas de contribuição do ente federativo e dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas; o repasse mensal e integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS; a retenção, pela unidade gestora do RPPS, dos valores devidos pelos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas, relativos aos benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade; e o pagamento à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo.

³¹ Os dados resumidos da Nota Técnica Atuarial e o Parecer Atuarial integram o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA, documento disponível para consulta aberta do qual foram extraídos os dados técnicos nessa pesquisa. Outros detalhes sobre a elaboração da avaliação atuarial podem ser obtidos na Portaria MPS/SPS n. 403/08

³² A base de contribuição compreende o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, dos adicionais de caráter individual e das vantagens incorporados ou incorporáveis.

c) a vedação de utilização dos recursos acumulados em gastos alheios ao pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas;

Os recursos previdenciários somente poderão ser utilizados para o pagamento dos benefícios previdenciários, ressalvado o valor destinado à taxa de administração. As despesas administrativas são custeadas pela taxa de administração, e refere-se às despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS. É vedada a utilização dos recursos previdenciários para custear ações de assistência social, saúde e para concessão de verbas indenizatórias ainda que por acidente em serviço. Apenas em caráter excepcional, podem ser realizados gastos na reforma de bens imóveis do RPPS destinados a investimentos utilizando-se os recursos destinados à Taxa de Administração, desde que seja garantido o retorno dos valores empregados, mediante processo de análise de viabilidade econômico-financeira.

d) cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

A questão do número mínimo de participante como requisito para a criação de um regime previdenciário relaciona-se mais a razões estatísticas que propriamente de ordem política ou jurídica. Como o cálculo atuarial tem como base a estatística, cuja base de segurança é o amplo universo de indivíduos ou uma ampla base amostral, quanto menor o universo quantitativo, maior o risco de a probabilidade traçada não se confirmar. Cabe ao atuário decidir pela viabilidade ou não de instituição do RPPS. Não sendo viável, é mais prudente ao ente federativo filiar seus servidores ao regime geral de previdência social. Nessa hipótese, o Ente federativo deve completar, com recursos da receita pública, a parcela de benefício não abrangida pelo plano de benefícios do RGPS.

e) cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos;

Atendendo ao que dispõe o artigo 40 da Emenda Constitucional n. 20/98, conforme transcrito abaixo, foram considerados nesta avaliação atuarial os servidores titulares de cargos efetivos.

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo." [...]
§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social" (CF/88)

Os servidores ocupantes meramente de cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, estabelecidos para as atividades de direção, chefia e assessoramento; os empregos públicos; e os contratos temporários para atender a excepcional interesse público são filiados ao RGPS.

f) pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

O acesso do segurado às informações relativas à gestão do RPPS dar-se-á por atendimento a requerimento e pela disponibilização, inclusive por meio eletrônico, dos relatórios contábeis, financeiros, previdenciários e dos demais dados pertinentes.

g) registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais; identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis;

Além de obedecer às normas de contabilidade pública da Lei n. 4.320/64, a escrituração das contas do RPPS deve observar a disponibilidade de caixa que constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo

ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa; as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

As receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos; as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor; a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

h) sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo;

i) vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrem a remuneração de contribuição do servidor;

Além desses critérios gerais, as contribuições do ente federativo não podem ser inferiores e nem superiores ao dobro da contribuição do servidor para o regime. Havendo insuficiência de recursos financeiros, o Ente federativo tem responsabilidade pela cobertura de valores necessários ao pagamento dos benefícios comprometendo recursos da receita corrente líquida. Também, as alíquotas de contribuição dos servidores devem ser calculadas atuarialmente.

Fica vedada a concessão de benefícios, salvo aposentadoria e pensão, de modo distinto do previsto no RGPS, isto é, os benefícios previdenciários de licença gestante, auxílio doença, salário família e auxílio reclusão são pagos nos mesmos moldes, tanto para servidores públicos quanto para trabalhadores do sistema

privado. A manutenção dos recursos deve ser feita em conta distinta da do Tesouro; a aplicação dos recursos segue recomendações do Conselho Monetário Nacional; a taxa de administração não pode ser superior a 2%; a constituição e a extinção do fundo previdenciário só se opera mediante lei; e é obrigatória a avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo.

3.2 Instrumentos de controle da regularidade previdenciária

De modo a garantir que todos os critérios de regularidade do RPPS sejam observados, a Lei 9.717/99 determina que o descumprimento das normas implica, para o ente federativo, as seguintes sanções:

- I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

- II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

- III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

- IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Compensação previdenciária.

Para tanto, determina a competência da União para, por intermédio do Ministério da Previdência, realizar a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos; estabelecer e publicar os parâmetros e as diretrizes gerais para o cumprimento da lei; a competência para apuração de infrações, por servidor credenciado nos termos da Lei Complementar n. 109/01; e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos de infração disciplinar cometida na gestão de recursos previdenciários. Estabelece, ainda, a obrigação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios prestem informações ao Ministério da Previdência. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumem integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

Talvez, o ponto mais relevante para a regularidade previdenciária seja o sistema de responsabilização civil estabelecido em face das normas traçadas pela Lei n. 6.436/77, hoje substituída pela Lei Complementar n. 109 de 2001 que estabelece normas gerais sobre previdência. Ao estabelecer o regime disciplinar dos gestores de previdência, estabelece que

“Os administradores de entidade, os procuradores com poderes de gestão, os membros de conselhos estatutários, o interventor e o liquidante responderão civilmente pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, às entidades de previdência complementar”. (LC n. 109/2001)

A responsabilidade pela gestão do sistema é estendida aos atuários, aos auditores independentes, aos avaliadores de gestão e outros profissionais que prestem serviços técnicos à entidade, diretamente ou por intermédio de pessoa jurídica contratada.

A lei determina, ademais, a responsabilidade de o órgão fiscalizador competente, o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e a Secretaria da Receita Federal, noticiar ao Ministério Público qualquer suspeita de existência de práticas irregulares ou indícios de crimes em entidades de previdência complementar, enviando-lhe os documentos comprobatórios.

Além da responsabilidade solidária civil e criminal que possa advir da conduta irregular na gestão de recursos públicos, a pessoa física ou jurídica responsável, conforme o caso e a gravidade da infração, sujeita-se às seguintes penalidades administrativas, observado o disposto em regulamento:

I - advertência;

II - suspensão do exercício de atividades em entidades de previdência complementar pelo prazo de até cento e oitenta dias;

III - inabilitação, pelo prazo de dois a dez anos, para o exercício de cargo ou função em entidades de previdência complementar, sociedades seguradoras, instituições financeiras e no serviço público; e

IV - multa de dois mil reais a um milhão de reais, devendo esses valores, a partir da publicação desta Lei Complementar, ser reajustados de forma a preservar, em caráter permanente, seus valores reais; aplicada em dobro no caso reincidência.

As infrações serão apuradas mediante processo administrativo, na forma do regulamento, aplicando-se, no que couber, o disposto na Lei n. 9.784/99. A referida norma dispõe sobre as regras gerais de tramitação de processo administrativo no âmbito federal, mas aplica-se por analogia aos Municípios e Estados que não tenham instituído legislação própria regulamentadora do processo administrativo.

Retomando a competência do Ministério da Previdência para regulamentar e fiscalizar o RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município, foi instituído pelo Decreto n. 3.788/2001 o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). O CRP é o ato administrativo vinculado que atesta o cumprimento dos requisitos previstos na Lei n. 9.717/98.

O descumprimento das regras previdenciárias impede a emissão do CRP e, sem esse, o ente federativo sofre sanções indiretas, posto que o CRP é condição para o recebimento de transferências voluntárias da União; celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999 que estabelece a compensação previdenciária. O Certificado é expedido com validade de 180 dias e depende da apresentação bimestral de um conjunto de relatórios e demonstrativos.

Deve ser encaminhado à Secretaria de Previdência Social os seguintes documentos:

- a) Legislação completa referente ao regime de previdência social;
- b) Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA;
- c) Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR;
- d) Demonstrativos Contábeis;
- e) Demonstrativo da Política de Investimentos – DPIN;
- f) Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR.
- g) Nota Técnica Atuarial - NTA.

O documento apontado na alínea b, DRAA, demonstrativo que serviu de base para a presente análise, é encaminhado até o dia 31 de março de cada ano ao Ministério da Previdência e contém o resumo do cálculo atuarial. O DIPR é encaminhado bimestralmente durante o ano civil. As reavaliações atuariais, e os respectivos DRAA, deverão ter como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação, e serão elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação.

No ato do preenchimento e envio do DRAA será gerado comprovante, no qual se atestará a veracidade e correspondência entre as informações contidas na avaliação atuarial e no DRAA, que deverá ser impresso, assinado pelo responsável técnico pela avaliação atuarial e pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS, e encaminhado à SPS na forma por ela estabelecida.

É responsabilidade do ente federativo encaminhar o DRAA contendo as assinaturas do seu dirigente máximo ou representante legal, do atuário responsável pela avaliação atuarial e do representante legal da unidade gestora do RPPS, observando-se que eventuais retificações deverão ser encaminhadas ao MPS, juntamente com a base dos dados que as originaram.

Para a realização do cálculo atuarial devem ser adotadas hipóteses e premissas atuariais. O conjunto das hipóteses biométricas, demográficas,

econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS deve obedecer a parâmetros mínimos de prudência como, por exemplo, estimar que o servidor tem tempo anterior de contribuição a ser averbado, caso ingresse no serviço público com mais de 18 anos. As Tábuas Biométricas Referenciais são previamente definidas pelo MPS.³³

O cálculo pode estimar a reposição de servidores aposentados a uma taxa de rotatividade máxima de 1%, sendo vedado estimar aumento da massa de servidores. A taxa real de crescimento da remuneração ao longo da carreira será de, no mínimo, 1% (um por cento) ao ano e a rentabilidade máxima dos recursos de limitar-se a 6%. O atuário poderá computar, na avaliação atuarial, os valores a receber em virtude da compensação previdenciária pelo RPPS que, na condição de regime instituidor, possua convênio ou acordo de cooperação técnica em vigor para operacionalização da compensação previdenciária com os regimes de origem.³⁴

O principal objetivo da avaliação atuarial é indicar o valor presente dos compromissos futuros do plano de benefícios do RPPS, suas necessidades de custeio e o ‘passivo atuarial’³⁵. O resultado atuarial é obtido pela diferença entre o passivo atuarial e o ativo real líquido, sendo este representativo dos recursos já acumulados pelo RPPS. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento em um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial, evitando-se que sejam utilizados recursos da receita corrente do Ente federativo para cobrir déficits em cada exercício financeiro.

Importa salientar que o aumento da idade média dos servidores afeta os planos de sustentabilidade atuarial dos sistemas de previdência e, em geral,

³³ Atualmente adota-se a Tábua de Sobrevivência de Válidos e Inválidos: Tábua atual de mortalidade elaborada para ambos os sexos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, divulgada no endereço eletrônico do MPS na rede mundial de computadores – Internet www.previdencia.gov.br, como limite mínimo de taxa de sobrevivência; e para entrada em Invalidez: Álvaro Vindas, como limite mínimo de taxa de entrada em invalidez.

³⁴ Para a estimativa de compensação previdenciária o maior entrave é a insuficiência de informações relativas ao tempo anterior de serviço que, geralmente, são averbadas pelo servidor apenas no aproximar-se da data de aposentação.

³⁵ Corresponde às reservas matemáticas previdenciárias necessárias para honrar os compromissos líquidos do plano de benefícios numa projeção de, no mínimo, 35 anos.

resultam da diminuição dos índices de fertilidade da população, conjugado com fatores de aumento da expectativa de vida. No estudo, *Prática Atuarial na Previdência Social*, Plamondon et. al. (2011), destaca que o atuário deve verificar a plausibilidade de diversos pressupostos demográficos, econômicos, fiscais e sociais que entram no processo de modelagem.

O atuário deve atentar para as inconsistências e incompatibilidades nas políticas nacionais sociais, econômicas e fiscais. É necessário, ainda, que o atuário analise as correlações de fatores e variáveis influenciadas conforme quadro 2.

Com base nos critérios apresentados, o atuário constrói a avaliação atuarial que é um exercício denso de coleta de dados, construção e ajuste do modelo de análise de cenários futuros, escolha de pressupostos e indicadores, elaboração de relatórios, dentre outros, sendo organizado em várias etapas que são geralmente uniformes entre os profissionais. O esquema abaixo demonstra, em resumo, as variáveis atuariais.

A reavaliação atuarial anual indicará o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS, em relação à geração atual, logo, representa o direito futuro dos atuais servidores a um benefício previdenciário que lhe é assegurado na Constituição federal.

3.3 Estratégia de segregação de massas no RPPS

Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, admite-se a segregação da massa dos segurados do RPPS, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos na Portaria MPS/SPS n. 403/08. Na segregação, os servidores novos são alocados num plano previdenciário e os servidores antigos mantidos num fundo financeiro a ser constituído por um grupo fechado e em extinção, sendo vedado o ingresso de novos segurados.

Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da

destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo. Embora o fundo financeiro estruturado com base na segregação de massas não tenha a obrigatoriedade de acumulação de reservas previdenciárias, permanece a obrigatoriedade de se realizar o registro contábil, a divulgação dos balanços e demais demonstrativos contábeis e fiscais, e de apresentar o déficit acumulado conforme avaliação atuarial específica.

O pressuposto básico desse modelo é que o ente federativo assuma a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios do grupo de servidores mais antigos que, em tese, geram mais obrigações e menos receitas para o sistema previdenciário, deixando a massa dos servidores com menos tempo de serviço sob a responsabilidade do RPPS. Como a massa de servidores antigos do ente federativo será fechada, isto é, sem o ingresso de novos servidores, as obrigações previdenciárias desse grupo tendem a reduzir ao longo do tempo, até a eventual extinção da massa, restando então apenas o grupo de servidores custeados pelo regime de previdência, que apresentará equilíbrio financeiro e atuarial.

Ocorre que, no médio prazo, o sustento dos benefícios da massa de servidores mantida no fundo financeiro pode se tornar um ônus insustentável para o Ente federativo, comprometendo a receita corrente líquida acima em percentual superior ao permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos casos de segregação de massas, a Portaria n. 403/08 estabelece que os planos deverão ser plenamente independentes, sendo vedada a transferência de recursos, obrigações ou segurados entre os planos.

3.4 Avaliação atuarial no RPPS

O objetivo geral da análise atuarial é a quantificação das obrigações previdenciárias do plano de benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do Ente Federativo, diagnosticando sua sustentabilidade financeira atual e projetando sua condição futura, propondo alternativas de custeio que favoreçam o equilíbrio das contas previdenciárias. O estudo atuarial pauta-se, principalmente nos seguintes critérios:

- 1) levantamento do custo previdenciário identificando as reservas necessárias para o financiamento das obrigações, em função do regulamento do plano de benefícios e do método de financiamento previsto;
- 2) mensuração do passivo atuarial;
- 3) análise do equilíbrio atuarial entre as contribuições atualmente praticadas e as necessárias para cobrir as obrigações do plano previdenciário ao longo do seu período de existência;
- 4) estabelecimento de métodos de amortização para o custeio dos benefícios oferecidos, visando garantir o equilíbrio atuarial e financeiro do plano previdenciário.

Para esse fim, a avaliação atuarial deve levar em conta a ‘base legal’, ‘técnica’ e ‘de dados’. A base legal vigente compreende, em especial, a Constituição Federal, a Lei federal n. 9.717/99, a Lei federal n. 10.887/04, a Portaria MPS/SPS n. 403/2008, e as leis específicas de cada Ente federativo que estruturam os respectivos cargos efetivos, planos de carreira, e sistemática de concessão de direitos e vantagens. A base técnica, por seu turno, compreende as hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas que devem ser adotadas pelo atuário, tal qual taxa de juros, tábuas biométricas, taxa de crescimento salarial, taxa de rotatividade de servidores, metodologia de cálculo considerada.

Já a base de dados, compreende as informações relativas ao quantitativo de servidores ativos especificando se homem ou mulher, se professor ou não, quantitativo de inativos por espécie de benefício previdenciário, gasto com ativos e inativos, tempo anterior de serviço público averbado, data e idade de ingresso no serviço público, receita corrente líquida, limite de gasto de pessoal, dentre outros.

As características relativas à população considerada na base de dados são variáveis que influenciam diretamente os resultados atuariais, contudo, fatores como o plano de evolução remuneratória das carreiras, as políticas de concessão de vantagens incorporáveis para fins de aposentadoria, dentre outras

peculiaridades do regime estatutário de cada ente federativo são variáveis que não devem ser negligenciadas pelo atuário. Os resultados também são afetados pelas inexistências ou inconsistências do banco de dados, assim, o atuário deve estabelecer premissas conservadoras como, por exemplo, admitir que o ingresso do servidor se deu aos 18 anos de idade, ou que é casado, quando ausente o estado civil.

No caso específico dos regimes de previdência dos servidores públicos, analisando a composição da população de servidores do Ente Federativo, apura-se o total de inativos e pensionistas para verificar qual a proporção desses em razão do número total de servidores ativos. O dado é necessário porque, no regime solidário, isto é, de repartição simples, ocorre um pacto intergeracional, de modo que a atual geração de servidores ativos custeie os benefícios da atual geração de inativos. Desse modo, numa determinada massa de servidores, quanto maior o número de ativos em razão do número de inativos, mais favoráveis são as condições de sustentabilidade do sistema previdenciário.

É importante considerar que o quantitativo de servidores distribuídos por idade tende a evoluir naturalmente, de forma que as pessoas alcancem idades mais avançadas, requerendo aposentadoria e diminuindo esta relação de servidores ativos quando comparados aos inativos e pensionistas – podendo chegar à equiparação ou mesmo ao maior quantitativo de servidores aposentados, quando não há reposição de servidores ativos, por exemplo.

Também influencia essa relação de servidores ativos e inativos as questões relacionadas ao envelhecimento populacional. Segundo Moreira (2000)³⁶, além da redução da taxa de crescimento populacional brasileira, entre as mais significativas consequências da redução do nível da fecundidade destaca-se a profunda mudança na distribuição etária da população nacional. A participação relativa do grupo etário de jovens (menores de 15 anos) declinou de 41,8%, em 1950, para 28,6% em 2000 e, em contrapartida a fração da população adulta (entre 15 e 64 anos) aumentou de 55,7 para 66,0%. A população idosa (acima de 65 anos) mais do que duplicou a sua importância relativa, passando de 2,4%, em 1950 para 54%, em 2000.

³⁶ http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/envelhecimento/Env_p25a56.pdf

Segundo dados do IBGE, em Minas Gerais o número de crianças e jovens de 0 a 14 anos, que em 2004 correspondiam a 26,63% da população, sofreu decréscimo de 20% se comparado ao ano de 2014 em que corresponderam a 21,30% da população. Em contrapartida o número de pessoas com mais de 65 anos de idade, que em 2004 correspondiam a 6,64% da população total, em 2014, alcançou 8,37%, atingindo um acréscimo de 26%.³⁷

Terminadas as explanações básicas desse capítulo, parte-se para o próximo, em que se apresenta a parte empírica da pesquisa, iniciando-se pela apresentação do modelo analítico e posterior análise de dados.

4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

4.1 Tipo e método de pesquisa

Considerando que o objetivo do estudo é analisar a evolução da situação financeira e atuarial dos RPPS dos Municípios mineiros numa análise comparativa entre os anos de 2004 e 2014, a pesquisa será do tipo exploratória. As pesquisas exploratórias, segundo Gil (1999, p. 43) visam proporcionar uma visão geral de um determinado fato ou fenômeno. Quanto aos procedimentos técnicos, em face da necessidade de verificar as variáveis financeiras e atuariais de 212 Municípios, efetua-se a análise por meio de estatística descritiva.

Opta-se pelo uso do coeficiente de correlação de Spearman, posto ser o método mais adequado à análise de dados não-paramétricos. A correlação obtida através do coeficiente de Pearson, que é a medida de correlação mais conhecida, é linear. Assim, nos casos em que a relação entre as variáveis seja não linear, a correlação não será medida adequadamente (PONTES, 2000). Na presente pesquisa, os Municípios foram ordenados, conforme um ranking baseado nos

³⁷ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicador/minimos/tabela1.shtm>

indicadores adotados de modo que, no ano de 2004 a ordem pode se estabelecer de modo distinto da ordem obtida em 2014. Pelo coeficiente de correlação de Spearman, pôde-se verificar se os Municípios mantiveram as posições quanto à situação financeira e atuarial no intervalo de tempo estudado.

Observe-se que o objetivo é estudar a modificação ou não do comportamento das séries, dado o intervalo 2004-2014, salientando que no presente estudo a ferramenta estatística foi utilizada apenas com a finalidade de medição, e não para fazer projeções futuras. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa e quantitativa, objetivando compreender a complexidade do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, mediante pesquisa bibliográfica e documental (qualitativa), e análise do impacto de fatores que favoreceram, ou não, a sustentabilidade dos regimes de previdência estudados mediante a aplicação de testes estatísticos (quantitativa).

4.2 Referencial para a construção do modelo analítico

Para construção do modelo de análise da pesquisa, conforme subitem 4.4, partiu-se da definição de ‘custo econômico do sustento da população aposentada’ conforme apresentado em *Mais Velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários de Lawrence Thompson (2000)*. Para o autor, a medida mais eficaz desse custo é o consumo dos aposentados expresso como fração da quantidade total de produção de que a sociedade dispõe. O que pode ser expresso pela equação:

$$(CSA) = \frac{\textit{Consumo dos Aposentados}}{\textit{Produção Nacional Total}}$$

Em que ‘CSA’ é Custo de sustento dos aposentados.

A fração pode ser expressa como produto de três outras razões:

$$CSA = \frac{\text{Consumo Total}}{\text{População Total}} \cdot \frac{\text{Núm. de aposentados}}{\text{População Total}} \cdot \frac{\text{Consumo Médio dos aposentados}}{\text{Consumo Médio da População}}$$

Note-se que, para o autor, o custo do sustento dos aposentados é o resultado de três diferentes razões econômicas e demográficas: 1) razão consumo agregado, que é a fração da atividade econômica total dedicada à produção de bens de consumo e serviços; 2) razão dependência de aposentados, que é a fração da população que está aposentada (que vai ser muito semelhante à razão da dependência da idade); e 3) razão padrões de vida, que é a razão entre o consumo médio de um aposentado e o consumo médio de todas as pessoas.

De fato, os fatores determinantes do custo do sustento dos aposentados, residem principalmente nas razões 2 e 3. A razão 2 reflete o arranjo da estrutura etária populacional e das regras que regulam a idade em que a aposentadoria é concedida. A razão 3 reflete as relações entre os padrões de vida da população aposentada e os da população como um todo. (THOMPSON, 2000)

Ainda, segundo Thompson, as relações são simples e diretas. “Um aumento de 10% da fração da população que está acima da idade de aposentadoria leva, em igualdade de condições, a um aumento de 10% do custo do sustento dos aposentados.” (2000, p. 48-49) Para o autor, o debate sobre política de aposentadoria diz respeito ao impacto do custo futuro do sustento dos aposentados em face da capacidade futura de gerar receitas. Em outras palavras, o impacto do envelhecimento populacional é diretamente proporcional ao custo de sustento dos aposentados, como explica:

Por exemplo, a OCDE previu recentemente que a fração da população acima de 65 anos em todos os seus países aumentaria de uma média de 12,3% em 1980 para 21% em 2030, um aumento de 70%. Sem uma alteração da idade em que as pessoas se aposentam ou dos padrões de vida relativos dos aposentados, essas previsões demográficas implicam um aumento também de 70% do custo do sustento dos aposentados (isto é, a fração do produto total destinada a esse fim) entre 1980 e 2030. (THOMPSON, 2000, p. 49)

Para fins de construção do modelo analítico de desempenho dos RPPS, usa-se a derivação mais formal dessas relações, conforme apresentado pelo autor no Apêndice I da obra, sob o título de Derivação Algébrica do Ônus Relativo, assim considerado:

C = consumo agregado

CR = consumo agregado dos aposentados

N = população total

R = número total de aposentados

Y = rendimento total

Logo:

Razão de consumo agregado = C/Y

Razão dependência de aposentados = R/N

Consumo médio de aposentados = CR/R

Consumo médio total = C/N

Razão padrão de vida = $(CR/R) / (C/N)$ que também pode ser expresso como $(CR/R).(N/C)$

Assim, temos que o ônus relativo dos aposentados ou custo de sustento dos aposentados é obtido pela equação simplificada abaixo:

$$\text{Ônus relativo dos aposentados} = \frac{C}{Y} \cdot \frac{R}{N} \cdot \frac{CR}{R} \cdot \frac{N}{C} = \frac{CR}{Y}$$

Observe-se que C, N e R aparecem tanto no numerador como no denominador e, portanto, se cancelam, o ônus relativo pode ser simplificado como CR/Y , isto é, a fração do rendimento total usada para sustentar a população aposentada. (THOMPSON, 2000, p. 55)

No presente estudo, é de interesse o custo do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), portanto os dados populacionais gerais e a produção nacional deixam de ser elementos relevantes para fins de apuração do custo com inativos no serviço público. Sendo o RPPS um sistema fechado de aposentação, custeado pela contribuição dos servidores públicos e pela contribuição patronal do Poder Público, torna-se necessário transformar os indicadores para a realidade do custo de inativos no contexto das receitas e despesas do Ente federativo. Desse modo, considera-se a seguinte tabela de correlação de indicadores de desempenho:

Quadro 3 – Correlação de variáveis de desempenho adotadas *versus* Thompson (2000)

Variáveis segundo Thompson (2000)	Variáveis adotadas
C = consumo agregado	Despesa de pessoal total
CR = consumo agregado dos aposentados	Despesa de pessoal inativos e pensionistas
N = população total	Quantitativo total de servidores públicos
R = número total de aposentados	Quantitativo total de servidores inativos e pensionistas
Y = rendimento total	Receita Corrente Líquida do Município

Fonte: elaboração própria

As principais variáveis para cálculo da situação financeira do RPPS – Receita Corrente (RC) do Município, despesas com inativo, pensionistas e despesa patronal – foram obtidas no banco de dados FINBRA do Tesouro Nacional. A variável Receita Corrente Líquida (RCL) foi calculada de modo aproximado, subtraindo-se da RC o valor referente às receitas de contribuições sociais. Não foi possível obter o valor estimado de receita oriunda de Compensação Previdenciária. Como a RCL é utilizada nesse estudo com o objetivo de relativizar a despesa de pessoal e previdenciária, o valor estimado não causa prejuízo ao resultado da pesquisa.

As variáveis para apuração da situação atuarial do RPPS foram obtidas por meio do Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial –DRAA dos anos de 2004 e 2014. São elas: Valor Atual das Remunerações Futuras (VARF) dos servidores públicos; Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF) dos aposentados e pensionistas; quantitativo de servidores ativos e inativos; idade média dos servidores ativos e inativos; Reserva Matemática (RM), que constitui o valor de comprometimento da RCL para custear os benefícios do RPPS. Para os Municípios que não apresentaram cálculo atuarial em 2004, aceitou-se os dados coletados para

o ano de 2005 e 2006. Municípios que não realizaram cálculo atuarial no período, foram excluídos da presente análise.

Salientando, os dados para a análise da RCL, foram obtidos junto ao FINBRA, banco de dados sobre a execução orçamentária dos Municípios brasileiros, de cuja base se extraiu as informações sobre os Municípios mineiros analisados. No processo de abastecimento dos dados do FINBRA, compete aos Municípios preencher os dados. Para agilizar e racionalizar o processo de coleta dos dados, a Secretaria do Tesouro Nacional valeu-se do Sistema de Coleta de Dados Contábeis - SISTN da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e promoveu a ampliação da base de dados constante do formulário “Quadro dos Dados Contábeis Consolidados Municipais”, por intermédio da Portaria STN n. 108, de 27 de fevereiro de 2004, de modo a adequá-la ao no plano de contas dos entes da Federação.

Nesse processo, aos Municípios competiu preencher o mencionado formulário com os dados extraídos dos seus balanços e encaminhá-los à CAIXA, contudo, alguns municípios, mesmo tendo inserido suas contas no SISTN, não estão relacionados FINBRA, vez que, quando da extração dos dados, constata-se lançamentos com valores aparentemente discrepantes com o porte do município não permitindo a homologação no Sistema de coleta de Dados.³⁸

A Receita Corrente Líquida (RCL) municipal é a base de cálculo para apuração do comprometimento do Ente federativo em gastos com pessoal, bem como da sua capacidade de endividamento. A Receita Corrente Líquida é definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como o somatório de todas as receitas correntes³⁹, deduzidos, conforme art. 2º, IV - LRF [...] na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da CF/88. O §1º do referido art. 2º da LRF, define que serão computados no cálculo da Receita Corrente Líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (ICMS Desoneração), e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (FUNDEB).

³⁸ Conforme Nota explicativa do FINBRA.

³⁹ Tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes.

Já o §3º prevê que a RCL será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades, fechando, assim um período de 12 meses (1 ano), que pode ou não coincidir com o exercício financeiro. A limitação, pela LRF (artigos 18 a 23), dos gastos com pessoal dos Entes Federativos em percentual da RCL, deve-se à necessidade de manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais. A LRF determina limites distintos para os gastos com pessoal no setor público, sendo de 60% da RCL para Municípios, assim repartido: 54% para o Executivo; 6% para o Legislativo.

Quanto à análise da Relação de Servidores Ativos e Inativos (RAI), Nogueira (2009) classificou as razões entre ativos e inativos conforme os critérios abaixo discriminados. Quanto menor o quantitativo de servidores ativos para cada inativo, pior a situação atuarial do Município, demonstrando maior possibilidade de comprometimento de recursos públicos para cobrir a insuficiência financeira decorrente da receita de contribuição. O autor considerou os seguintes critérios de classificação da relação ativos versus inativos:

Crítico: $RAI \leq 3$

Preocupante: $RAI > 3 \leq 5$

Razoável: $RAI > 5 \leq 10$

Confortável: $RAI > 10$.

Nessa pesquisa, o indicador RAI é medido no ano de 2004 e de 2014 para fins de verificar se houve agravamento da situação atuarial do RPPS em função do impacto de mudanças demográficas na população de servidores públicos.

4.3 Seleção de dados e composição da amostra

Para o desenvolvimento deste estudo, foi utilizada a base de dados disponibilizada pelo Ministério da Previdência. O primeiro passo foi a definição

do quantitativo de Municípios Mineiros que possuem RPPS.⁴⁰ Dos 853 Municípios mineiros, 212 possuem regime próprio de previdência social.⁴¹ Assim, o universo da pesquisa compõe-se desses 212 regimes próprios de previdência social.

O primeiro passo da pesquisa foi a coleta de dados referentes a esses Municípios que, após classificados por tamanho populacional, foram estratificados em classes, conforme os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (Tab. 1)

Apesar de não ser objeto da pesquisa a análise segregada por classes populacionais, a divisão permitiu um maior controle quanto a dados eventualmente discrepantes que pudessem ser oriundos, por exemplo, de erro de preenchimento de dados nos relatórios disponibilizados pelos Municípios.

Tabela 1 – Quantitativo de Municípios por classe populacional

CLASSE POPULACIONAL DE MUNICÍPIOS				
	Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
	1	43	20,3	20,3
	2	38	17,9	38,2
	3	47	22,2	60,4
Válido	4	42	19,8	80,2
	5	20	9,4	89,6
	6	18	8,5	98,1
	7	4	1,9	100,0
	Total	212	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria

Conforme Tabela 1, ao todo, têm-se as seguintes classes de Municípios por número de habitantes:

⁴⁰ Fonte: CGEEI/DRPSP/SPS/MPS - CADPREV, sardinha em 11 de Novembro de 2014. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas-2>. Acessado em 11.11.2014.

⁴¹ Os dados estatísticos foram calculados com base nos dados do Atlas Brasil 2013, disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios; e do DRAA dos Municípios nos anos de 2004 e 2014, disponível em <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp>.

- 1) 43 Municípios de até 5.000 habitantes;
- 2) 38 Municípios de 5.001 a 10.000 habitantes;
- 3) 47 Municípios de 10.001 a 20.000 habitantes;
- 4) 42 Municípios de 20.001 a 50.000 habitantes;
- 5) 20 Municípios de 50.001 a 100.000 habitantes;
- 6) 18 Municípios de 100.001 a 500.000 habitantes; e
- 7) 4 Municípios de mais de 500.000 habitantes.

Desse modo, um percentual acumulado de 80,2% do universo pesquisado compõe-se de Municípios com até 50.000 habitantes. O Município mais populoso é Belo Horizonte, com 2.375.151 habitantes e o menos populoso é Serra da Saudade com 815 habitantes.

Após a estruturação do banco de dados, notou-se que muitos Municípios não preenchiam corretamente todos os dados solicitados, de modo que a ausência desses dados poderia comprometer a análise proposta. Assim, adotou-se o procedimento de exclusão dos Municípios que apresentavam dados faltantes, para quaisquer variáveis, de modo que a análise recaiu sobre a amostra de 90 (noventa) Municípios, para os quais houve informação para todas as variáveis.⁴²

4.4 Modelo analítico

O modelo analítico da pesquisa está estruturado a partir de dois indicadores: um indicador da situação financeira do RPPS, capaz de apontar o comprometimento dos recursos públicos para o equilíbrio das contas previdenciárias no exercício financeiro; e um indicador da situação atuarial do RPPS, capaz de demonstrar a situação previdenciária de longo prazo dos Entes Federativos estudados. Passa-se à construção dos indicadores apontados.

⁴² Para consultar relação de Municípios, vide Anexo I.

4.4.1 Indicadores da situação financeira do RPPS

O Equilíbrio Financeiro do RPPS, que é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e obrigações assumidas em cada exercício financeiro, decorre de dois fatores principais:

- a) capacidade de pagar as Despesas Previdenciárias (DespPrev) fazendo uso apenas das Receitas Previdenciárias de Contribuição (RecContr)⁴³.

E, na hipótese de insuficiência da RecContr para fazer face à DespPrev, o fator

- b) capacidade de o Ente Federativo arcar o excedente de despesa previdenciária (DespPrev – RecContr) com recursos da Receita Corrente Líquida (RCL) sem incorrer em desequilíbrio fiscal, isto é, sem comprometer o pagamento de outras despesas de pessoal⁴⁴.

Desse modo, para alcançar o objetivo da pesquisa no que tange à situação financeira do RPPS, construiu-se um modelo analítico por meio das seguintes notações:

- Índice de Resultado Previdenciário (IRP): razão entre a DespPrev e a RecContr, calculada para cada Município (i) em cada tempo (t), que corresponde ao ano de 2004 e ao ano de 2014. O resultado menor ou igual a 1 (um) representa que o RPPS consegue sustentar as despesas previdenciárias sem comprometer recursos da respectiva RCL. Quanto menor o IRP, melhor a capacidade do RPPS em arcar com seus

⁴³ A receita de contribuição do RPPS dos servidores abrange as contribuições de 11% do servidor e 22% da contribuição patronal (artigos 4º e 8º da Lei nº 10.887/2004).

⁴⁴ A Lei de Responsabilidade Fiscal limita a Despesa de pessoal em, no máximo 60% da RCL para Municípios e Estados.

compromissos. Será analisada a evolução do valor médio do Índice para os Municípios da amostra.

$$IRP_{it} = \frac{DespPrev}{RecContr}$$

se $IRP_{it} \leq 1 \rightarrow$ equilíbrio financeiro

se $IRP_{it} > 1 \rightarrow$ comprometimento da RCL

- Resultado Previdenciário (RP): Resultado da DespPrev subtraída da RecContr para cada Município (i) no tempo (t). O saldo positivo dessa operação indica necessidade de complemento de recursos do Tesouro para alcançar o equilíbrio financeiro. Será analisada a evolução do valor médio do Índice para os Municípios da amostra.

$$RP_{it} = DespPrev - RecContr$$

se $RP_{it} \leq 0 \rightarrow$ equilíbrio financeiro

se $RP_{it} > 0 \rightarrow$ comprometimento da RCL

- Índice de comprometimento da RCL (IC_{it}): razão entre o Resultado Previdenciário de cada Município (RP_{it}) e a respectiva Receita Corrente Líquida (RCL_{it}) de modo que quanto menor o resultado da operação, menor o comprometimento dos recursos do Tesouro para alcançar o equilíbrio financeiro e melhor a capacidade do RPPS em arcar com seus compromissos. Será analisada a evolução do valor médio do Índice para os Municípios da amostra.

$$IC_{it} = \frac{RP_{it}}{RCL_{it}}$$

4.4.2 Indicadores da situação atuarial do RPPS

O Equilíbrio Atuarial do RPPS, que é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo, decorre de três fatores principais:

- a) Relação entre o número de servidores ativos e o número de servidores inativos⁴⁵ (RAI), de modo que quanto maior o quantitativo de servidores ativos em razão do quantitativo de servidores inativos, maior a capacidade de sustentabilidade a longo prazo do sistema de repartição simples do RPPS; e
- b) Reserva Matemática (RM), correspondente ao montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo de 35 anos.

Desse modo, para alcançar o objetivo da pesquisa no que tange à situação atuarial do RPPS, construiu-se um modelo analítico por meio das seguintes notações:

- Relação Ativos e Inativos (RAI_{it}): Razão entre o quantitativo de servidores ativos (QSA) e o quantitativo de servidores inativos (QSI) de cada Município (i) no tempo (t). Quanto maior o resultado melhor o equilíbrio

⁴⁵ Nos cálculos do indicador da situação financeira, o termo ‘inativos’ representa ‘inativos e pensionistas’.

atuarial do RPPS. Será analisada a evolução do valor médio do Índice para os Municípios da amostra.

$$RAI_{it} = \frac{QSA_{it}}{QSI_{it}}$$

- Reserva Matemática (RM): Resultado do Valor atual dos benefícios futuros (VABF), subtraído do Valor atual das receitas futuras (VARF) para cada Município. De modo que o saldo representa o montante de recursos, a valor presente, que deve ser acumulado para arcar com os compromissos de longo prazo do RPPS. Será analisada a evolução do valor médio do Índice para os Municípios da amostra.

$$RM_{it} = VABF_{it} - VARF_{it}$$

- Indicador da Situação Atuarial do RPPS (ISA_{it}): Razão entre a Reserva Matemática (RM) e a Receita Corrente Líquida (RCL) de cada Município (i) em cada tempo (t) correspondente aos anos 2004 e 2014. De modo que o indicador é inversamente proporcional ao equilíbrio atuarial. Quanto maior o ISA_{RPPS} , pior a situação atuarial do RPPS.

$$ISA_{it} = \frac{RM_{it}}{RCL_{it}}$$

5 ANÁLISE DE RESULTADO

5.1 Análise preliminar

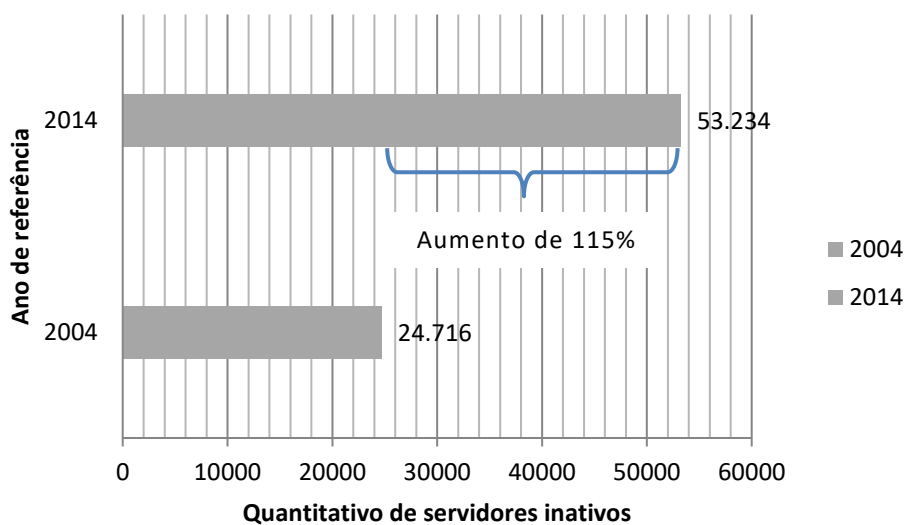
Com o intuito de exploração e aproximação dos dados coletados, analisam-se alguns elementos característicos do universo estudado, antes de adentrar, no tópico 5.2 e 5.3 na verificação principal dessa pesquisa, qual seja, a apuração da situação financeira e atuarial do RPPS nos anos de 2004 e 2014.

Os servidores vinculados aos 212 Municípios somavam, em 2014, um quantitativo de 191.793 pessoas em atividade e 53.234 inativos. Dez anos antes, em 2004, o número total de servidores ativos era 158.247 e os inativos somavam 24.716 pessoas.

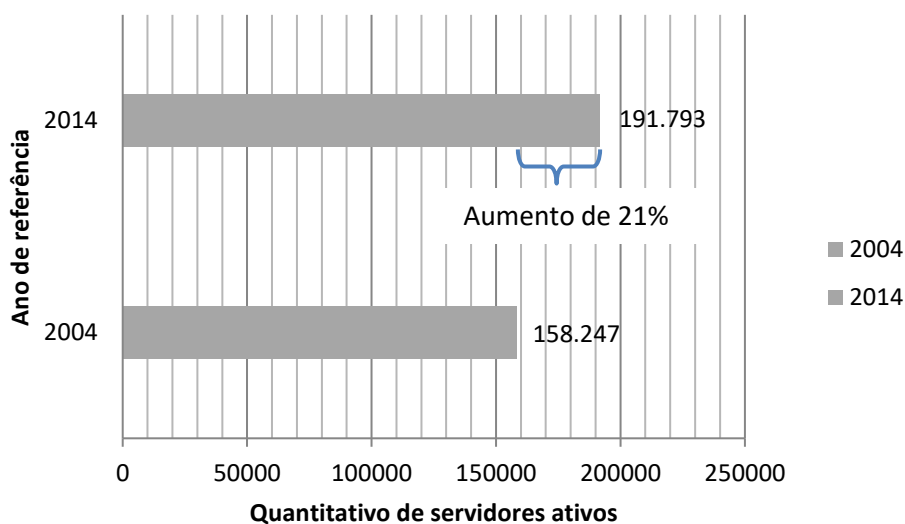
Convém ressaltar que, para a apuração dos resultados da pesquisa, foram tomados os dados apenas dos Municípios com informações completas nos bancos de dados, o que foi possível em uma amostra de 90 Municípios dos 212 que compõem o universo da análise estatística.

Outro ponto relevante no contexto dessa pesquisa é que, enquanto o quantitativo de servidores ativos cresceu 21,20% nos últimos dez anos, o crescimento populacional dos servidores inativos alcançou 115%, como se observa nos Gráficos 2 e 3, abaixo.

Nos gráficos seguintes é possível observar a discrepância no crescimento da massa de ativos e inativos, o que impacta no equilíbrio do sistema de repartição simples.

Gráfico 2 – Aumento do quantitativo de servidores inativos 2004, 2014.

Fonte: elaboração própria

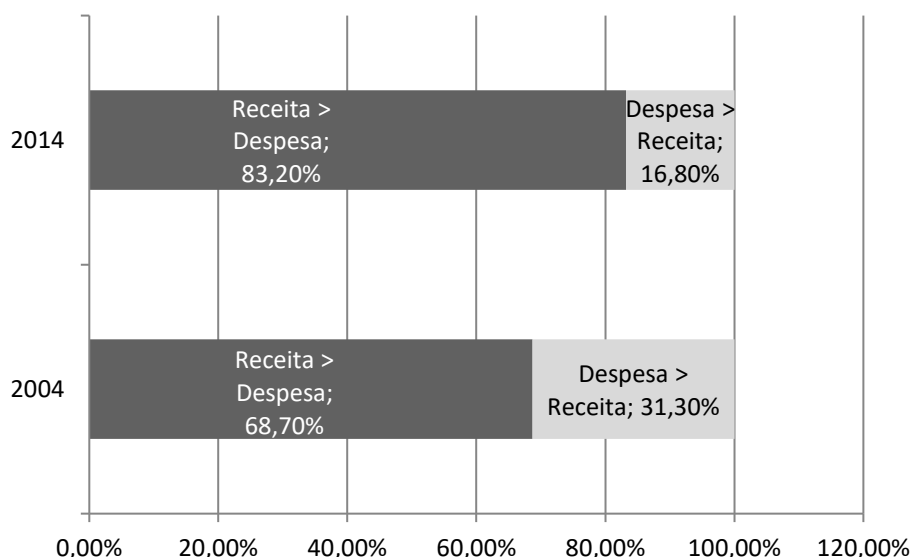
Gráfico 3 – Aumento do quantitativo de servidores ativos 2004, 2014.

Fonte: elaboração própria

Em outro enfoque de análise, considerando as receitas e despesas previdenciárias dos 212 Municípios, estimadas nos respectivos cálculos atuariais de 2004 e projetadas para o ano de 2014, temos que o quantitativo de Municípios

cujo prognóstico apresentava receitas insuficientes para custear as despesas era de 31,3%. Como se extrai do Gráfico 4.

Gráfico 4 – Relação receitas e despesas projetadas no cálculo atuarial em 2004 para 2014 e a realizada em 2014.



Fonte: elaboração própria

Observado, porém, o cenário realizado em 2014, constata-se que o percentual de Municípios com receita aquém das despesas previdenciárias foi menor que o projetado em 2004, alcançando, apenas, 16,8% do quantitativo geral. Importa salientar que não o levantamento realizado não permite afirmar que o fenômeno observado represente um melhor equacionamento do equilíbrio financeiro dos RPPS no período.

Para analisar a sustentabilidade do RPPS, a longo prazo, para o Município, determinando se o comprometimento das receitas públicas mantêm-se no limite de responsabilidade fiscal, adota-se ainda o seguinte indicador: análise, a valor presente, dos compromissos futuros do Ente Federativo com a remuneração dos servidores ativos e o complemento de recursos para garantir o pagamento dos aposentados e pensionistas utilizando-se a equação que se segue.

Para fins de análise dos dados relativos à situação financeira do RPPS, toma-se por base os dados do FINBRA 2004 e 2012, último ano em que há dados

disponibilizados pelo Tesouro Nacional. Para cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) utiliza-se o valor da Receita Corrente deduzido do valor das contribuições sociais.

Feitas tais considerações iniciais, passa-se à análise dos indicadores de sustentabilidade financeira e sustentabilidade atuarial, conforme modelo analítico proposto no item 4.4.

5.2 Apuração dos Indicadores da Situação Financeira do RPPS

A análise dos indicadores de situação financeira do RPPS foi realizada a partir da apuração dos dados coletados para os anos de 2004 e 2014, conforme modelo analítico definido no item 4.4.1.

5.2.1 Cálculo do Índice de Resultado Previdenciário (IRP)

O Índice de Resultado Previdenciário (IRP) foi obtido da razão entre as Despesas Previdenciárias de cada Municípios (DespPrev) e as respectivas Receitas Previdenciárias de Contribuição (RecContr). O IRP menor ou igual a 1 (um) indica equilíbrio financeiro e, se maior que 1 (um), indica comprometimento da RCL. O estudo leva em conta os dados para os anos de 2004 e 2014, conforme dados do Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial – DRAA.

Devido ao fato de que nem todos os Municípios realizaram o preenchimento dos dados do DRAA em 2004 e em 2014, o primeiro procedimento adota foi a seleção de amostra constituída apenas dos Municípios em que os dados constavam para ambas as datas. Do total de 212 Municípios, 90 apresentam dados para os anos de observação da pesquisa. Realizada a análise descritiva, têm-se os seguintes resultados. (Tab. 3)

Tabela 3 – Índice de Resultado Previdenciário (IRP) 2004-2014

Estatística	Razão DespPrev / RecPrev	
	2004	2014
Média	0,3598	0,7838
Desvio Padrão	0,31885	0,36681
Intervalo. Conf. (95%)	0,2930 a 0,4266	0,7070 a 0,8607
Valor Mínimo	0,00*	0,00*
Valor Máximo	1,40	1,87
Percentis: Q1 (25%)	0,0859	0,5390
Q2 (50%)	0,2378	0,7914
Q3 (75%)	0,5812	0,9532

Fonte: elaboração própria

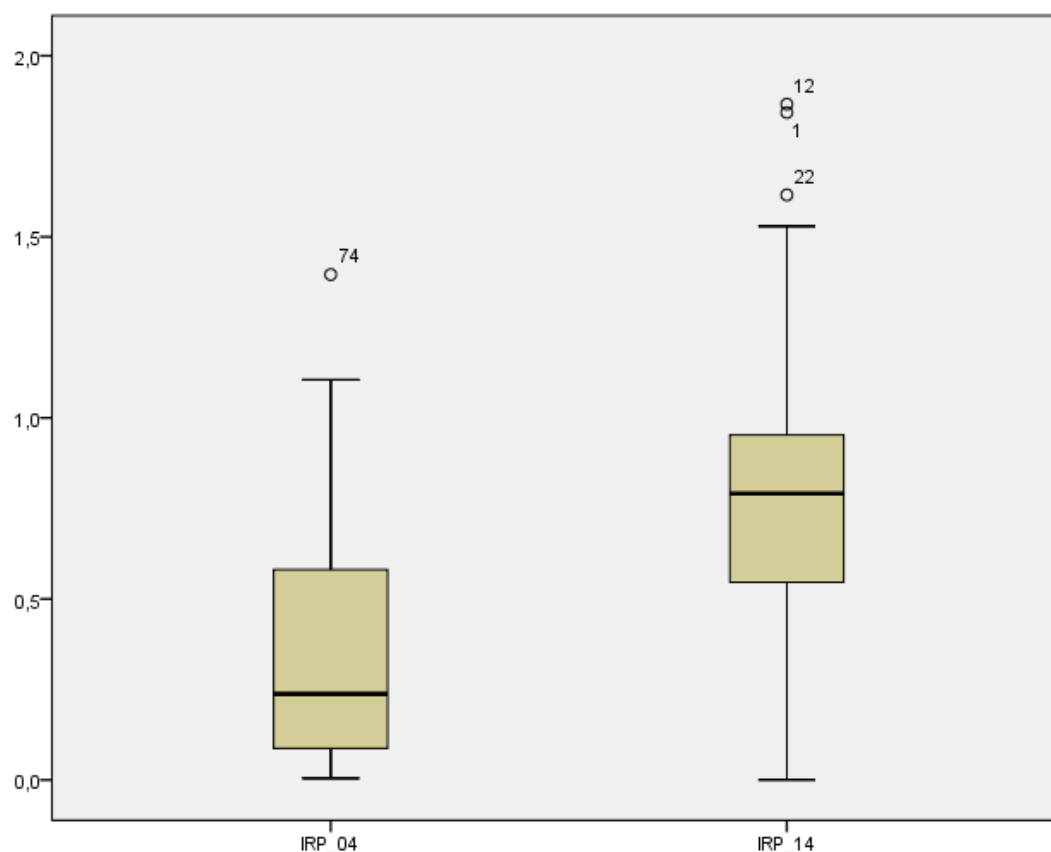
*Observação: o valor 0,00 denota que alguns Municípios declararam como valor “zero” suas receitas e despesas para o ano de 2004 e 2014.

Analisando a amostra com o total de 90 Municípios, não havendo dados faltantes, o IRP Médio dos Municípios foi calculado individualmente, conforme Anexo sendo depois calculado o índice médio pelo somatório de todos os índices, dividido pelo número total de Municípios estudados. O valor médio de IRP para os Municípios da amostra em 2004 foi de 0,3598, significando que, em média os Municípios apresentavam despesas previdenciárias que comprometiam cerca de 36% de suas respectivas receitas previdenciárias de contribuição. Já o valor médio de IRP para os mesmos Municípios em 2014 foi de 0,7838, significando que, em média, os Municípios passaram a comprometer cerca de 78% de suas receitas de contribuição para pagamento das despesas com o RPPS. Estatisticamente, pode se afirmar que houve alteração da média ao longo dos dez anos, posto que, ao intervalo de confiança de 95%, a média em 2004, situava-se entre os valores de 0,2930 a 0,4266 e, em 2014, a média situou-se entre os valores de 0,7070 a 0,8607, não havendo sobreposição de intervalos. O valor máximo de IRP obtido em 2004 foi de 1,4, para o Município de Guimarães e o IRP máximo em 2014, foi observado para o Município de Ituitaba, com valor de 1,87. O IRP de valor mínimo “zero” deve-se ao fato de que, a despeito da exclusão dos Municípios que

apresentaram dados faltantes, alguns Municípios preencheram o valor de suas receitas e despesas como R\$ 0,00. Referida situação ocorreu em 18 Municípios da amostra, para o ano de 2004 e em 18 Municípios para o ano de 2014.

O IRP que divide a amostra em partes iguais, ou seja, que representa a mediana ou o quartil Q2 é de 0,2378 em 2004 e de 0,7914 em 2014. O gráfico de boxsplot permite visualizar o comportamento dos Municípios quanto à situação financeira do RPPS, demonstrando que houve maior comprometimento das receitas com despesas previdenciárias se comparados os dois anos observados, conforme Gráfico seguinte.

Gráfico x – Índice de Resultado Previdenciário (IRP) 2004-2014



Fonte: elaboração própria

Nota-se, no gráfico supra, que o deslocamento da 'caixa' para cima demonstra o maior comprometimento das receitas previdenciárias para pagamento

das despesas previdenciárias, contudo, com poucos Municípios, na amostra estudada, que precisaram comprometer recurso adicionais para sustentar o RPPS.

Quanto à correlação de Spearman, conforme explicado no tópico 4.1 da metodologia adotada, o objetivo da análise é verificar se os Municípios estudados se mantiveram em posições semelhantes em 2004 e 2014 quanto ao IRP (Despesas/Receitas). Conforme tabela seguinte.

Tabela 4 – Coeficiente de correlação de Spearman (IRP) 2004-2014

Correlações				
		IRP_04	IRP_14	
Rô de Spearman	IRP_04	Correlações de coeficiente	1,000	,256*
		Sig. (2 extremidades)	.	,015
		N	90	90
	IRP_14	Correlações de coeficiente	,256*	1,000
		Sig. (2 extremidades)	,015	.
		N	90	90

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: elaboração própria

O coeficiente de 0,256 indica baixa correlação entre os Municípios da amostra, conforme tabela 4, isto é, não se pode afirmar que os Municípios que apresentaram melhor condição financeira em 2004 mantiveram suas posições num ranking estabelecido para 2014.

Em síntese da análise dos dados referentes ao Índice de Resultado Previdenciário, observa-se que os Municípios, na análise em conjunto, apresentaram agravamento da situação financeira, indicando possibilidade de comprometimento da Receita Corrente Líquida do Município para fazer face às despesas do RPPS. Embora o aumento do valor médio do IRP não tenha alcançado valor maior que 1 (um), a tendência apontada é de comprometimento para os próximos anos.

5.2.2 Cálculo do Índice de Comprometimento da RCL (IC_{it})

O Índice de Comprometimento da RCL (IC_{it}), como apontado na metodologia de análise, seria obtido pela razão entre o Resultado Previdenciário dos Municípios (RP) – obtido pela operação *DespPrev* subtraída da *RecContr* de cada Município– e a respectiva RCL dos Municípios. De modo que quanto menor o resultado da operação, menor o comprometimento dos recursos do Tesouro para alcançar o equilíbrio financeiro e melhor a capacidade do RPPS em arcar com seus compromissos, contudo, no presente estudo, tendo em vista que os Municípios, à exceção de 3, ainda não comprometiam, em 2014 a receita corrente líquida RCL com pagamentos adicionais ao RPPS, tornou-se desnecessário realizar a análise, posto que o indicador apontaria o mesmo resultado apontado já pelo índice de IRP.

Ressalte-se que o resultado encontrado decorre da análise dos dados apresentados no Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA), documento de responsabilidade profissional do atuário. Na hipótese de eventual preenchimento equivocado dos dados pelos Municípios, a análise dos Indicadores pode apresentar inconsistências nos resultados.

Apresentado o indicador de equilíbrio financeiro do RPPS, prossegue-se para a análise do indicador da situação atuarial do RPPS.

5.3 Apuração do Indicador da Situação Atuarial do RPPS (ISA_{RPPS})

A análise do indicador de situação financeira do RPPS foi realizada a partir da apuração dos resultados em 2004 e em 2014, conforme modelo analítico definido no item 4.4.2

5.3.1 Cálculo da relação ativos e inativos do RPPS 2004 e 2014

Um dos fatores para análise do equilíbrio atuarial do RPPS, conforme modelo analítico é a verificação da relação entre o quantitativo de servidores ativos e inativos, visando observar o impacto da variável demográfica para a sustentabilidade do sistema de repartição simples, isto é, do sistema de pacto intergeracional.

Aplicada a correlação de Spearman, obteve-se o coeficiente de 0,881, indicando que cerca de 80% dos Municípios da amostra mantiveram suas posições no que tange à relação ativos e inativos para os anos de 2004 e 2014, conforme tabela seguinte.

Tabela 6 – Coeficiente de correlação de Spearman para o indicador RAI 2004-2014

Correlações			
		RAI_04	RAI_14
Rô de Spearman	RAI_04	Correlações de	1,000
		coeficiente	,881**
		Sig. (2 extremidades)	.
		N	90
	RAI_14	Correlações de	,881**
		coeficiente	1,000
	Sig. (2 extremidades)	,000	
	N	90	

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: elaboração própria

Processada a estatística descritiva, obteve-se o seguinte resultado, conforme tabela baixo.

Estatística	Razão Ativos / Inativos	
	2004	2014
Média	21,4701	0,8932
Desvio Padrão	37,528	0,8917
Intervalo. Conf. (95%)	13,6099 a 29,3302	0,8745 a 0,9119
Valor Mínimo	1,17	0,48
Valor Máximo	199,00	1,00
Percentis: Q1 (25%)	5,3602	0,8633
Q2 (50%)	8,5114	0,9132
Q3 (75%)	15,0592	0,9489

Fonte: elaboração própria

Analisando o total de 90 Municípios, não havendo dados faltosos, a RAI média em 2004 é de 21,6 indicando que, em média, os Municípios em 2004 apresentavam 21 servidores ativos para cada servidor inativo do RPPS. O valor de RAI máximo observado em 2004 pode ser decorrente de erro de preenchimento de dados pelo Município que, por exemplo, não tendo levantamento adequado do número de aposentados pelo RPPS, tenha informado o valor 1. O RAI 2004 que divide a amostra em partes iguais, ou seja, que representa a mediana ou o quartil Q2 é de 8,5. Para a RAI 2014, também sem dados faltantes para os 90 Municípios, o valor da mediana foi de 0,91, indicando que, para metade da amostra, há mais servidores ativos que inativos no RPPS.

5.3.2 Cálculo do indicador da situação atuarial do RPPS 2004 e 2014

Dando sequência à apuração do indicador de situação atuarial do RPPS, calcula-se a razão entre a reserva matemática (RM) necessária a longo prazo para o custeio dos benefícios e a receita corrente líquida (RCL) do Município, com o objetivo de comparar se há aumento do endividamento total dos Municípios em face dos compromissos com seu respectivo RPPS nos anos 2004 e 2014.

Saliente-se que para o cálculo em 2014 utilizou-se a da RCL de 2012 com os dados do RM projetados em 2014. O uso da RCL tem função apenas de relativizar o valor da reserva matemática, não representando um real comprometimento da receita municipal, visto que a reserva matemática é uma projeção de valores para o período de 35 anos.

O valor atual dos benefícios futuros (VABF) e o valor atual das receitas futuras (VARF) para cálculo da RM (VABF – VARF) já é dado no DRAA, e decorre do cálculo atuarial do RPPS. A RCL foi utilizada como parâmetro para relativizar os valores de RM dos Municípios, tendo sido coletada dos dados do FINBRA 2004 e 2012, em face da inexistência de dados sobre a RCL para 2014 dos Municípios analisados.

Tabela 9 – Indicador de Situação Atuarial – ISA_{it} 2014 – 2014

Estatística	Razão Reserva Matemática / RCL	
	2004	2014
Média	0,1284	0,3160
Desvio Padrão	0,11860	0,19621
Intervalo. Conf. (95%)	0,1036 a 0,1533	0,2749 a 0,3570
Valor Mínimo	0,00	0,00
Valor Máximo	4,19	0,82
Percentis: Q1 (25%)	0,363	0,1687
Q2 (50%)	0,973	0,3238
Q3 (75%)	0,1749	0,4375

Fonte: elaboração própria

*Observação: o valor 0,00 denota que alguns Municípios declararam como valor “zero” suas receitas e despesas para o ano de 2004 e 2014.

Analisando o total de 90 Municípios, não havendo dados faltosos, o valor médio do indicador de situação atuarial do RPPS (ISA_{RPPS}) para o ano de 2004 é de 12%. O ISA_{RPPS} 2014 é de 31% indicando que o endividamento Municipal, em média, aumentou no período. O ISA_{RPPS} que divide a amostra em partes iguais, ou

seja, que representa a mediana ou o quartil Q2 é de 97% em 2004 e de 32% em 2014. Pode se afirmar que houve alteração da média, posto que não se observa sobreposição dos intervalos de confiança, conforme se extrai da tabela.

Saliente-se que a reserva matemática (RM) deve ser integralizada em 35 anos, isto é, representa, a valor presente, os compromissos futuros do RPPS. Assim o valor do ISA_{RPPS} não representa um índice de comprometimento do RCL dos Municípios. Com a sistemática mais recente de coleta de dados do Ministério da Previdência, conforme Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR exigível a partir de janeiro de 2014, e da alimentação automática desses dados no CADPREV – Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social, será possível analisar com maior precisão o equilíbrio tanto financeiro quanto atuarial dos regimes próprios de previdência dos Municípios.

O novo demonstrativo do Ministério da Previdência é acompanhado de uma declaração quanto à veracidade dos dados apresentados que aumenta a responsabilidade dos agentes públicos quanto ao preenchimento correto das informações.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do perfil dos Municípios mineiros, no período 2004 e 2014, no que tange à situação financeira e atuarial dos respectivos regimes próprios de previdência social (RPPS), elucidam dados que conduzem a algumas constatações de relevo para a ampliação do debate sobre o *direito ao futuro*, assegurado aos servidores públicos nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil.

Constata-se que, a despeito das exigências de regularidade previdenciária e dos instrumentos de fiscalização previstos no ordenamento jurídico pátrio, os Municípios continuam, em média, apresentando situação de desequilíbrio atuarial, a despeito de ainda apresentarem equilíbrio financeiro, quando considerados em conjunto.

A relevância da constatação não se restringe à materialização ou concretização do direito à aposentadoria dos servidores públicos. Mais que isso,

os resultados da pesquisa prenunciam que os Municípios passarão a comprometer, cada vez mais, recursos públicos – antes destinados à realização de suas competências constitucionais – para suprir as insuficiências do RPPS, ameaçando a sustentabilidade das contas públicas.

Quanto ao incremento da idade dos servidores públicos de modo geral e ao agravamento da relação de quantitativo de servidores ativos e inativos, reflexos das alterações demográficas na pirâmide etária nacional, os resultados da pesquisa apontam para a necessidade premente de se estudar alternativas para o regime de repartição simples, estruturado no pacto intergeracional. A maioria dos Municípios brasileiros, em virtude dos valores de remuneração máxima de seus planos de carreira, não poderão instituir regime de previdência complementar, já que este é admitido apenas para o pagamento de benefícios previdenciários que ultrapassam o valor correspondente ao teto do regime geral de previdência social (RGPS), atualmente fixado em R\$ 4.663,75.

Desse modo, muitos Municípios terão que realizar aportes de recursos aos fundos de previdência quando se tornar insustentável o comprometimento da RCL em face dos limites de responsabilidade fiscal fixados na legislação vigente. Assim, é preciso pensar alternativas para a captação e rentabilidade dos recursos do RPPS.

A tendência de aumento do déficit previdenciário, reflexo do aumento das despesas previdenciárias em medida superior ao aumento das receitas é incompatível com a exigência constitucional de equilíbrio atuarial. Levantados os dados em 2004 e, se consideradas cumpridas as condições do cálculo atuarial, os Municípios deveriam apresentar melhor situação de equilíbrio ao final de dez anos.

É certo que a pesquisa, a despeito de investigar os Municípios mineiros, pautada no modelo analítico apresentado, serve de alerta para a situação dos RPPS em âmbito nacional. Ressalta, também, a necessidade de melhor gestão da informação. No processo de tomada de decisão, é importante a disponibilização de dados, informações e conhecimentos confiáveis. No presente estudo, os dados dispersos, fragmentados e armazenados em arquivos não-editáveis, tornaram hercúlea a tarefa de coleta das informações para o processamento e interpretação dos indicadores estudados.

Nesse ponto, ressalta-se a importância do uso da tecnologia informação no armazenamento e processamento dos dados e das informações tanto para fins de

tomada de decisão quanto para exercício do papel de controle e fiscalização do gasto público. Observa-se que, apesar dos avanços tecnológicos do Ministério da Previdência quanto a coleta e processamento dos dados previdenciários, nos Municípios a atenção aos dados ainda parece insipiente.

Os reflexos do desmazelo com a informação perpassam o próprio cálculo atuarial. Nos relatórios apresentados no DRAA dos Municípios, são comuns as ressalvas referentes às inconsistências dos dados cadastrais, funcionais e previdenciários dos segurados do RPPS, ausência dos dados referentes aos servidores do Poder Legislativo, ausência de informações de histórico laboral anterior ao ingresso no serviço público, ausência de dados quanto aos dependentes.

Destaca-se, também, a ausência de consenso dos atuários quanto a adoção de premissas e hipóteses atuariais, estudos dos fluxos de receitas e despesas realizados com base em valores despropositados para a realidade do Ente Federativo, ausência de continuidade na análise da evolução do equilíbrio atuarial, demonstrada em avaliações avulsas e estanques.⁴⁶

O presente estudo não se encerra nessas páginas, apenas abre importante campo de pesquisa no âmbito da previdência pública, servindo para instigar novos estudos quanto: a gestão da informação; qualidade dos cálculos atuariais; insuficiência dos instrumentos oficiais de controle da regularidade previdenciária; necessidade de se provocar a criação de observatórios de RPPS nas Escolas de Governo e demais instituições de pesquisa; desenvolvimento de mecanismos de governança e accountability nas unidades gestoras de previdência; alternativas para o financiamento do déficit previdenciário; responsabilização dos agentes públicos, atuários, contadores públicos e demais envolvidos na gestão de recursos previdenciários; dentro outros temas de essencial importância para a concretização da garantia constitucional do *direito a futuro* do servidor público e, indiretamente, dos demais cidadãos.

⁴⁶ Nesse sentido, já alertava Otoni Gonçalves Guimarães, na qualidade de Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal do Ministério da Previdência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L.; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. 2006. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/TerceirosPapers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis: a World Bank policy research report*. Publicado em 1994. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf Acessado em: dezembro de 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARR, Nicholas. Reforma das previdências; mitos, verdades e escolhas políticas. In: *A economia política da reforma da previdência*. Brasília, PARSEP - MPAS - SPS, 2001, Coleção Previdência Social, Série Traduções; v. 09.

BERMÚDEZ, Ismael. Privatização da previdência precipitou colapso da argentina. *Revista ADUSP*. Buenos Aires, Jun./2003

BERTONCINO, Carla; FLANAGAN, Kerry. Los Regímenes de Pensiones para el Sector Público: La Razón de ser de su Centralización y Unificación y la Experiencia Internacional al Respecto. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, XI, jan. 1999, Brasília, ESAF. La Política Fiscal en America Latina. Una Selección de Temas y Experiencias de Fines y Comienzos de Siglo. Santiago: CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, dez. 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 66/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 33. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 18

Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais. Marcelo Viana Estevão de Moares. Previdência Social: Coleção Previdência Social, série estudos: A Lei de Responsabilidade Social e a Previdência dos Servidores Públicos Federais. Brasília, MPAS / SPS 2001. Coleção Previdência Social. Volume 02, Série Estudos, 60 p

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Reforma da Previdência: o Brasil e a Experiência Internacional. Brasília, 2005 (Coleção Previdência Social: Série Debates, v. 22).

_____. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília: 27 fev. 1967. Disponível em: . Acesso em: 8 nov. 2011.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília: 5 mai. 2000. Disponível em: . Acesso em: 8 nov. 2011

CALAZANS, Fernando F. *A participação social na gestão dos regimes próprios de Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais — FUNPEMG*. Dissertação (mestrado) — Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

CALAZANS, Fernando Ferreira, et. al. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro 47(2):275-304, mar./abr. 2013

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD), Consejo Científico del. La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana. In: CONSELHO CIENTÍFICO DEL CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000. p. 17-73.

CLAD, *Uma nova gestão pública para a América Latina*, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf> Acessado em: dez 2014

COMBLIN, José. *O neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 2001

CORREIA, Arícia Fernandes, FLAMMARION, Eliana Pulcinelli, VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Despesa de pessoal, a chave da gestão fiscal responsável: teoria e prática da lei de responsabilidade fiscal*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

FONTOURA, Francisco Robson, et, al. UM MODELO DE AVALIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES PREVIDENCIAIS DE REGIMES CAPITALIZADOS DE PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO I ' EnAPG- Encontro de Administração Pública e Governança, Rio de Janeiro. novembro, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, texto para discussão no 1.050, 17 out. 2004. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1050.pdf>. Acesso em: 13 maio 2007.

GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999

GORDILLO, Agustín. *Princípios gerais do direito público*. Trad. Marco Aurélio Greco; rev. Reilda Meira. São Paulo: RT, 1977.

HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. 4ª ed., trad. Leonel Vallandro. Rio de Janeiro, Instituto Liberal/ Expressão e Cultura, 1987.

HOLANDA, Silvio Furtado. Brasília : Editora da UnB, 2000. 101 p. Monografia premiada em 1º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília - DF, 2000.

HUJO, Katja. Novos Paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, n. 19, v. 3, jun. 1999.

KLIKSBERG, Bernardo. Hacia una gerencia social; algunas cuestiones claves. Disponível em: http://www.econo.unlp.edu.ar/uploads/docs/hacia_una_gerencia_social_eficiente_bernardo_kliksberg.pdf Acessado em 24.07.2005

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003

MODESTO, Paulo. Org. *Reforma da previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional n. 41/2003* (doutrina, pareceres e normas selecionadas). Belo Horizonte, Fórum, 2004.

MURRO, Ernesto. *Algunas pautas hacia una política sindical em seguridad em América Latina*. Seminário de evaluación y seguimiento A2 506 18. Montevideo 21 a 23 ago. 2004.

NOGUEIRA, Narlton Gutierrez. *A Constituição e o Direito à Previdência Social*. São Paulo: LTr, 2009.

Previdência Social: Coleção Previdência Social, série traduções: Mais Velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários / Lawrence Thompson, autor. Celso Barroso Leite, tradutor. 1. Seguridade Social 2. Seguridade Social – Finanças 3. Países da OCDE seguridade social 4. Sistemas Previdenciários 5. Previdência Social I. Thompson, Lawrence H. 1943. Brasília, PARSEP/ MPAS / SPS 2000. Coleção Previdência Social. Série Debates, 160 p.

PONTES, A.C.F. *Obtenção dos níveis de significância para os testes de Kruskal-Wallis, Friedman e comparações múltiplas não-paramétricas*. Piracicaba, 2000. 140p. Dissertação (M.S.) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SCHWARZER, Helmut (Org.). *Estudos e pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009. (Previdência Social, Série Debates; v. 31)

SOUZA, Gleison Pereira de. *O Regime de Previdência dos Servidores Públicos*. Comentários às Emendas Constitucionais n. 20/98 e n. 41/03. Belo Horizonte, Del Rey, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.