

## A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

**ALFREDO SANT'ANNA JÚNIOR**

Atuário, Matemático, Mestre em Economia PUC-SP, Professor de pós-graduação - PUC-SP e professor em diversas faculdades privadas

**ANTONIO CORDEIRO FILHO**

Atuário, Mestre em Administração, Doutor e Professor da UNIFESP-EPPEN, PUC-SP, Funenseg e outras Instituições.

### RESUMO

O Brasil passa por necessidades de Reformas. Após todo o período pós Real, muitas verdades, mentiras e informações floresceram no mar de novos tempos. Dentre as inúmeras mudanças, uma delas é o que acontece com o setor público. Este trabalho procura fornecer discussões e esclarecimentos ao que se convencionou chamar de Reforma da Previdência do Setor Público.

O assunto é bem jovem ainda, ficando adulto e sob algum ponto de vista, está ficando velho demais. O foco, em suas variâncias, são os problemas relacionados aos poucos resultados obtidos, em razão da quantidade de Regimes Próprios de Previdência Social, conhecidos sob a sigla de RPPS, destinados aos servidores efetivos estatutários dos entes estatais.

A avaliação aqui realizada aponta que a totalidade das mudanças efetuadas na legislação pertinente, ao longo dos últimos 20 anos, é bem fundamentada, necessária e importante, mas que ainda carece de vários ajustes.

Partindo de uma avaliação do que provavelmente pensam os atores mais importantes relacionados aos RPPS, este artigo faz algumas sugestões quanto ao que ainda precisa ser complementado, para se obter Regimes Próprios de Previdência Social mais sólidos e sustentáveis, sem oferecer riscos aos seus instituidores e participantes.

**Palavras-chave:** RPPS, Previdência do Setor Público, Finanças Públicas

### ABSTRACT

Brazil is in need of reform. After all the post-real period, many truths, lies and information flourished in the sea of the new times. Among the many changes, one of them is what happens with the public sector. This article seeks to provide discussion and clarification on what has become known as Public Sector Pension Reform.

The subject is still very young, getting adult and under some point of view, is getting very old.

The focus, in its variances, is the problems related to the few results obtained, due to the amount of Social Security Own Regimes, known as RPPS, destined to the effective statutory servants of the state entities.

The evaluation carried out here indicates that all changes made to relevant legislation in the last 20 years are well-founded, necessary and important, but still require a number of adjustments.

Based on an assessment of what key stakeholders on RPPS are likely to think, this article makes some suggestions on what still needs to be complemented to achieve stronger and more sustainable Social Security Own Regimes without presenting risks to their institutes and participants.

## **Introdução**

Muito tem sido analisado, avaliado, investigado e produzido tanto por especialistas como pela academia sobre o tema ‘Previdência’, nos seus mais variados aspectos, seja em relação ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (administrado pelo INSS), seja em relação às várias modalidades de Previdência Privada e/ou Complementar.

Entretanto, há uma modalidade previdenciária sobre a qual ainda não tem havido suficiente investimento intelectual: a Previdência do Setor Público, mais especificamente a previdência destinada aos servidores públicos estatutários, da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 faculta<sup>1</sup> aos entes federados que instituíam, em relação aos seus servidores estatutários efetivos, um regime previdenciário próprio, denominado Regime Próprio de Previdência Social - RPPS. É o regime de previdência assegurado exclusivamente aos servidores públicos titulares de cargo efetivo<sup>2</sup>, mantido pelos entes públicos da federação, que são a União, Estados, Municípios e Distrito Federal. As normas básicas estão contidas no artigo 40 da Constituição Federal e na legislação inicial pertinente, Lei 9.717/98 e Portarias 4882 de 16/12/98 e 4992 de 05/02/99.

Um indício simples e claro desta insuficiência é que nos cursos de Ciências Atuariais<sup>3</sup> – cujo arcabouço técnico, além de outras áreas tais como Seguros em geral e Saúde suplementar, também está voltado aos aspectos atuariais e de direito previdenciário – raramente se tem uma disciplina ou mesmo sequer uma parte específica de uma voltada ao tema. O que existem são

---

<sup>1</sup> Não há uma autorização explícita sobre isto, na Constituição Federal. O art. 40, em seu caput, assegura aos servidores titulares de cargos efetivos o direito a um regime de previdência e o Art. 149, §1º permite aos estados, Distrito Federal e municípios instituir contribuições para custeio de benefícios previdenciários.

<sup>2</sup> Os servidores militares e a polícia militar seguem regimes previdenciários específicos. No Estado de São Paulo, por exemplo, o Regime Próprio da Polícia Militar - RPPM foi instituído em 01/06/2007 pela Lei Complementar nº 1.010.

<sup>3</sup> E mesmo em outros cursos superiores, como o de Direito ou de Administração ou Contabilidade.

alguns poucos trabalhos acadêmicos, usualmente com críticas parciais que não avaliam a questão TMTM

A grande mídia, vez por outra, destaca que esta é uma questão muito séria, com graves problemas, mas nem por isto se tem notícias da existência de obras acadêmicas mais aprofundadas sobre os RPPS. Há, sim, uma razoável produção literária, especialmente de natureza jurídica, que tem sido veiculada a cada passo legal, dado pelo Governo Federal, em direção à reforma almejada, mas esta não aborda todas as questões essenciais, especialmente as de viabilidade econômica e atuarial e, sobretudo, de entendimento do complexo contexto que pode levar os diferentes atores envolvidos a agir da forma como agem em relação aos problemas estruturais dos RPPS.

É importante notar que a legislação atual, relativa aos RPPS, com o claro intuito de coibir a gestão negligente e suas prováveis consequências desastrosas para os entes estatais, já consolidou um conjunto de medidas importantes, tais como: reafirmação do **caráter contributivo** (ou seja, são as contribuições do servidor e do ente federado que, adequadamente acumuladas, deverão ser suficientes para honrar os benefícios previdenciários atuais e futuros); exigência de que haja apenas um RPPS por ente estatal<sup>4</sup>, administrado por uma unidade gestora única, vinculado ao executivo e com participação paritária entre representantes do governo, servidores ativos e inativos e assistidos, além de uma série de exigências gerenciais de fiscalização, controle e transparência.

De acordo com a mesma legislação, compete a União, mais especificamente ao MPS – Ministério da Previdência Social<sup>5</sup>, de forma ampla, fornecer as orientações, supervisão e monitoramento dos RPPS, inclusive dos militares<sup>6</sup>, principalmente quanto a concessão trimestral do CRP<sup>7</sup> que deve ser emitido pela SPPS – Secretaria de Políticas de Previdência Social, por meio do CADPREV<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Certamente para se evitar que eventuais setores “privilegiados” do funcionalismo se organizem de forma independente (o que) e auferam vantagens indevidas (além de dificultar a fiscalização).

<sup>5</sup> Em outubro de 2015, o Ministério da Previdência Social (MPS) foi fundido com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), resultando no MTPS, que englobava todas as funções anteriores de ambos. Atualmente (a partir de 20/07/2016), no Governo Temer, o MTPS foi extinto, ficando a Previdência Social resumida a uma Secretaria do Ministério da Fazenda. Em nossa opinião, trata-se de um equívoco, dado que uma questão com forte conotação social passará a ter um frio e insensível tratamento financista.

<sup>6</sup> Leia-se o artigo 9.º da Lei 9717/98.

<sup>7</sup> Certificado de Regularidade Previdenciária que foi instituído por Decreto de n.º 3.788 de 11/04/2001 com base na Lei de 2004 e na Portaria MPS 402/2008 em norma específica.

<sup>8</sup> CADPREV é um aplicativo disponibilizado pelo governo federal, pelo qual os RPPS recebem e transmitem suas informações periódicas.

Assim, CRP é o instrumento legal que aponta se um RPPS está em situação regular ou não. Se um ente estatal não possui um CRP atualizado, fica impedido de realizar uma série de operações junto ao governo federal e aos bancos públicos, tais como receber transferências voluntárias da União e obter empréstimos, financiamentos e outras sanções, mas nem sob este risco ameaçador que pode denotar uma improbidade administrativa, os governos conseguem tomar iniciativas de regularização.

Entretanto, vários RPPS tecnicamente irregulares têm conseguido obter o CRP por via judicial, o que tem desfeito, em parte, os sérios objetivos da legislação vigente.

Uma pesquisa realizada no antigo site do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), em 10 de março de 2016, até então o principal responsável pela normatização infralegal, fiscalização e orientação dos RPPS, mostrava que mais de 70% deles, em nível nacional, apresentavam alguma irregularidade, como apresentado na Tabela 01 mais à frente.

Nos dados estatísticos fornecidos pelo então MTPS é feita uma distinção entre os regimes próprios instituídos e aqueles que estão em extinção<sup>9</sup>, mas neste trabalho descartou-se tal separação porque as obrigações legais dos regimes em extinção são praticamente as mesmas de qualquer outro. A única diferença é que não há entrada de novos segurados, porque os novos admitidos no serviço público são automaticamente vinculados ao INSS.

Na construção da Tabela 01, extraída de uma planilha disponibilizada no site do MTPS<sup>10</sup> em 10.03.2016, optou-se por apresentar não apenas os dados agregados do país, mas também os do Estado de São Paulo, como forma de se estabelecer uma comparação.

O que é possível constatar, nesta comparação, é que o fenômeno focado - de situação irregular - atinge os entes federados do país todo, uma vez que os municípios do estado mais desenvolvido da federação também apresentam uma quantidade, embora menor, proporcionalmente muito próxima da situação nacional e igualmente alarmante, pois quase dois terços dos RPPS dos municípios paulistas estavam irregulares na data da pesquisa.

---

<sup>9</sup> Isso quer dizer que mesmo que o estado ou município venha a extinguir o seu RPPS, terá de arcar com as despesas previdenciárias proporcionais ao tempo de Contribuição do Segurado ao Regime extinto. O que também pode comprometer suas contas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como ficou conhecida a Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000 (instituída no governo FHC), é boa no sentido de que os gestores tornem os caminhos claros com os recursos públicos, mas seu descumprimento ensejará dissabores e penalidades às autoridades. Vale dizer que Contabilidade em ordem e análises e avaliações atuariais de boa qualidade são integrantes imprescindíveis da boa gestão do RPPS conforme determina a Emenda Constitucional nº 20 - EC-20 de 15.12.1998.

<sup>10</sup> Como afirmado anteriormente, o MTPS (Ministério do Trabalho e Previdência Social), em 20/07/2017 foi convertido numa Secretaria de Previdência Social do Ministério da Fazenda – SPS-MF.

Não é por falta de regulação que existem problemas, pois a Portaria MPS nº 403/2008, em atendimento ao artigo 9º da Lei 9.717/98 decompõe em detalhes os critérios de Avaliação e Reavaliação Atuarial a cada balanço, além de exigir auditoria por entidade independente, necessária a estrutura técnica administrativa, e a instituição de conselhos de administração e conselho fiscal, bem como a segmentação da conta do fundo, e a obrigatoriedade de seguir as normas do CMN<sup>11</sup>. A Lei 9.717 também proíbe a utilização dos recursos para empréstimos de qualquer natureza, a aplicação em títulos apenas do governo Federal e impõe limite máximo de taxas de administração (2%).

No quadro abaixo, o percentual de municípios com RPPS foi calculado com base no total de municípios do país e o percentual de municípios com irregularidades foi calculado com base no total de municípios que instituíram seus RPPS.

**Tabela 01** – RPPS municipais em situação irregular em 2015

Municípios	No Brasil		No Estado de São Paulo	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Quantidade total de municípios	5.566	100%	645	100%
Quantidade total de municípios com RPPS	2.154	38,70%	247	38,29%
Quantidade de municípios com RPPS irregulares	1.536	<b>71,31%</b>	164	<b>66,40%</b>

Fonte: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/estatisticas-2/> (acesso em março de 2016).

Concretamente, existem muitos motivos possíveis para que um RPPS seja considerado irregular, dentre os quais é possível citar:

- Não realização de estudos atuariais<sup>12</sup>;
- Não cumprimento das orientações do estudo atuarial;
- Legislação local desatualizada ou em desacordo com a legislação federal;
- Não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente estatal ao seu RPPS;
- Taxas de contribuição dos segurados abaixo do mínimo legal estipulado (11%);
- Concessão de benefícios em desacordo com a legislação federal.
- Aplicação dos recursos em desacordo com as normas do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do MTPS (hoje SPS-MF);

<sup>11</sup> Conselho Monetário Nacional – CMN.

<sup>12</sup> A lei nº 9.717 de 27.11.1998 exige que os estudos atuariais os RPPS sejam feitos anualmente. Entretanto, isto não tem sido cumprido por todos os municípios, talvez em razão dos custos.

- Não encaminhamento de documentos que devem ser obrigatoriamente enviados aos MTPS (hoje SPS-NF).

Obviamente, num trabalho acadêmico deste porte, não cabe se abarcar e estudar todo esse elenco de possibilidades, mesmo porque isto demandaria uma ampla pesquisa com uma amostra adequada do conjunto de municípios, mas é bastante plausível se pensar que parte significativa dessas irregularidades tem origem em questões ainda não abordadas de forma efetiva pela legislação vigente.

Daí a opção por uma pesquisa sobre os principais aspectos da Reforma Previdenciária do Setor Público, com foco nas mudanças realizadas.

## **I – Contextualização Político-Econômica e Histórica**

### **1.) A seguridade social no Brasil**

A “colcha de retalhos” da previdência brasileira vem de longa data e de longas irresponsabilidades fiscais. As mais recentes e de peso são as Reformas Constitucionais de 1998, 2003 e de 2005 (IBRAHIM e VIEIRA, 2004).

A Previdência Social no Brasil é um dos três grandes sistemas que compõem a Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Assistência Social. Esta, por sua vez, divide-se em três grandes regimes, todos de caráter obrigatório:

- O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), destinado a todos os trabalhadores do setor privado e aos servidores públicos civis contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e mesmo aos funcionários públicos estatutários, caso o ente federado tenha optado por não possuir ou manter um RPPS.
- Os Regimes Próprios de Previdência para Servidores (RPPS), destinado aos funcionários públicos civis estatutários, administrados pelos respectivos governos federal, estaduais e municipais, estes últimos, foco deste texto;
- O Regime de Previdência para os Militares Federais<sup>13</sup>, administrado pela União. Também é facultado aos estados criar regimes específicos para as polícias militares, em razão das peculiaridades profissionais, usualmente denominados de Regime Próprio da Polícia Militar - RPPM.

- Finaliza este quadro a previdência complementar fechada ou aberta, que não é considerada ‘social’ em razão de seu caráter facultativo.
- A Previdência Complementar propriamente dita, destinada aos trabalhadores vinculados a uma instituição ou empresa pública ou privada, ou ainda a uma categoria profissional, administrada por fundos de pensão fechados.
- A Previdência Privada Aberta, individualizada e acessível a qualquer cidadão, administrada por seguradoras, em geral associadas a bancos comerciais e que acabam sendo simples aplicações financeiras equivocadamente denominadas de ‘previdência’<sup>13</sup>.

A legislação vigente faculta aos entes estatais que constituíram seus RPPS, em seu âmbito, a administração de um fundo de previdência complementar para os servidores estatutários, mas é necessário que haja um projeto de lei, em consonância com a legislação federal, aprovado pelo legislativo pertinente que são as Câmaras Municipais ou Assembleias Legislativas ou, ainda, a Câmara Federal (no caso da União). O órgão federal que os autoriza e fiscaliza é a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (conhecida pela sigla PREVIC).

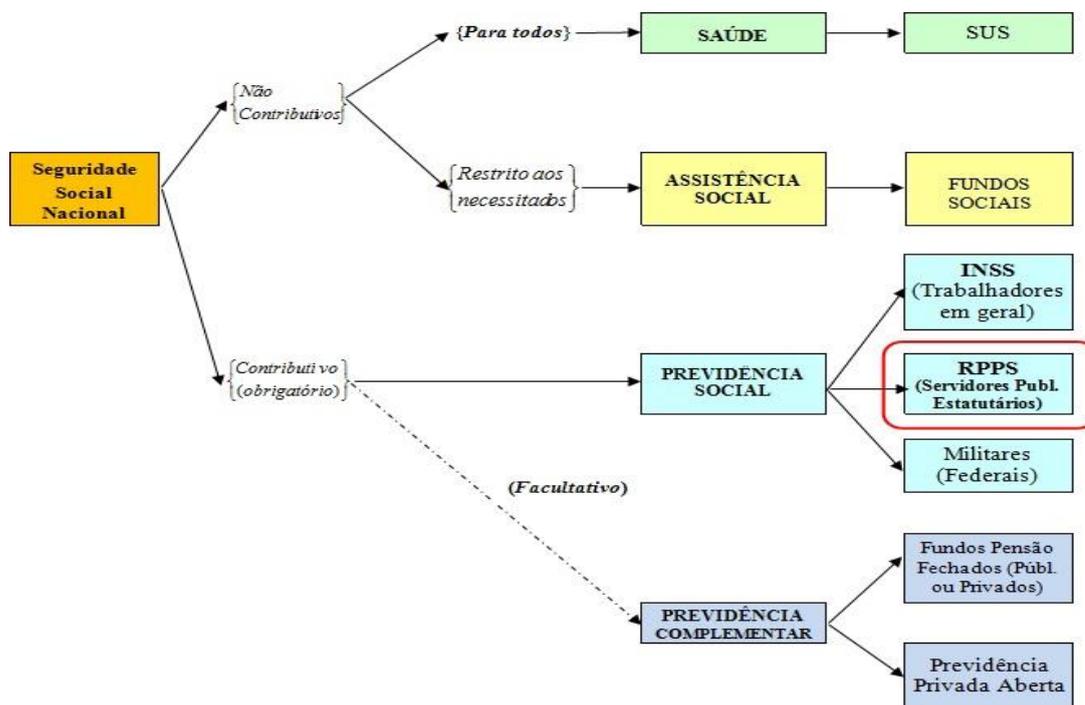
A previdência complementar para o setor público pode ser vantajosa aos governos, por representar significativa economia com recursos previdenciários. Entretanto, são poucos os entes estatais que até agora optaram por ela. Em geral isto tem ocorrido apenas com os entes de maior porte, como o Governo Federal, que criou não uma, mas três Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), uma para cada poder: a do Poder Executivo (FUNPRESP EXE), a do Legislativo (FUNPRESP LEG) e a do Judiciário (FUNPRESP JUD), além do Governo do Estado de São Paulo, com a Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (SPPREVCOM).

O fluxo a seguir resume o assunto.

---

<sup>13</sup>Vale ressaltar, *en passant*, que por serem aplicações regulares de longo prazo, nas quais o risco pela aplicação e rentabilidade dos recursos é assumido pelos próprios correntistas (já que não há qualquer garantia legal de retorno), acabam sendo muito atrativas para os bancos.

**Fluxo 01 – A Seguridade Social no Brasil**



Uma última delimitação se faz necessária: Os RPPS da União e dos Estados são atípicos, em razão do porte e do arcabouço técnico disponível. Portanto, o foco deste trabalho está nos RPPS destinados aos servidores estatutários dos municípios, mais especificamente em relação aos problemas, aqui apontados, considerados como ainda não plenamente solucionados pela reforma promovida pelo Governo Federal desde 1998.

**2.) Breve histórico dos RPPS**

Não há, entre os vários autores de obras sobre o assunto, um perfeito consenso sobre as origens dos RPPS, mesmo porque é muito difícil se determinar um marco inicial, dado que o que sempre existiu foi um processo evolutivo já antigo advindo das reivindicações de grupos específicos de servidores e/ou das concessões do poder.

Algumas categorias mais organizadas, no caso de pleitos reivindicatórios, ou mais poderosas por ocuparem posições estratégicas junto ao poder, acabaram por receber, ao longo do tempo, benefícios diferenciados dos demais servidores públicos.

É importante destacar que, em alguns momentos históricos, estas reivindicações previdenciárias dos servidores se confundem com as próprias lutas dos demais trabalhadores, o que é um complicador na compreensão da dimensão histórica.

Para se compreender melhor as diferenças e semelhanças históricas entre os RPPS e o RGPS, é preciso observar que enquanto no setor privado as relações empregado e empregador são regidas por contratos bilaterais e protegidas pela legislação, o servidor público “possui contrato unilateral com a Administração Pública onde o governo estabelece e altera as regras do vínculo de trabalho, remove servidor, estabelece unilateralmente seus salários, concede e retira vantagens financeiras sem a obrigação de mantê-las permanentemente” (ALVARES, 2007, p. 13).

Aliás, é pertinente lembrar a origem da expressão: “o termo servidor vem da relação entre o servo e o soberano feudal, caracterizada pela dependência, em troca de proteção” (CAMPOS, 2004, p. 42).

Do ponto de vista jurídico, do direito trabalhista, o vínculo dos servidores públicos se relaciona ao conceito de *pro-labore facto*, no qual “o direito à aposentadoria não decorre da contribuição aportada ao regime, mas sim da vinculação do servidor ao ente público” (SILVA, 2003, p. 15). O mesmo autor, na mesma página e na seguinte afirma:

Quando da formação do Estado brasileiro, existia uma concepção de Estado altamente patrimonialista, justificada pela nossa herança de colonização portuguesa. Assim, **o servidor era considerado um bem do Estado**: como tal deveria ser protegido pelo mesmo. Em razão disto, os mecanismos de proteção previdenciária para servidores públicos e militares surgiram anteriormente aos destinados para trabalhadores brasileiros em geral. Como exemplo, **já em 1795**, um século antes de Otto Von Bismark instituir o primeiro sistema previdenciário para os trabalhadores alemães, em 1883, foi instituído, no Brasil, o “Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha” (SILVA, 2003, pp. 15 e 16). [grifos nossos].

Em 1815, Dom João VI instituiu a aposentadoria, paga pelos cofres públicos como despesas correntes, para os professores do Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarves que tivessem completado 30 anos de serviço (SOUZA; 2009).

A principal característica dos benefícios previdenciários concedidos no passado é que se destinavam a categorias específicas de servidores e não ao todo, como hoje. Tanto assim, que “as primeiras categorias de servidores públicos contempladas com a proteção previdenciária foram as categorias até hoje denominadas carreiras típicas de Estado, tais como: magistratura, polícia, diplomacia e tributária” (SILVA, 2003, p.16).

Desta forma, a partir de 1890 começam a ser criadas Caixas de Aposentadorias e Pensões, Montepios e outras instituições (sempre para conjuntos específicos de servidores).

Antecipando, de certa forma, aquilo que viria a se iniciar em 1946 – a unificação da previdência nacional<sup>14</sup> – o processo de unificação da previdência dos servidores começou em 1938, com a fusão de diversos montepios de categorias distintas de servidores públicos federais, tendo sido consolidada em 1941, com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE.<sup>15</sup>

A criação de IPASE motivou outros entes estatais a fazerem o mesmo, para seus servidores. Um possível exemplo disso pode ser o que foi detectado por uma pesquisa realizada em 1998 pela extinta Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (FPFL – Cepam) que apontou que o RPPS municipal mais antigo do Estado de São Paulo datava de 1954 (FPFL – CEPAM, 2000).

Neste cenário, os proventos de aposentadoria, sem dúvida, o mais oneroso dos benefícios previdenciários era pago diretamente pelos cofres públicos, havendo, em geral, uma pequena contribuição para pagamento das pensões (SANT’ANNA, 2000).

Em 1967, com a Reforma Administrativa imposta pelo Governo com o objetivo de proporcionar maior agilidade e adaptabilidade ao gerenciamento das necessidades de pessoal no serviço público, a figura do servidor estatutário praticamente foi esquecida, ou congelada, e os entes estatais passaram a contratar servidores (com ou sem concurso público) pela CLT, vinculando-os ao então INPS. Com isto, muitos dos antigos institutos ou fundos de pensão foram se esvaziando ou mesmos se extinguíram (SANT’ANNA, 2000).

Os RPPS só voltaram a adquirir maior importância a partir da Constituição Federal de 1988, que implicitamente manteve a permissão aos Estados e Municípios de criarem sistemas próprios de previdência para seus servidores (Artigo 202, segundo parágrafo, posteriormente transportado, pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, para o parágrafo nono do Artigo 201) e os autorizou a instituir contribuições (Artigo 149, parágrafo único) o que resultou, **especialmente pela ausência de lei complementar reguladora**, numa significativa autonomia municipal para definir os valores dessas taxas de contribuição e mesmo incluir benefícios suplementares aos garantidos pela Constituição (SANT’ANNA, 2000).

---

<sup>14</sup> O Decreto-Lei nº 8.742 de 19/01/1946 criou o Departamento Nacional de Previdência Social, mas a unificação de fato só ocorreu a partir de 21/11/1966 - vinte anos depois - quando o Governo da época, por meio do Decreto-Lei nº 72 unificou os diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões, criando o então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

<sup>15</sup> Sabe-se que o IPASE sob a ótica de gestão dos fundos não seguiu as normas prescritas. Valores de saldos aplicados foram utilizados no atendimento de despesas, estranhas às previdenciárias. O Estado tinha extremada ingerência nos fundos.

Entretanto, a opção pelos RPPS não ocorreu de imediato, mas somente a partir de 1992, ainda no Governo Collor. Eram tempos difíceis, em razão da forte crise econômica e da inflação acelerada, e uma forma de os entes estatais, especialmente os municípios, se financiarem era deixar de recolher as contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral<sup>16</sup> (INSS), destinando-as a outro fim, dentro das prioridades municipais.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 3 (aprovada em 17.03.1993, mas em vigor desde 09.11.1991, como Medida Provisória, enquanto tramitava o Projeto de Emenda Constitucional – PEC 48), o Governo Collor instituiu a possibilidade de retenção<sup>17</sup> do Fundo de Participação dos Municípios– FPM (principal receita da quase totalidade dos municípios pequenos) e de outras transferências, como garantia de pagamento das dívidas para com a União, em especial as dívidas previdenciárias.

Isto colocou em pânico a maioria dos prefeitos, que acabaram encontrando, como saída, a criação ou recriação de seus RPPS, assumindo para si os pagamentos dos futuros benefícios previdenciários de seus servidores, conseguindo, desta forma:

a) Fugir dos altos custos da Previdência Nacional; b) Gastar menos com a previdência de seus servidores; c) Agradar seus funcionários, ampliando benefícios e melhorando o atendimento e d) Ao menos teoricamente, passar de devedor a credor do INSS, em razão da compensação financeira prevista na Constituição (ARAÚJO & SANT'ANNA, 1999, P. 157).

Entretanto, na ausência de normas, grande parte dos RPPS, criados quase sempre **sem a realização de estudos atuariais**, exorbitou na concessão de benefícios e se descuidou bastante da geração de provisões que pudessem fazer frente aos encargos previdenciários futuros.

Em 1998, preocupado com a situação dos RPPS, o Governo Federal, já na gestão de Fernando Henrique Cardoso, começou a promover, paulatinamente, um conjunto de exigências legais aparentemente com dois objetivos:

- a) Coibir os abusos que já ameaçavam as finanças dos entes estatais e também:
- b) Aproximar os RPPS do Regime Geral de Previdência Social, no que se refere aos benefícios previdenciários ofertados e seus respectivos critérios de concessão. Para isso foi necessário modificar, várias vezes, a Constituição Federal, por meio de Emendas

<sup>16</sup> O INSS foi criado em 27.06.1990 pelo Decreto nº 99.350, mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

<sup>17</sup> O parágrafo 4º da EC 3 afirma: “É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, *a e b*, e II, para a prestação de garantia ou contra-garantia à União e para pagamento de débitos para com esta.”

Constitucionais. A este processo convencionou-se chamar de **Reforma da Previdência do Setor Público**.

## **II –A Reforma da Previdência do Setor Público**

Como afirmado, nos últimos quase vinte anos (desde a Lei nº 9.717, de 27.11.1998 e a Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998), o Governo Federal, com os objetivos já comentados, realizou inúmeras mudanças no sentido de coibir os privilégios, os abusos e a desorganização estrutural e financeira que havia tomado conta dos RPPS e, ao mesmo tempo, fazer convergir os regimes previdenciários quanto à oferta dos mesmos benefícios, tendo como referência o próprio RGPS.

Dada a existência de significativa bibliografia jurídica sobre este tema, não há preocupação de alongá-lo, apresentando apenas alguns de seus aspectos que foram considerados relevantes.

### **1.) Síntese das principais mudanças realizadas pelo Governo Federal**

Dentro do objetivo de análise acadêmica, as alterações mais importantes são simplificadas nos dois quadros a seguir.

**Quadro 01** – Principais Modificações em relação aos servidores e seus dependentes

<b>Modificações</b>	<b>Observações</b>
1. Os RPPS só podem ter como segurados os servidores estatutários (efetivos e concursados). Os demais servidores (cargos em comissão, celetistas, temporários e detentores de cargos eletivos) são obrigados a se filiar ao INSS.	Antes os RPPS podiam admitir todo tipo de servidor, que, muitas vezes, pela contagem recíproca, se aposentavam pelo RPPS, com proventos integrais, tendo contribuído muito pouco. Alguns RPPS municipais chegaram a aceitar <b>vereadores</b> como segurados.
2. Fim da paridade entre servidores ativos e aposentados.	Antes os aposentados recebiam todos os benefícios salariais do cargo em que se aposentou (reajustes, reclassificação, abonos, outros).
3. Contribuição mínima de <b>11% do salário integral</b> .	Não havia definição e alguns RPPS praticavam taxas irrisórias. Este percentual é superior ao do INSS.
4. Contribuição de aposentados e pensionistas.	Não existia anteriormente. Isto não ocorre com o INSS. Na verdade é um redutor de proventos.
5. Limite mínimo de idade para aposentadoria: Homens, 60 anos e Mulheres, 55 anos.	Não existia. Foram criadas regras de transição para preservar direitos adquiridos.
6. Fim da integralidade dos proventos de aposentadoria para os novos ingressantes (a partir de 20.02.2004).	Os proventos passaram a ser calculados pela média dos salários de contribuição corrigidos, como no INSS (mas sem aplicação do fator previdenciário nem da regra 85/95).
7. Impedimento de contagem de <i>tempo fictício</i> para a aposentadoria.	Antigamente alguns estatutos do funcionalismo permitiam a contagem em dobro, para aposentadoria, de férias ou licenças-prêmio não gozadas, tempo este considerado pela EC nº 20/98 como " <i>tempo fictício</i> ".
8. Fim da integralidade das pensões.	Os pensionistas de servidores falecidos receberão proventos integrais só até o teto do INSS. Acima disto, recebem apenas 70%, sobre os quais ainda incide uma taxa de contribuição igual à dos ativos (mínimo 11%).
9. Instituição do caráter contributivo e solidário.	No passado, as contribuições irrisórias destinavam-se apenas ao pagamento de pensões.
10. Impedimento de os RPPS concederem benefícios de saúde.	Alguns RPPS mantinham planos de saúde - bastante dispendiosos - dos servidores e dependentes.

**Quadro 02** – Principais Modificações em relação à gestão dos RPPS

<b>Modificações</b>	<b>Observações</b>
1. Exigência de estudos atuariais anuais.	Anteriormente à Lei nº 9.717/98 não havia tal exigência.
2. Contas distintas das do tesouro.	Aspecto organizacional fundamental.
3. Proibição de empréstimos aos entes e segurados.	Esta era uma prática usual, antes da Lei nº 9.717/98.
4. APLICAÇÃO DOS RECURSOS CONFORME NORMAS DO CMN E DO MTPS (HOJE SPS-MF).	Anteriormente as aplicações dos recursos eram realizadas de maneira empírica e, por vezes, até duvidosa.
5. Exigência de Certificação para os responsáveis pela aplicação das reservas do RPPS.	Gestão mais profissionalizada dos recursos. Foi instituída pela Resolução 3.506 do CMN (23.10.07) e pela Portaria MPS-155 (15.05.08) do então MPS.
6. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS APENAS PARA PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS.	A única exceção refere-se aos gastos administrativos, limitados a 2% da arrecadação.
7. Auditoria e fiscalização feitas pelo MTPS (hoje SPS-MF).	Exigência de uma grande quantidade de relatórios que os RPPS precisam enviar ao MTPS (hoje SPS-MF).
8. Exigência de banco de dados de servidores fidedigno e atualizado.	Aspecto fundamental para a realização de estudos atuariais fidedignos e para planejamento da concessão de benefícios. Anteriormente não se dava tanta importância a isto...
9. Instituição do abono de permanência (igual ao valor da contribuição previdenciária).	Os servidores que já detém as condições para a aposentação e não o fazem, ficam isentos da contribuição. Isto representa uma economia de recursos para o RPPS e para o ente estatal.
10. Instituição da Previdência Complementar.	Isto representaria uma grande economia aos RPPS, mas apenas a União e alguns estados adotaram.
11. Adoção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para os RPPS. O CRP é renovado a cada três meses.	Houve um recrudescimento dos aspectos de fiscalização, tendo sido instituído o CRP, também para os RPPS.

## 2.) Os benefícios previdenciários do RGPS

Os benefícios previdenciários do Regime Geral também passaram por importantes modificações, especialmente quanto aos critérios de concessão e têm servido de base para a reforma dos RPPS, no entanto, ainda persistem algumas pequenas diferenças nos critérios e no cálculo dos valores dos benefícios e dos proventos.

Os benefícios previdenciários hoje ofertados pelo RGPS são apresentados no Quadro 03 a seguir.

**Quadro 03 - Benefícios prestados pelo INSS**

<b>Ao segurado</b>	Auxílio-doença
	Auxílio-acidente
	Aposentadoria por invalidez
	Aposentadoria por idade
	Aposentadoria por tempo de contribuição
	Aposentadoria Especial
	Salário-família
	Salário-maternidade
<b>Ao dependente</b>	Auxílio-reclusão
	Pensão por morte

Além destes benefícios, o INSS também presta, aos segurados e/ou dependentes, os serviços de Reabilitação Profissional e de Serviço Social, mas os RPPS não estão obrigados a ofertá-los. Por outro lado, alguns RPPS promovem cursos de preparação dos servidores para a aposentadoria e oferecem atividades de lazer para seus aposentados.

Os benefícios: Auxílio-doença; Auxílio-acidente; Salário-família; Salário-maternidade e Auxílio-reclusão são chamados de Benefícios Descontinuados, em razão do caráter transitório, ou seja, cessados os condicionantes que o geraram, seu pagamento é interrompido.

Esta denominação ocorre por contraposição aos Benefícios Continuados, em geral vitalícios, os quais basicamente se resumem às aposentadorias e pensões.

Cabe destacar que, por iniciativa do Executivo Federal, está em curso uma nova reforma previdenciária, ainda bastante indefinida, em razão de fatores conjunturais.

### 3.) Os benefícios previdenciários dos RPPS

Os RPPS são regimes de previdência hoje definidos exclusivamente para os servidores estatutários concursados dos entes estatais e precisam ser criados por lei do respectivo ente federado. Caso o ente estatal opte pela não criação de um RPPS, tais servidores deverão se vincular ao RGPS, que é gerido pelo INSS.

Este tema é mais complexo porque ainda há alguma liberdade de os entes estatais definirem as formas de concessão de alguns benefícios.

A Portaria 402, de 10.12.2008, que regulamenta as leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004, reconhece, no artigo segundo, que são RPPS os regimes voltados exclusivamente aos

servidores titulares de cargos efetivos, criados por lei, e que ofereçam, no mínimo, os proventos de aposentadoria e pensão, ou seja, os benefícios continuados.

Nestas condições, os demais benefícios previdenciários definidos no Estatuto de Servidor Público<sup>18</sup>, que não forem concedidos pelo RPPS, devem ser assumidos diretamente pelos cofres dos respectivos entes estatais.

Os benefícios previdenciários que usualmente são concedidos aos servidores estatutários pelo RPPS, ou pelo ente estatal ao qual estão vinculados, em nomenclatura são os mesmos do INSS, sendo que, o que varia, como afirmado anteriormente, são alguns critérios de concessão e de cálculo dos proventos, especialmente em relação às aposentadorias e pensões.

O Quadro 03, a seguir, sistematiza estas informações.

**Quadro 03 - Benefícios que podem ser prestados pelos RPPS**

<b>Aos segurados</b>	Benefícios Descontinuados	Auxílio-doença.
		Auxílio-acidente.
		Salário-família.
		Salário-maternidade.
	Benefícios Continuados	Aposentadoria por invalidez.
		Aposentadoria por idade.
		Aposentadoria por tempo de contribuição.
		Aposentadoria Especial.
<b>Aos dependentes</b>	Benefício Descontinuado	Auxílio-reclusão.
	Benefício Continuado	Pensão por morte.

#### 4.) Esforço importante, mas algumas dificuldades persistem

Foi notável o esforço do Governo Federal, desde 1998, no sentido de buscar o disciplinamento e o saneamento dos vazamentos de recursos dos Regimes Próprios. Entretanto, depois de quase 20anos de estudos, ações e mudanças, os resultados ainda não são muito auspiciosos: mais de dois terços dos RPPS municipais estão classificados como irregulares e continuam representando uma ameaça às finanças locais. Algo ainda não anda bem, mas o que falta?

É claro que qualquer resposta a esta questão só pode ser obtida por meio de pesquisas e investigações mais rigorosas e profundas, mas talvez seja possível, no âmbito deste artigo, formular algumas hipóteses e sugestões.

<sup>18</sup> E que não podem, por lei, ser diferentes dos definidos para o Regime Geral.

Problemas complexos exigem soluções complexas e o primeiro passo é tentar compreender o pensamento de cada ator importante do processo. Se a solução almejada não resolver, minimamente, as dificuldades de cada grupo significativo envolvido, será difícil obter bons resultados e a decepção é quase certa. Portanto, o caminho democrático é inevitável.

Democracia é liberdade em política, em composição e harmonização de interesses de grupamentos e, se o legislador não consegue compreender bem esta variável, tudo que produzir, por mais lógicos e nobres que sejam seus objetivos, pode fracassar<sup>19</sup>. Assim, neste contexto, é essencial saber quem são os atores mais importantes dos RPPS.

Esta resposta não é tão simples porque, de certa forma, todos são importantes, mas alguns são mais estratégicos. Por exemplo: a atuação de todas as instâncias fiscalizadoras de um RPPS – e que não são poucas<sup>20</sup> – são fundamentais, mas o ideal seria **não deixar que os desvios acontecessem**.

Punir instituições e seus responsáveis por irregularidades, *a posteriori*<sup>21</sup>, pode ser justo e intimidar, mas não é eficaz: a perda ocorrida, dependendo da amplitude, é muito difícil recuperar.

Um primeiro e principal ator, sem dúvida, é o próprio Governo Federal. Mas qual é sua motivação principal? Sabe-se que um RPPS mal gerido pode “quebrar” seu ente estatal. Todavia, entes federados não vão à falência e são dissolvidos como as empresas do mercado. Acabam sendo recuperados no tempo, com o trabalho suado dos que pagam impostos e pelo sacrifício de todos os que, de alguma forma, necessitam da atenção do poder público.

Com certeza, parte desse processo de recuperação passa, pelo menos no início, pelo socorro da União que é o único ente estatal que tem condições de intervir e ajudar, mas atualmente está se tornando mais difícil. E sabe-se o quanto isto é dramático. Portanto, o principal interesse federal, provavelmente, é não deixar que a situação evolua para o caos administrativo-financeiro.

Mas a principal arma de que dispõe o poder federal – a legislação – é importante e necessária, mas já mostrou, pelo menos neste caso, que não é suficiente, como apontam os dados apresentados na Introdução, quanto à quantidade de RPPS irregulares.

---

<sup>19</sup> Lamentavelmente, o Brasil talvez seja o único país do mundo no qual existem leis que “pegam” ou “não pegam”...

<sup>20</sup> Auditorias internas e externas (quando há), Câmaras Municipais, Ministério Público, Tribunais de Contas Estaduais, Governo Federal / MTPS (hoje SPS-MF).

<sup>21</sup> E, por vezes, depois de muito tempo, dada a morosidade da nossa Justiça.

Além disso, o governo federal não tem condições de manter uma grande quantidade de servidores, só para fiscalizar os RPPS de outros entes estatais. E, embora seja o principal agente fiscalizador, a legislação divide tal tarefa com outros organismos já citados.

Em vista disso, quando toda documentação enviada por um RPPS está em acordo com o previsto, o Município, ou Estado, recebe seu CRP (como apontado anteriormente), mas não é feita qualquer crítica às informações repassadas, particularmente quanto ao estudo atuarial apresentado. E não o faz, não só pelo que foi apontado acima, mas principalmente porque isto precisaria ser feito por outro Atuário que, além de não ter acesso a todos os dados que geraram o estudo atuarial apresentado, se sentirá constrangido a fazê-lo, por razões de ética profissional.

Um segundo ator importante é o próprio segurado do RPPS, porque numa eventual circunstância econômica difícil, é ele quem será o primeiro a sofrer as consequências. Mas, em geral, ressalvadas as honrosas exceções, o que se vê é uma situação de acomodação e até mesmo de resistência à reforma da previdência do setor público, pelo aumento significativo da contribuição previdenciária<sup>22</sup> e pela retirada ou diminuição de concessões anteriores.

Aliás, é bom destacar que este tem sido o tom de muitos sindicatos de servidores, que, embora estejam cumprindo seus papéis, talvez não tenham conseguido compreender o problema todo. Mas, são poucos os servidores públicos que se preocupam com um possível comprometimento das finanças do seu RPPS, e por uma razão simples: se este (RPPS) ficar sem recursos, o responsável final pelo pagamento dos benefícios previdenciários (Lei 9.717/1998, art. 2º, § 1º) é o próprio ente federado. E como os entes estatais nunca abrem falência, em tese, não há com que se preocupar.

Um terceiro ator fundamental é o chefe do executivo e seu *staff*, ou seja, o Prefeito e sua assessoria, dado que o foco deste trabalho são os RPPS municipais<sup>23</sup>, uma vez que são eles que decidem pela criação, manutenção ou extinção de seu regime próprio.

Mas o que pensam os prefeitos? Para responder esta questão, é preciso entrar no espírito que predomina no meio político.

---

<sup>22</sup> Conforme o Art. 3º da Portaria 402 de 10.12.2009, do MPAS, a alíquota de contribuição dos segurados ativos ao RPPS não poderá ser inferior à dos servidores titulares de cargo efetivo da União, atualmente fixada em 11 % (onze por cento) pela Lei nº 10.887 de 18.06.2004. Se um ente estatal qualquer não instituiu sua previdência complementar (como o governo federal), esta alíquota incidirá sobre a remuneração total do servidor e não apenas até o teto do INSS, como ocorre com os demais trabalhadores.

<sup>23</sup> Embora muito do que aqui se afirma também seja aplicável aos estados e à União.

Assim, a primeira questão a ponderar é que os políticos procuram trabalhar objetivamente dentro de seus universos de possibilidades, ou seja, costumam ser muito pragmáticos. Isso os leva a sempre priorizar o curto prazo, e a olhar os problemas econômicos que precisam resolver, com uma visão contábil, imediatista.

A segunda questão a ponderar é que os recursos públicos são sempre insuficientes frente às demandas e, portanto, **governar é fazer escolhas**. Os compromissos públicos de campanha para com seus apoiadores e financiadores precisam ser honrados. Ora, se um Prefeito descobre que recebeu de herança um RPPS com sérios problemas econômico-financeiro-atuariais, certamente relutará muito em despender os recursos necessários para consertá-lo e tentará temporizar isto o máximo possível, com as armas que tiver<sup>24</sup>.

Em outras palavras, a argumentação dos prefeitos provavelmente é a seguinte:

1.) Se a crise é antiga, por qual razão ela precisa ser resolvida justamente no meu mandato? Terei que despender um grande volume de recursos preciosos, sendo que eles ficarão inertes nas contas de fundos de investimentos?

2.) O que é mais importante: investir na melhoria dos serviços de saúde, educação, transporte e outros ou despender um precioso volume de recursos para atender as necessidades futuras de uma parcela muito pequena da população (cerca de 2%, em média), que são os servidores públicos?"

3.) Afinal, a legislação afirma que, se um RPPS ficar sem recursos, é a prefeitura que será a responsável, em última instância, pelos pagamentos dos benefícios previdenciários aos seus servidores. Logo, que os futuros prefeitos se preocupem em consertar isto...

No entanto, é preciso considerar que é a recorrência deste tipo de visão de curto prazo, embora compreensível, que faz com que o déficit previdenciário continue aumentando...

Além disso, em relação aos prefeitos, há outro argumento significativo: “como posso confiar no relatório de um atuário, que não convive com os problemas do município, se não consigo entender que tipo de estudos e cálculos foram realizados?”. Ou seja, a desconfiança no trabalho do atuário, sincera ou conveniente, é quase inevitável...

Por outro lado, se as reservas ou provisões do RPPS são significativas<sup>25</sup>, o chefe do executivo, pelos mesmos argumentos anteriores (escassez de recursos), certamente ficará

<sup>24</sup> Os políticos costumam usar uma expressão pouco elegante: “Empurrar com a barriga...”

<sup>25</sup> Estimativas realizadas pelo grupo de previdência municipal da extinta FPFL – Cepam apontam que um RPPS bem equilibrado pode acumular em pouco mais de dez anos, o equivalente a um orçamento do ente estatal a que se vincula.

tentado a usá-los de outra forma, embora quase sempre sejam alertados que não são da prefeitura, mas sim dos servidores.

Isto acontecia muito no passado, mas foi bem resolvido logo no início da Reforma, pela lei nº 9.717 de 27.22.1998, que no Art. 1º, inciso III, impediu qualquer tipo de uso dos recursos dos RPPS pelo executivo, deixando evidente que precisam ser preservados para exclusivo pagamento de benefícios previdenciários.

Este enfoque nos conduz a um quarto ator muito importante, mas que aparece muito pouco, que é o profissional que faz os estudos atuariais para os RPPS: o Atuário.

Os estudos atuariais são vitais para se definir as reais condições de equilíbrio econômico-financeiro e atuarial dos RPPS no longo prazo. É o único instrumento que pode se contrapor à opinião gratuita de quem não conhece o assunto.

Uma coisa é a visão simplista e infundada do tipo: “*Um sistema com este volume de recursos não parece estar desequilibrado*”. Outra coisa é a explicitação material, concreta, em bases matemáticas, financeiras e atuariais, de uma situação.

Acertadamente, esta também foi uma das primeiras exigências da Reforma, ainda em 1998: a obrigatoriedade de realização de estudos e reavaliações atuariais anualmente, pela Portaria MPS 403 de 11.12.2008 (revista pela Portaria MPS nº 21 de 16.01.2013) com base no disposto no artigo 9º da Lei nº 9.717, como já comentado.

Entretanto, em prol da transparência, é preciso ponderar que há fortes indícios de que quase todos os estudos atuariais dos RPPS municipais (especialmente para municípios pequenos) são frágeis e deixam a desejar. Na extinta FPFL – Cepam o grupo de previdência municipal, há alguns anos passados, à luz das exigências legais e da lógica, chegou a analisar, sob orientação de um atuário consultor, mais de 20 estudos atuariais municipais, coletados ao acaso, concluindo que apenas dois (10%) deles apresentavam razoável consistência. Lamentavelmente, por razões internas, isto não foi publicado, mas um dos signatários deste texto participou desse trabalho.

O que pensam os atuários sobre isto?

Bem, obviamente não dá para saber o que pensa cada atuário, mesmo porque podem existir divergências, mas é possível inferir as razões de suas prováveis atitudes, com base em algumas constatações, como segue.

### **Sobre os estudos atuariais:**

Estudos atuariais para RPPS são **sistemas complexos**, particularmente pela grande quantidade de regras de transição e na quantidade de momentos que um servidor pode ter para requerer sua aposentadoria, ao longo de sua vida laboral.

Uma segunda questão importante em relação aos RPPS é que tal complexidade praticamente **independe do número de segurados**, porque a questão fundamental está na quantidade de variáveis a serem analisadas e confrontadas. É claro que sempre se pode elaborar um sistema mais simples, baseado em grandes médias, mas a margem de erro pode ser expressiva.

Um terceiro aspecto relativo a esta complexidade refere-se, de forma mais geral, à grande sensibilidade dos estudos previdenciários em relação às premissas atuariais assumidas. Um mesmo atuário, trabalhando com a mesma base de dados, pode obter resultados significativamente diferentes pela simples mudança de uma ou outra premissa. Exemplos simples e claros disso são: a taxa de juros e a tábua de mortalidade adotadas, mas há outras<sup>26</sup>. Isto implica que um estudo atuarial sério deve realizar **várias simulações**, procurando avaliar o impacto da variabilidade de algumas premissas relevantes.

Outro aspecto fundamental é que estudos atuariais confiáveis exigem bancos de dados<sup>27</sup> fidedignos, o que, apesar das exigências legais, geralmente não acontece, tornando-se mais um complicador para o trabalho do atuário: se opera com os frágeis dados disponíveis, pode obter resultados pouco confiáveis e se realiza, antes dos cálculos, uma crítica desses dados, despenderá muito mais tempo, o que pode tornar o trabalho economicamente inviável, do ponto de vista do retorno financeiro.

### **Sobre a contratação de Atuários pelos RPPS:**

a) Estudos atuariais sérios demandam muito tempo e, portanto, são caros, exigindo programas e *softwares* específicos. Grande parte dos municípios brasileiros é de pequeno porte

---

<sup>26</sup> A legislação pertinente tentou corrigir algumas distorções definindo alguns parâmetros para a realização dos estudos atuariais, como a taxa de juros e a tábua de mortalidade.

<sup>27</sup> Este banco de dados deve conter nome, sexo, data de nascimento, tempo de contribuição anterior, remuneração, estado civil, nomes e idades de cônjuge e filhos ou outros dependentes econômicos, tempo de serviço público, tipo de atividade (por ter direito a aposentadorias especiais), entre outras. Se este banco de dados, que deve ser fornecido pelo RPPS, ou pelo ente federado, possuir muitos dados não confiáveis ou desatualizados, isto certamente poderá ter significativo impacto nos cálculos atuariais a serem realizados.

e dispõe de poucos recursos. Logo, eles não têm condições para pagar um estudo atuarial mais complexo e realista.

No caso de municípios pequenos e médios, vários atuários acabam cobrando um valor próximo ao limite de isenção de licitação, o que reduz a burocracia. Além disso, os atuários podem ser contratados por **notória especialização**<sup>28</sup>, o que permite aos prefeitos ou responsáveis pelos RPPS contratar o atuário de sua livre escolha, dispensando o processo licitatório.

b) Por outro lado, por razões já expostas, sabe-se que os prefeitos têm grande resistência à realização de estudos atuariais, porque temem que evidenciem situações não muito cômodas, que os obriguem a despender recursos que não dispõem.

c) Em decorrência disso, se um RPPS está em dificuldades, com um grande “passivo atuarial”<sup>29</sup> descoberto e se isto é apontado claramente pelo estudo atuarial, provavelmente aquele atuário não mais será contratado, no futuro.

d) Em passado recente, algumas instituições financeiras assumiam os custos anuais de contratação de estudos atuariais em troca de exclusividade nos investimentos financeiros dos RPPS, o que, evidentemente, não é uma atitude *compliance*...

### III – Conclusão

Apresentado todo esse roteiro geral realizado pela Reforma da Previdência do Setor Público, mais precisamente para os Regimes Próprios (RPPS), constata-se que inúmeros aspectos são mais do que importantes e justificados. O esforço dos sucessivos ajustes legais feitos após a Emenda Constitucional nº 20/1998 e da Lei nº 9.717/1998 tiveram o claro objetivo de impedir a evasão de recursos dos RPPS com gastos indevidos e para melhorar sua gestão. Mas isto ainda tem semostrado insuficiente, como apontaram os dados apresentados no início.

O primeiro aspecto importante a observar é que a realidade está evidenciando que, embora existam inúmeras instâncias fiscalizadoras dos RPPS, isto não tem mostrado eficácia, dado que, hoje, cerca de dois terços dos RPPS municipais, continuam irregulares.

---

<sup>28</sup> O art. 25, inciso II, da Lei nº 8666 de 1993 afirma em seu caput: “É *inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*” e no inciso II : “II - *para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação*”.

<sup>29</sup> Alguns atuários acham incorreto usar esta expressão para significar insuficiência de recursos para fazer frente às demandas futuras. Daí as aspás.

Considerando-se que o melhor fiscal do poder público é o próprio povo consciente, isto sugere que seria fundamental que o Governo Federal lançasse uma campanha publicitária, direcionada à sociedade, mas especialmente focada nos servidores públicos, mostrando os riscos que um RPPS mal gerido pode representar para as finanças públicas e aos próprios participantes, no futuro.

O segundo aspecto importante é que é preciso prestar atenção aos argumentos dos prefeitos, ou chefes de executivo. Afinal, são estes dirigentes que acabam decidindo sobre a criação, revitalização ou extinção dos RPPS e, além disso, podem influir significativamente na condução da gestão administrativa e financeira dos RPPS<sup>30</sup>.

O foco central da argumentação dos prefeitos está na forma de aplicação das reservas dos RPPS. A correta visão financeira, focada na transparência e rentabilidade, certamente protege estes recursos, mas isto é pouco.

Focando a questão nos municípios pequenos e médios, os prefeitos sabem ou intuem que o problema central é o desenvolvimento econômico, porque significa mais empregos e maior arrecadação. Tanto assim que muitos acabam oferecendo subsídios, por vezes generosos, às empresas que decidem se instalar no município, seja por isenção de impostos por algum tempo, seja pela cessão ou doação de grandes áreas, ou outra.

Por outro lado, sabe-se, da teoria, que a alavancagem de desenvolvimento econômico depende de investimentos. Ora, se o município tem um RPPS, que precisa guardar e aplicar suas provisões, o pensamento imediato de qualquer prefeito é: *por que não utilizá-las?*

Uma conta simples mostra que estes recursos podem ter um volume expressivo, comparativamente ao porte do município: Imagine-se que uma prefeitura gaste 40% de seu orçamento com a folha de pagamentos de seus servidores (geralmente é mais).

Imagine-se que destes 40%, 30% são para os servidores estatutários. A prefeitura deve recolher, anualmente, no mínimo 22% da folha dos estatutários ao RPPS, o que pode significar cerca de 7% do orçamento, por ano. Se a este valor for acrescentada a contribuição dos servidores de cerca de 1/2 do valor aplicado pela prefeitura, chega-se facilmente aos 9 ou 10% do orçamento municipal, anualmente, ou seja, em aproximadamente dez anos, grosso modo, o

---

<sup>30</sup>Apesar de a legislação propugnar por maior independência, na contratação de atuários e, talvez, até, na indução de alguns resultados dos estudos atuariais.

RPPS pode acumular algo em torno de um orçamento do município! Talvez mais, porque estes cálculos foram minimizados.

No pensamento do dirigente municipal aparece mais uma questão: *Para onde vão os recursos aplicados pelos RPPS?* Para as instituições financeiras que certamente os aplicarão onde puderem obter maior retorno e este lugar não é o município pequeno. Em outras palavras, pode-se afirmar que os pequenos estão contribuindo para a alavancagem do desenvolvimento dos municípios mais desenvolvidos.

Sant'Anna (2000) afirma que o grupo de Previdência Municipal da extinta FPFL – Cepam, já antevia esta questão. Argumentavam que a grande dificuldade pela busca do desenvolvimento econômico está na alavancagem de recursos. Então, porque não usar, de forma hábil, e sem comprometer a segurança, os recursos dos RPPS para tal?

Uma solução imaginada por este grupo da Cepam seria uma operação de triangulação: Estes recursos seriam investidos num banco público (talvez, num primeiro momento, os bancos privados não aceitem participar disto), que garantiria uma rentabilidade mínima e se comprometeria a reinvesti-los no próprio município, com o risco das operações sendo assumido pelo próprio banco, dado que correr riscos em empréstimos financeiros é inerente às atividades bancárias.

Além disso, para se evitar a centralização das decisões no executivo, poderia ser formada uma **Comissão Municipal de Desenvolvimento**, tripartite, com a participação do poder público local, como avalista, da sociedade civil organizada e a própria instituição financeira, como orientadora, em relação aos riscos. Tal comissão municipal decidiria sobre onde e como investir tais recursos na própria localidade.

Por outro lado, se o poder local vir estes recursos serem aplicados localmente, haverá uma mudança na imagem dos regimes próprios e, conseqüentemente, menor resistência dos prefeitos quanto a cumprir fielmente suas obrigações previdenciárias para com o RPPS.

É claro que algo desta envergadura precisa ser mais bem estudado, mas certamente garantiria proteção às reservas dos RPPS, não impediria que os bancos também lucrassem<sup>31</sup> com eles e, sobretudo, seria um significativo incremento ao desenvolvimento municipal, além de angariar a simpatia do poder local.

---

<sup>31</sup> É provável que o retorno financeiro não seja tão atraente, em comparação com aqueles que bancos têm obtido no mercado, mas haveria, também, um ganho expressivo em *merchandising*.

Por fim, há um terceiro e importante aspecto, que é a qualidade dos estudos atuariais. E aqui cabe rememorar os fatos.

No início da Reforma da Previdência do Setor Público, por volta de 1998/2000 o então Ministério da Previdência Social - MPS decidiu pela implementação de um *software* de gestão dos RPPS, o Siprev, com vários módulos específicos, entre os quais um Módulo de Cálculos Atuariais.

Hoje, mantido pelo DATAPREV, o Siprev existe e é disponibilizado gratuitamente aos RPPS, com código aberto, assistência técnica e treinamento, mas está focado **apenas na gestão** de informações, mantendo um banco de dados sobre o funcionalismo público, sobre folhas de pagamento, emissão de relatórios diversos e outros elementos afins.

Este sistema é fundamental para a realização de estudos atuariais, mas a adesão do RPPS ao 'Siprev-gestão' ainda é bem baixa. E, infelizmente, o módulo atuarial foi definitivamente abandonado.

Um *software* de cálculos atuariais para RPPS, com base no banco de dados do Siprev-gestão que forneça, quase automaticamente, os cálculos atuariais, poderia ser extremamente vantajoso, não só em relação aos objetivos do Governo Federal e do próprio RPPS, como também para os atuários, como mostrado a seguir.

Principais vantagens que um *software* de cálculos atuariais traria:

#### **Padronização dos procedimentos de realização dos cálculos atuariais**

Hoje cada atuário desenvolve sua própria metodologia e por vezes, constrói seus *softwares*, da forma que julga ser a mais adequada, mas cada um tem a sua, o que impede comparações de resultados tanto para o mesmo ente federado, ao longo do tempo, se houver mudança do profissional, como entre RPPS.

#### **Realização dos estudos com bases de dados mais fidedignos**

Hoje os atuários dependem das bases de dados fornecidas pelos próprios RPPS e que, quase sempre, carecem de consistência e rigor.

Poder usar as bases do Siprev garantiria maior fidedignidade, na medida em que o Siprev-gestão se responsabilizaria pela crítica e consistência desses dados.

#### **Possibilidade de executar simulações, com a variação de algumas premissas**

Como se sabe, os estudos atuariais são muito sensíveis a algumas premissas assumidas. O *software* poderia incluir a possibilidade de se realizar várias simulações, o que daria maior segurança e consistência aos resultados.

### **Possibilidade de realização de estudos a qualquer momento**

Existindo um *software* bem estruturado, os estudos atuariais não precisariam ser feitos apenas anualmente, mas sim a qualquer momento que fosse necessário.

Por exemplo: o município faz um concurso público e admite uma grande quantidade de servidores. Não seria preciso esperar muito tempo para se avaliar o impacto atuarial desses novos entrados: bastaria acrescentar os dados destes novos integrantes e “rodar” o sistema.

### **Não eliminaria o papel do atuário, porque os estudos precisariam ser validados**

Embora gerado quase automaticamente, os cálculos atuariais precisariam ser avaliados por um atuário, não só para atestar a adequação das premissas utilizadas, como sugerir as ações e cuidados necessários. Isto **enobreceria** o trabalho do atuário que se livraria das tarefas e riscos enfadonhos de cálculo.

### **Os estudos atuariais ficariam muito mais acessíveis financeiramente**

Retirada a maior parte da carga de trabalho do atuário, estes poderiam emitir suas notas ou pareceres, em um tempo muito menor, o que reduziria significativamente o custo. E isto também seria bom para os RPPS.

O maior problema, que impede que alguns RPPS (ou atuários) construam, por conta própria, tais *softwares* é o seu alto custo, inclusive de manutenção. Mas estes custos poderiam ser facilmente assimilados pelo governo federal, que, além disso, teria como vantagem a certeza de que todos os estudos atuariais dos RPPS seriam mais confiáveis e seguros e que foram realizados com os mesmos procedimentos de cálculo.

E não precisaria entrar em “confronto” com um provável “*lobby* de atuários”, porque estes não seriam excluídos do processo. Muito ao contrário, seriam profissionalmente valorizados.

Finalizando, a expectativa dos autores deste artigo é ter podido dar algumas contribuições para reflexão sobre um assunto de tão grande relevância, mas nem sempre perceptível, para as finanças públicas.

---

## Referências Bibliográficas

AKASHI, Diogo Telles. *Regime e Reforma da Previdência Social do Setor Público*. São Paulo: Ed. Letras Jurídicas, 2005.

ALVARES, Maria Lúcia Miranda. *Regime Próprio de Previdência Social*. São Paulo: Ed. NDJ, 2007.

ARAÚJO, Fátima Fernandes; SANT'ANNA Junior, Alfredo. *Sistemas Municipais de Previdência para Servidores: Um Bom Negócio para os Municípios, mas...* In *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: FPFL – Cepam, 1999.

ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. *Previdência Social dentro da Autonomia Municipal*. 2ª Ed. Leme-SP: 1999.

\_\_\_\_\_. *Previdência Social do Servidor Público*. Belo Horizonte: Del Rey Ed., 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 05 out 1988. *Diário Oficial*, Brasília, 06.10.1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 18.02.2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº20, 15.12.1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 16.12.1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, 19 dez. 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 31.12.2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, 05 jul. 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 06.07.2005.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 88, 07 maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial*, Brasília, 08.05.2015.

BRASIL. Lei nº 9.717, 27 nov. 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 28.11.1998.

BRASIL. Lei nº 9.796, 05 de maio de 1999. Dispões sobre a compensação financeira entre o Regime Geral da Previdência e os RPPS, nos caso de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 06.05.1999.

BRASIL. Lei nº 10.887, 18 jun. 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27

de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 21.06.2004.

BRASIL. Decreto nº 3.048, 06 maio 1999. Aprova o regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 07.05.1999. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.783, de 28 de janeiro de 1999, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 07.07.1999.

BRASIL. Decreto nº 3.112. 06 jul. 1999. Dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 9.796, de 05.05.1999, que versa sobre compensação financeira entre o Regime Geral da Previdência e os RPPS, nos caso de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 07.07.1999.

BRASIL. Portaria nº 204, 10 jul.2008. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 11.07.2008.

BRASIL. Portaria nº 403, 10 dez 2008. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis no 9.717, de 1998 e no 10.887, de 2004. Diário Oficial, Brasília, 12.12.2008.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HORVATH Júnior, Miguel. *Previdência Social: Aspectos Práticos e Doutrinários dos Regimes Jurídicos Próprios*. São Paulo: Atlas, 2007.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004.

CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. *O Servidor Público e as Reformas da Previdência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2005.

CORDEIRO, Antonio Filho. *Cálculo Atuarial Aplicado*. São Paulo: Editora Atlas – 2ª Ed.

CORDEIRO, Antonio Filho e SILVA, Anderson Soares. *Previdência: Estratégia e Perseverança - Uma Visão Diferente*. In Revista Brasileira de Previdência, 4ª ed. Nov/2015. São Paulo: Unifesp - EPPN.

DAL BIANCO, Dânae et al. *Previdência de Servidores Públicos*. São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, Eduardo Rocha; Macêdo, José Leandro Monteiro de. *Nova Previdência Social do Servidor Público*. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Método, 2006.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira, *Previdência Social do Servidor Público*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2008.

DRUCKER, Cesar. *A Nova Previdência Funcional para os Servidores do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FASP-RJ, 2002.

FERRARO, Suzani Andrade. *O Equilíbrio Financeiro e Atuarial nos Regimes de Previdência Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2010.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *Sistemas próprios de previdência para servidores municipais do Estado de São Paulo: relatório de pesquisa (versão preliminar)*. São Paulo: FPFL – Cepam, 2000.

GUERRA, Sônia. *Previdência do Servidor Público e a Gestão dos Regimes Próprios*. Rio de Janeiro: Lumen Juri Ed., 2005.

GUSHIKEN, Luiz et al. *Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar?* Brasília: MPAS, 2002.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Reforma da Previdência dos Servidores*. São Paulo: LTr, 2004.

NÓBREGA, Marcos Antônio Rios, *da Previdência dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

NOGUEIRA, Naron Gutierrez. *Regimes Próprios de Previdência Social: Legislação Aplicada à Previdência do Servidor Público*. Brasília: Fundação ANFIP, 2007.

PORTELA, Irene. A RUPTURA EPISTEMOLÓGICA ENTRE A GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA DE MERCADO E A GLOBALIZAÇÃO DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO E DO BRASIL: QUAL É O ESPAÇO DO CIDADÃO?. *Revista Jurídica*, [S.l.], v. 3, n. 48, p. 1 - 13, set. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2164>>. Acesso em: 10 jun. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v3i48.2164>.

SANT'ANNA Junior, Alfredo. *Avaliação Econômico-Financeira das Alternativas de Previdência Social para Servidores Municipais*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, defendida em 02/10/2000.

SERRANO, Pablo Jiménez; MARTINEZ, Regina Célia. POR UMA REFORMA EDUCACIONAL EM FACE DA CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA NA ATUAL SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. *Revista Jurídica*, [S.l.], v. 1, n. 46, p. 465-493, jul. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2047>>. Acesso em: 23 jun. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v1i46.2047>.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. *Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas*. São Paulo: Ed. LTr, 2003.

SOUZA, Gleison Pereira. *O Regime de Previdência dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2005.

SOUZA, Paulo César Régis de. *O futuro dos regimes próprios de previdência*. Disponível **Rev. Bras. Prev., Curitiba, Paraná. v.9 n.2, p.158-186, Julho-Dezembro. 2018.**

ALFREDO SANT'ANNA JÚNIOR & ANTONIO CORDEIRO FILHO  
em <[http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art\\_id=&categoria=](http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria=)> 2009. Acesso em: 16 de  
abril de 2016.

SPECHOTO, Karina. *Dos Regimes Próprios de Previdência Social*. São Paulo: Ed. LTr, 2010.