

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
ASCES UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE
IPOJUCA/PE: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL.**

JOÃO GUALBERTO COMBÉ GOMES

CARUARU

2016

JOÃO GUALBERTO COMBÉ GOMES

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE
IPOJUCA/PE: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL.**

**Monografia, apresentada à Faculdade
ASCES UNITA, como requisito para
obtenção do grau de bacharel em
Direito, sob orientação da Profa. Msc.
Marcela Proença Alves Florêncio.**

CARUARU

2016

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: _____ / _____ / _____

Presidente: Profa: Msc. Marcela Proença Alves Florêncio

Primeiro Avaliador: Profa: Marília Vila Nova

Segundo Avaliador: Profa: Virgínia Leal

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a mim, João Gualberto Combé Gomes e aos meus pais, José Gomes da Silva e Maria José Combé Gomes.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder o dom de ser pensante. A minha esposa Catarina do Nascimento Alves Combé, pelo amor, paciência e compreensão pelas incontáveis horas de feliz convívio familiar que lhe foi subtraída para produção e conclusão deste trabalho. A minha querida professora orientadora Msc. Marcela Proença Alves Florêncio, a quem admiro tanto.

RESUMO

Este trabalho apresenta parte da evolução histórica e legislativa da Previdência Social, caracterizando a Previdência como umas das pilstras dentro da Seguridade Social. Aborda o sistema previdenciário brasileiro, em específico o Regime Próprio de Previdência Social. Visa contribuir para um debate do tema através da ótica do princípio constitucional do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Foi realizado análise constitucional e principiológica elencando os princípios basilares da previdência social. Um dos escopos é mostrar como se dá o financiamento do Regime Próprio de Previdência Social, de forma a corroborar com alguns procedimentos legais e teóricos para utilização de mecanismos que permitam a verificação do equilíbrio financeiro e atuarial no Regime Próprio de Previdência Social. Durante o desenvolvimento do trabalho utilizou-se o Município de Ipojuca/PE para delimitação do tema e pesquisa. No trabalho foi utilizada a pesquisa exploratória, com o propósito de harmonizar maior familiaridade com o problema. Envolveu levantamento bibliográfico, e quanto a sua tipologia foi utilizado o método qualitativo. Nesse sentido, buscou-se identificar qual o caminho percorrido pelo Município pesquisado para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial em seu RPPS.

Palavras-chave: Previdência Social, Princípio, Equilíbrio Financeiro e Atuarial, Ipojuca/PE.

ABSTRACT

This work shows part of the historical and legislative developments of Social Security, featuring the Pension plan as one of the pillars in Social Security. Discusses the Brazilian social security system, in particular the system of Own Social Insurance. It Aims to contribute to a debate on the theme through the optics of the constitutional principle of financial stability and Actuarial. It was held constitutional and principled analysis listing the basic principles of social security. One of the scopes is to show how is the financing scheme Own Social Security in order to corroborate some legal and theoretical procedures for use of mechanisms to allow the verification of the financial and actuarial balance in the Personal Social Security System. During the development of this work we used the City of Ipojuca in Pernambuco state for delimitation of the subject and research. On this work the research was used for the purpose of harmonizing greater familiarity with the problem. Involved literature, typology, and quantitative method. In this sense, we sought to identify the path taken by the municipality researched to achieve the financial and actuarial balance in his RPPS (Own Social Insurance).

Key-words: Social Security, Principle, Financial Balance and Actuarial, Ipojuca/PE.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I. CONTEXTUALIZAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	
1.1 Evolução Histórica e Legislativa da Previdência Social.....	12
1.2 Caracterização da Previdência dentro da Seguridade Social.....	15
1.3 Composição do Sistema Previdenciário Brasileiro.....	20
1.4 Especificidades do Regime Próprio de Previdência Social.....	25
CAPÍTULO II. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	
2.1 Análise Constitucional e Principiológica do Equilíbrio Financeiro e Atuarial.....	28
2.2 Princípios da Previdência Social.....	30
2.3 Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social.....	33
2.4 Mecanismos de Verificação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social.....	39
CAPÍTULO III. CAMINHOS PERCORRIDOS PELO MUNICÍPIO DE IPOJUCA PARA ALCANÇAR O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL EM SEU REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	
3.1 Breve Histórico sobre o Município de Ipojuca.....	43
3.2 Comportamento Orçamentário e Financeiro do FUNPREI no exercício de 2015...	44
3.3 Entendendo o Regime Próprio de Previdência do Município de Ipojuca.....	51
3.4 Equacionamento do Déficit Financeiro e Atuarial no Município de Ipojuca.....	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

TABELAS

Tabela 01.....	39
Tabela 02.....	52
Tabela 03.....	53
Tabela 04.....	56
Tabela 05.....	57
Tabela 06.....	58
Tabela 07.....	60
Tabela 08.....	60
Tabela 09.....	62
Tabela 10.....	64
Tabela 11.....	65
Tabela 12.....	66

GRÁFICOS

Gráfico 01.....	56
Gráfico 02.....	57
Gráfico 03.....	61

INTRODUÇÃO

A Previdência Social é de grande importância dentro do ordenamento jurídico, em alguns casos, os proventos auferidos, a única fonte de renda de alguns cidadãos e famílias. Além disso, os contribuintes, ao longo de sua vida laboral, contam com que no futuro, terão sustentação financeira deste Sistema. Assim, para que o Sistema Previdenciário não deixe de existir, é que foi instituído o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, que será analisado neste trabalho.

A Constituição Federal em seu art. 40, *caput*, fala que aos servidores de cargos efetivo da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, e que será observado a preservação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

Na Administração Pública brasileira, esse assunto tem despertado um desconforto sobre a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social. Ressalta-se no mínimo três fatores desencadeadores do desequilíbrio: a) o caráter contributivo dos regimes próprios até o ano de 1993 não era compulsório, sendo tratada a aposentadoria dos servidores como um prêmio por seus serviços prestados ao Estado, ocasionando um desequilíbrio nas contas públicas pela não existência de contrapartida garantidora dos benefícios ofertados; b) não existência de norma regulamentadora para organização e funcionamento do regime, quando de sua criação presente na Constituição de 1988; c) alteração das características demográficas e socioeconômicas, como o aumento da expectativa de vida, bem como uma melhor qualidade de vida dos brasileiros, que tem provocado um período de maior sobrevida.

Percebe-se que os Regimes Próprios de Previdência instituídos neste período ficaram mais predispostos à apresentação de déficits e de um maior risco em afiançar o direito do servidor ao final de seu período laboral.

Em 1998 foi criada a Lei Federal nº 9.717 dispondo sobre regras gerais de organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social. A partir de então, além desse foram instituídas outras normas disciplinadoras, tais como, Portarias, Resoluções, Instruções Normativas e Orientações Normativas. Observa-se então uma maior preocupação dos órgãos regulamentadores no intuito de garantir a operacionalização dos Regimes Próprios de forma segura.

Nesse sentido, procurando um conhecimento mais denso sobre o princípio do Equilíbrio

Financeiro e Atuarial, buscou-se realizar uma pesquisa contextualizando o Regime Próprio de Previdência Social, iniciando com parte da evolução histórica e legislativa da Previdência Social no mundo e no Brasil, a composição do Sistema Previdenciário Brasileiro, passando pelas especificidades do Regime Próprio de Previdência Social.

O Trabalho está dividido em três capítulos, sendo o primeiro, uma contextualização do Regime Próprio de Previdência, trazendo texto sobre a evolução histórica e legislativa da Previdência Social, caracterizando a previdência dentro da seguridade social, enquanto composição do sistema previdenciário brasileiro.

O segundo capítulo trata do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, buscando uma análise constitucional e principiológica deste princípio, atentando ao financiamento do Regime Próprio de Previdência Social, não esquecendo dos mecanismos de verificação do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social.

No terceiro capítulo será elucidado sobre os mecanismos utilizados pelo Município de Ipojuca/PE para deixar sua Previdência Própria equilibrada financeiramente e atuarialmente.

Durante o desenvolvimento do trabalho utilizou-se de uma pesquisa exploratória, tendo como propósito proporcionar maior familiaridade com o tema. Envolveu levantamento bibliográfico, com objetivo de fornecer fundamentos teóricos necessários ao entendimento do problema da pesquisa. Usou-se do método qualitativo, descrevendo a complexidade de determinado problema, analisando a interação de certas variáveis para contribuir no processo de mudança de determinado grupo possibilitando maior nível de profundidade, no seu entendimento comportamental.

O trabalho tem sua importância, pois, procura evidenciar o valor do equilíbrio para sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência, contribuindo para uma gestão baseada no equilíbrio financeiro e atuarial.

Sendo assim, o presente estudo não esgota o tema, mas auxilia a fomentar o acervo através de conhecimentos capazes de facilitar o entendimento sobre o assunto.

CAPÍTULO I. CONTEXTUALIZAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS

1.1 Evolução Histórica e Legislativa da Previdência Social

Desde os tempos longínquos, o ser humano manifestava a preocupação de guardar algum recurso para enfrentar as situações de necessidade. Essa previsão de que alguma possível adversidade pudesse vir a se constituir em uma ameaça à sua sobrevivência, exigindo uma preparação para superá-la, já guardava em si uma ideia primitiva de “previdência”. (RUSSEL *apud* NOGUEIRA, 2012. p. 24)

A previdência social surgiu quando o homem teve a compreensão de que, sozinho, ou mesmo em família, isoladamente, não podia suportar o peso dos encargos produzidos pelos riscos sociais.

Neste sentido, era tratada sob um aspecto particular restrita a um grupo familiar, ou, quando muito, um clã ao qual se estava ligado, sem que ainda pudesse ser vista como uma preocupação de natureza social. Quando o homem antigo deixou a horda¹ como aglomerado humano e organizou-se no grupo preparatório da sociedade, teve de observar a mútua ajuda, e ser solidário.

O ser humano nasce integrando uma coletividade, vive sempre em sociedade e assim considerando só pode viver em sociedade. Nesse sentido, o ponto de partida de qualquer doutrina relativa ao fundamento do direito deve-se basear-se, sem dúvida, no homem natural; não aquele se isolado e livre que pretendiam os filósofos do século XVII, mas o indivíduo comprometido com os vínculos da solidariedade social. Não é razoável afirmar que os homens nascem livres e iguais em direito, mas sim que nascem partícipes de uma coletividade e sujeitos, assim, a todas as obrigações que subentendem a manutenção e desenvolvimento da vida coletiva (DUGUIT *apud* CASTRO, 2012. p. 41).

Nos séculos XV e XVI apareceram na Europa as primeiras leis voltadas à arrecadação e distribuição de recursos aos indigentes das quais se tem registro. Nesse período as políticas de socorro deixaram de ser caridade tornando-se medidas de ordem pública. Foi na Inglaterra que se instituiu a assistência do Estado aos pobres em um desenvolvimento mais amplo, consolidado com a Lei dos Pobres (Poor Law), aprovada em 1601 (NOGUEIRA, 2012. p. 24).

Sobre a Lei dos Pobres (Poor Law), observa-se que:

¹ Tribo de tártaros ou de outros nômades. Bando indisciplinado, malfazejo, que provoca desordem, brigas etc. grupo numeroso de pessoas; multidão. Tribo errante, entre os tártaros. Tropa de homens desordeiros, qualquer multidão. (HOUAISS, 2001, p. 1551)

É bem antiga a preocupação da Inglaterra em torno dos problemas sociais. As primeiras leis inglesas sobre assistência pública (1531 e 1536) foram consolidadas em 1601 pelo famoso Poor Relief Act (Lei de Amparo aos Pobres), que estabeleceu o princípio de que à comunidade caberia a responsabilidade pela assistência pública (SOUZA, 2012. p. 1).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Constituição Francesa de 1793, em seu art. 21, previa que: “[...] a assistência pública é uma dívida sagrada. A sociedade deve sustentar os cidadãos infelizes, dando-lhes trabalho, ou assegurando os meios de subsistência aos que não estejam em condições de trabalhar”.

Sobre a introdução da série de seguros sociais, Nogueira preleciona que:

Sob a iniciativa do Chanceler Otto von Bismarck², que já havia anteriormente promovido a primeira legislação voltada a regulamentar as relações de trabalho no mundo, foram aprovadas pelo Parlamento Alemão a Lei do Seguro Doença, em 1883, a Lei do Seguro Acidente, em 1884, e a Lei do Seguro Invalidez e Velhice, em 1889. A instituição do seguro social obrigatório se inseriu num conjunto de reformas sociais promovidas pelo governo alemão, cujos objetivos políticos eram promover a unidade nacional e a estabilidade social, sob o domínio de um Estado forte, e conter o preocupante avanço do socialismo revolucionário no interior do movimento operário (2012. p. 26).

As leis instituídas por Bismarck tornaram obrigatória a filiação às sociedades seguradoras ou entidades de socorro mútuos por parte de todos os trabalhadores que recebessem até 2.000 marcos anuais.

A França promulgou uma norma em 1898 criando a assistência à velhice e aos acidentes do trabalho.

Na Inglaterra, em 1897, foi instituído o seguro obrigatório contra acidentes do trabalho, sendo imposto ao empregador o princípio da responsabilidade objetiva, em que este era responsável pelo infortúnio, mesmo sem ter concorrido com culpa para o acidente, atribuindo-lhe o pagamento da indenização ao obreiro.

A primeira Constituição do mundo a incluir o seguro social, em seu bojo, foi a do México, de 1917 (art. 123). Previa que os empresários eram responsáveis pelos acidentes do trabalho e pelas moléstias profissionais dos trabalhadores, em razão do exercício da profissão ou do trabalho que executarem (MARTINS, 2013. p. 05).

Embora as primeiras vertentes de formação da previdência social possam ser identificadas a partir do mutualismo e da assistência aos pobres, bases do seguro social e da solidariedade humana como atribuição do Estado, tais manifestações representam apenas

² Bismarck idealizou o sistema em 1881, e ele entrou em vigor no fim daquela década, em um mundo muito diferente do atual. Disponível em < http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/09/100915_eleicoes_aposenta_alemanha_ji.shtml >. Acesso em 09 de mar. 2016.

anteriores da previdência social contemporânea, cuja conformação somente vai se revelar na Alemanha do final do século XIX, com a introdução do seguro social obrigatório (NOGUEIRA, 2012. p. 26).

A evolução constitucional e legislativa da Previdência Social brasileira desenvolveu-se gradual e penosamente, encontrando-se intrinsecamente ligada aos principais eventos que marcaram o país durante o século XX. Entre o final do século XIX e início do século XX surgiram muitas sociedades de auxílio mútuo, de adesão voluntária, com o objetivo de prestar assistência aos trabalhadores em situação de dificuldade, além de caixas beneficentes organizadas por grandes empresas para formação de fundos destinados ao amparo de seus empregados. Tais entidades mutualistas foram, de certa forma, precursoras do sistema das CAPs³ (NOGUEIRA, 2012. p. 41).

Em 1923 foi editada no Brasil a Lei Eloy Chaves (4.682, de 24 de janeiro de 1923), que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários de âmbito nacional, que posteriormente foi estendida a diversas categorias: portuários, marítimos, serviços telegráficos e radiotelegráficos e radiotelegráficos, serviços de força, luz e bonde. A referida lei foi modificada em 1931 pelo Decreto nº 21.081, de 24 de fevereiro de 1932, podendo ser considerada a primeira Lei Orgânica da Previdência Social, pois já continha previsão da aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de serviço, pensão por morte e assistência médica.

A origem da solidariedade referida no seguro social provém da assistência, berço comum de quase todas as técnicas de proteção social (MARTINEZ, 2011. p. 75).

Nesse entendimento, pode-se asseverar que a solidariedade social prevista no inciso I do artigo 3º da Constituição da República⁴ é um dos mecanismos impostos pelo legislador constituinte visando minimizar a desigualdade social decorrente de fatores sociais produtivos e redistributivos, fazendo com que aqueles que “podem mais” contribuam, mesmo que indiretamente, para a melhoria de vida daqueles que “podem menos”.

Martinez ensina proferindo que sendo:

Princípio técnico, a solidariedade significa a contribuição de certos segurados, com capacidade contributiva, em benefício dos despossuídos”. Portanto, nítida é a dicção do artigo 195 da Constituição da República no sentido de que o financiamento da seguridade social será garantido pela sociedade (2011, p. 77).

³ Sistema das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs. Criadas a partir da “Lei Eloy Chaves” como resposta da elite reformista aos problemas da questão social, refletindo uma atitude paternalista dos governantes em relação aos trabalhadores, durante o período da democracia oligárquica (1889 a 1930) (NOGUEIRA, 2012, p. 36).

⁴ O inciso I do artigo 3º da CRFB/88 prevê que constitui como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais (BRASIL, 1988).

O Dicionário Houaiss, traz uma precisa definição de solidariedade:

Caráter, condição ou estado de solidário. **1 compromisso pelo qual as pessoas se obrigam umas às outras e cada uma delas a todas. 2 laço ou ligação mútua entre duas ou entre muitas coisas ou pessoas, dependentes umas das outras.** 3 sentimento de simpatia, ternura ou piedade pelos pobres, pelos desprotegidos, pelos que sofrem, pelos injustiçados etc. 4 manifestação desse sentimento, com o intuito de confrontar, consolar, oferecer ajuda etc. 5 **cooperação** ou assistência moral que se manifesta ou testemunha a alguém, em quaisquer circunstâncias (boas ou más). 6 estado ou condição de duas ou mais pessoas que dividem igualmente entre si as responsabilidades de uma ação ou de uma empresa ou negócio, **respondendo todas por uma e cada uma por todas**; responsabilidade, interdependência. 7 mutualidade de interesses e deveres. 8 identidade de sentimentos, de ideias, de doutrinas. 9 estado ou condição grupal que resulta da comunhão de atitudes e sentimentos, de maneira que o grupo venha a constituir uma unidade sólida, capaz de oferecer resistência às forças externas e, até mesmo, de se tornar mais firme ainda em face da oposição procedente de fora. S. ativo aquele em que cada um dos credores da mesma obrigação pode exigir do devedor não apenas a sua parte da dívida, mas também a dos demais. S. passivo solidariedade em que cada um dos devedores da mesma obrigação é responsável pelo pagamento total da dívida (2007, p. 2602). (*Grifo nosso*)

Como princípio técnico, a solidariedade social significa a contribuição de certos segurados, com capacidade contributiva, em favor dos despossuídos.

A Constituição de 1988, tem todo um capítulo que trata da Seguridade Social (art. 194 a 204). A Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde passaram a fazer parte do gênero Seguridade Social.

O inciso XII do art. 24 da Constituição menciona que a União, Estados e Distrito Federal podem legislar de forma concorrente sobre Previdência Social em razão de seus servidores públicos (MARTINS, 2014. p. 16).

1.2 Caracterização da Previdência dentro da Seguridade Social

O termo seguridade social surgiu pela primeira vez nos Estados Unidos da América, com a lei que instituiu essa política naquele país, em seguida já podia ser encontrada no Código Social de Malinas, nas Carta do Atlântico⁵, de 1941, e na Declaração dos Direitos do Homem⁶, de 1948 (MARTINS, 2014. p. 20).

⁵ Quinto - Desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social. Disponível em < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html>>. Acesso em 03/2016.

⁶ Artigo 23. 1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. 2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. 3. Todo ser humano que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. 4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses. Disponível em < <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em 03/2016.

A expressão seguridade social mostra uma concepção de provisão para o futuro, enquanto a expressão seguro social dá a ideia de presente.

Nos termos do art. 1º da Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991, “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social”, estando balizada nos seguintes princípios e diretrizes:

- I - Universalidade da cobertura e do atendimento;;
- II – Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – Equidade na forma de participação do custeio;
- VI – Diversidade da base de financiamento;
- VII – Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (VIANNA, 2013. p. 20).

O princípio da universalidade da cobertura e atendimento, significa dizer que todos os riscos sociais e eventos, devem ser cobertos, e que todas as pessoas devem ter proteção social.

No entendimento de Martinez (2011, p. 109), “a universalidade é limitada no seguro social e praticamente ilimitada na seguridade social”, pois deve haver algum controle quanto à dimensão da clientela protegida, pois os encargos crescem em razão desses destinatários.

O princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, busca acabar com a desigualdade de tratamento. O legislador constitucional no art. 7º determinou a uniformidade e equivalência dos benefícios, entretanto, determina a unificação de regimes⁷.

De acordo com o princípio da seletividade o legislador ordinário fará a seleção dos benefícios e serviços que serão oferecidos pelo sistema.

Desta forma, o princípio da seletividade “está intimamente relacionado com a capacidade financeira, o que significa dizer que, tendo em vista o caixa da seguridade social,

⁷ Até a Constituição Federal de 1988, mais especificamente a Lei n.º 8.213/91, havia dois regimes de previdência no âmbito privado no Brasil, quais sejam, o Regime de Previdência Urbano (RPU) e o Regime de Previdência Rural (RPR). No segundo, não existia a previsão de concessão de todos os benefícios da Previdência, diversamente do que ocorria no RPU. O constituinte de 1988 buscou acabar com a diferença de tratamento que ocorria entre o urbano e o rural. A uniformidade está relacionada aos mesmos benefícios e serviços, às mesmas proteções, ou seja, o que é concedido ao trabalhador urbano é concedido ao rural.

A equivalência diz respeito ao valor, isto é, os trabalhadores urbanos devem ter os benefícios no mesmo valor dos benefícios concedidos ao trabalhador rural, todavia a ideia de “mesmo valor” significa que os benefícios serão calculados da mesma forma e não que todos os benefícios concedidos aos urbanos e rurais terão o mesmo valor. Esse princípio é mitigado quando se trata do segurado especial já que este tem direito ao benefício no valor de um salário mínimo e não terá direito a todos os benefícios da Previdência Social, porém, tal diferenciação está prevista na própria Constituição, em seu art. 195, parágrafo 8º. Disponível em <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=389&idAreaSel=7&seeArt=yes>>. Acesso em 03/2016.

os benefícios e serviços serão prestados na medida de sua essencialidade, sempre partindo do mais essencial em direção ao menos essencial” (VIANNA, 2013. p. 18).

Conforme preconiza o art. 2º, inciso V, da Lei nº 8.213/91, “é direito dos segurados e dependentes que o valor do seu benefício previdenciário não seja reduzido nominalmente, bem como sofra os reajustes anuais a fim de preservar o seu papel aquisitivo” (BRASIL, 1991).

Dentro deste contexto, Frederico Amado fala que:

Desde o advento das Leis nº 8.212/91 e 8.213/91 os benefícios previdenciários passaram a ter reajustes desvinculados do salário mínimo, ocorrendo anualmente de acordo com o índice legal, razão pela qual é possível que uma pessoa que se aposenta com o equivalente a cinco salários mínimos perceba uma proporção menor hoje, haja vista que as políticas públicas de reajuste do salário mínimo vêm aplicando percentuais acima da inflação (2012, p. 201).

Pode-se observar também no texto constitucional no art. 194, que “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Martins registrou que:

Direito a Seguridade Social é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção aos indivíduos contra contingência que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (2014. p. 21).

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna (IBRAHIM, 2011. p. 05).

Neste sentido, Balera afirma que:

Para uma completa compreensão da seguridade social, é necessário vislumbrar-se a importância e alcance dos valores do bem-estar e justiça sociais, ou quais são, de fato, bases do Estado brasileiro, assim como diretrizes de sua atuação.
A Seguridade Social é então meio para atingir-se a justiça, que é o fim da ordem social, expressão essa adotada pelo constituinte de 1988, a qual recebeu críticas, não só pela ampla gama de ações especialmente por pesquisadores de viés liberal, pois a palavra mais adequada da língua portuguesa seria segurança e não seguridade. No entanto, foi objetivo do constituinte originário a criação de um sistema protetivo, até então inexistente no país. O Estado pelo novo conceito, seria responsável pela criação de uma rede de proteção, capaz de atender aos anseios e necessidades de todos na área social (2014. p. 15).

Percebe-se então o surgimento no consenso de que o Estado poderia agir, excluindo as pessoas da pobreza.

Na inteligência de Dellagnezze:

No final do Século XIX e início do Século XX, surgia uma estrutura de Estado que objetivava atender às necessidades do período, estrutura está denominada de “Estado de Bem Estar Social” que consistia numa política social na qual o Estado era o responsável para atender as demandas da população, regulando serviços, bem como fornecendo à sociedade esses mesmos serviços, como forma de garantir melhor qualidade de vida (2012. p. 02).

Ninguém precisa ser pobre ou permanecer pobre. Existe o papel do Estado em redistribuir⁸ bens.

Rousseau, foi também um dos expoentes no desenvolvimento do pensamento do Estado como retificador de iniquidades. Apesar de ser apontado como defensor do fim da propriedade e das desigualdades, como gestão estatal do mercado, ele trazia a necessária desconfiança dos efeitos perversos da economia e as consequências negativas para os mais pobres.

Para Rosa, em seu artigo⁹ sobre a Teoria Rousseauiana da Propriedade Privada e o conseqüente surgimento da Desigualdade Social, traz que:

O homem natural de Rousseau vivia bem, a natureza reinava soberana, pois a condição humana desempenhava apenas as suas funções vitais, a terra era de todos e por tanto para sua produção para consumo, mas com o surgimento da propriedade, com a passagem desse homem natural para um homem civil, ocorre um desengate entre o homem e o mundo, sua “desnaturalização”, o homem sendo corrompido pela sociedade, o homem passou a admirar as terras como prova de poder, de reconhecimento entre os homens e assim abrindo espaço para a dominação pela força, gerando a desigualdade.

Ressalta-se ainda a definição de Seguridade Social pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, na convenção 102 de 1952, hoje ratificada pelo Brasil por meio do Decreto – Legislativo nº 269 de 18 de setembro de 2008, nos seguintes termos:

A proteção que a sociedade oferece aos seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma, derivam do desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência, como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e também a proteção em forma de assistência médica e ajuda às famílias com filhos (BRASIL, 2008).

A previdência social constitui forma de seguro social contra os riscos a que estão submetidos os trabalhadores e seus dependentes.

A previdência social é, portanto, o ramo da atuação estatal que visa à proteção de todo indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada, para proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter

⁸ Distributiva: Refere-se à [...] distribuição justa, equitativa e apropriada na sociedade determinada para justificar normas que estruturam os termos da cooperação social. Seu âmbito inclui as políticas que distribuem benefícios e responsabilidades diversas tais como a propriedade, os recursos, os impostos, os privilégios, e as oportunidades. As várias instituições públicas e privadas são envolvidas, incluindo o governo e o sistema de saúde. O termo justiça distributiva é usado às vezes amplamente para se referir à distribuição de todos os direitos e responsabilidades na sociedade. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/43405/direito-e-justica>. Acesso em 03/2016.

⁹ Disponível em: < <http://pesquisafilosofia.blogspot.com.br/p/projeto-de-pesquisa-rousseau-e.html>>. Acesso em ago 2016.

seu próprio sustento. Eis a razão pela qual se dá o nome de seguro social ao vínculo estabelecido entre o segurado da Previdência e o ente segurador estatal (CASTRO, 2012. p. 58).

Sendo a Seguridade Social um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, observa-se três segmentos de atuação, os quais se destinam a assegurar o direito à saúde, à previdência e à assistência social.

A Saúde, é direito de todos e deve do Estado, tendo a Constituição de 1988 universalizado seu acesso independentemente de contribuição à seguridade social. Nesse diapasão a Carta Magna em seu art. 6º trata dos direitos sociais: “São direitos sociais a educação, a saúde, [...], na forma desta Constituição”. A Lei nº 8.080/90 dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, bem como deu um importante passo para dar maior eficiência às ações de saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1990).

Para Vianna:

A saúde integra a seguridade social e por essa razão o financiamento desta contribuirá para o financiamento daquela, mas não de forma exclusiva. Vejamos: as ações e serviços públicos de saúde são geridos pelo SUS, o qual, por sua vez, é integrado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A competência para prestação dessas ações é comum; assim todos devem contribuir para o seu financiamento. A União contribui por meio de uma parcela do orçamento da seguridade social, o que não exclui a participação do orçamento fiscal, e os demais entes por meio de seus respectivos orçamentos (2013. p. 22).

Por outro lado, a Previdência Social¹⁰ abrange, em suma a cobertura de contingências, decorrentes de invalidez, velhice, desemprego, morte e proteção à maternidade, mediante contribuição, concedendo aposentadorias, pensões entre outros.

Previdência Social é um seguro, via de regra de caráter estatal, por intermédio do qual o trabalhador em idade ativa sacrifica parte de sua renda presente, mediante contribuições compulsória, de modo que quando perder sua capacidade laboral, provisória ou permanentemente, possa ela e/ou sua família, receber uma renda que garanta sua manutenção, seja a partir de benefícios de risco, como a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte (SOUZA, 2005. p. 26).

Por sua vez, a Assistência Social, será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição social. “Irá tratar de atender os hipossuficientes, destinando

¹⁰ A Previdência Social é o seguro destinado ao cidadão brasileiro, por meio de contribuição social. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja por doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão. Sua missão é garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/institucional>>. Acesso em 03/2016.

pequenos benefícios a pessoas que nunca contribuíram para o sistema” (MARTINZ, 2014. p. 24).

O art. 203 da Lei Maior traz os objetivos da Assistência Social como sendo:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

A Seguridade Social possui potencialidade de transmutar-se em propriedade social e constituir-se em um dos principais mecanismos de promoção da igualdade e da cidadania (BOSCHETTI *apud* SOUZA, 2005. p. 22).

Em que pese, a seguridade social é um meio de que dispõe o Estado para assegurar a concretização de políticas públicas de bem-estar à sociedade, sendo um importante instrumento para redistribuição de renda e para o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

1.3 Composição do Sistema Previdenciário Brasileiro

No Brasil existem dois sistemas básicos de Previdência, o RGPS (Regime Geral de Previdência Social), o RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) e um complementar (Previdência Complementar), constituindo assim três regimes, como se observa nos artigos de nº 40, 201 e 202 da Constituição Federal:

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 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 e o disposto neste artigo;

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a;

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar (BRASIL, 1988).

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), operado e administrado por uma Autarquia Federal, componente da administração indireta federal, denominado Instituto Nacional do Seguro Social¹¹ (INSS), de filiação obrigatória para os que exercem atividade

¹¹ Sendo uma Autarquia Federal, o INSS é dotado de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério da Previdência Social – MPS.

remunerada não abrangida por Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), e facultativa para aqueles que apesar de não exercerem atividade remunerada, desejam integrar o sistema previdenciário, tendo caráter contributivo e compulsório. Trata-se de uma regime de repartição simples e de benefícios definido.

No entendimento de Amado, o Regime Próprio de Previdência Social (RGPS) é:

um sistema previdenciário parcialmente inspirado no modelo bismarckiano, vez que pressupõe contribuições específicas dos filiados e das empresas para que haja a cobertura secundária, ao contrário do modelo beveridgiano, que abarcava toda a população e era mantido pelos tributos em geral.

Contudo, **trata-se de um sistema contributivo de repartição e não de capitalização**, pois restou instituído um fundo único para o pagamento dos benefícios previdenciários, sendo possível que determinados benefícios sejam concedidos mesmo que ainda não haja uma contribuição sequer ao sistema, no interstício entre a filiação e o primeiro pagamento, a exemplo da pensão por morte e do auxílio-acidente, prestação que dispensam a carência (2012, p. 175). (*Grifo nosso*)

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) está previsto no art. 9º da Lei nº 8.213/91 e no art. 6º, I do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99. Visa atender os benefícios em todas as situações previstas no art. 1º da referida Lei, a qual reza:

A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente (BRASIL, 1991).

Conforme inteligência do art. 201 da Constituição Federal, a filiação, é o vínculo jurídico que se estabelece entre o segurado e o RGPS. Decorre automaticamente de atividade remunerada, no momento em que uma pessoa iniciar o exercício de atividade remunerada, estará filiada à previdência social. Já a inscrição é um ato formal, pelo qual o segurado fornece dados necessários para sua identificação junto à autarquia previdenciária.

Nesses termos, o Decreto nº 3.048/99, em seu art. 18 traz:

Considera-se inscrição de segurado para os efeitos da previdência social o ato pela qual o segurado é cadastrado no Regime Geral de Previdência Social, mediante comprovação dos dados pessoais e de outros elementos necessários e úteis a sua caracterização, observando o disposto do art. 330 e seu parágrafo único, na seguinte forma:

I – o empregado e trabalhadora avulso – pelo preenchimento dos documentos que os habilitem ao exercício da atividade, formalizado pelo contrato de trabalho, no caso de empregado, observado o disposto no § 2º do art. 20, e pelo cadastramento e registro no sindicato ou órgão de mão de obra, no caso de trabalhador avulso;

II – empregado doméstico – pela apresentação de documento que comprove a existência de contrato de trabalho;

III – contribuinte individual – pela apresentação de documento que caracterize a sua condição ou o exercício de atividade profissional, liberal ou não;

IV – segurado especial – pela apresentação de documento que comprove o exercício de atividade rural;

V – facultativo – pela apresentação de documento de identidade e declaração expressa de que não exerce atividade que enquadre na categoria de segurado obrigatório (BRASIL, 1999).

Os Regimes Próprios de Previdência Social RPPS, estão regradados pela Lei nº 9.717 de 27.11.1988, criados para proteção dos servidores públicos titulares de cargos efetivos. A criação desse regime decorre da competência legislativa concorrente dos entes federativos para legislar em matéria de previdência social.

Esse regime jurídico específico destina-se a servidores públicos titulares de cargo efetivo, como já foi dito, vinculados a cada um dos entes autônomos da federação que passou por alteração a partir da Emenda Constitucional nº 20/1998 e Emenda Constitucional nº 41/2003.

A EC 20 estabeleceu regras de previdência social diferenciada para os servidores titulares de cargo vitalício, de cargo efetivo, cargo em comissão e de outro temporário e de emprego público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações públicas de Direito Público. Para os dois primeiros – servidor vitalício e servidor efetivo – assegura regime de previdência peculiar (art. 40, caput, 73 § 3º, 93, IV, e 129, § 4º), enquanto que para os três últimos – servidor em comissão ou em outro cargo temporário e servidor empregado público – determina a aplicação do regime geral (art. 40, § 13º) de previdência social previsto pela art. 201 da CF, que é o regime dos trabalhadores regidos pela CLT. Se o servidor for vitalício ou efetivo e, sem perder a titularidade do cargo, passar a ocupar cargo em comissão, cargo temporário ou emprego público, continuará enquadrado no regime peculiar (MEIRELLES *apud* SPECIE, 2013. p. 38).

Verifica-se que na redação do art. 40 da CF, basicamente estavam definidos os critérios de concessão, forma de cálculo e reajustamento dos benefícios de aposentadorias e pensão.

Na percepção de Schwarzer:

Inicialmente, o dispositivo não continha regra relativa à organização de um regime previdenciário propriamente dito. A aposentadoria não estava concebida como benefício previdenciário, computando-se, na sua concessão, apenas o tempo de serviço prestado ao Estado, ou a particular, sob a égide do regime trabalhista. Na concessão, não se examinava a idade do segurado ou a existência de contribuição. Em resumo, o regime jurídico previdenciário se confundia com o regime jurídico de trabalho dos servidores públicos. Os benefícios eram concedidos como um benefício de natureza estatutária ou administrativa, e dependiam apenas do vínculo funcional, do tempo de serviço prestado ao Estado. Por isso, não exigiam a contribuição e seu valor correspondia à última remuneração do servidor, exceto no caso dos proporcionais (2009, pp. 41-42)

Tendo em vista a concessão de benefícios sem a observância de idade ou contribuição do segurado, o legislador por meio da EC nº 03/93 fixou contribuições dos servidores públicos para o RPPS, por meio do art. 1º:

Art. 1º Os dispositivos da Constituição Federal abaixo enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 40 [...]

§ 6º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei (BRASIL, 1993). (*Grifo nosso*)

Quanto ao regime de financiamento, diferentemente do RGPS, o RPPS nos moldes do art. 4º da Portaria nº 83/2008, do Ministério da Previdência Social (MPS), pode adotar os

seguintes regimes de financiamentos de seu plano de benefícios para observância do equilíbrio financeiro e atuarial: I – Regime Financeiro de Capitalização; II – Regime Financeiro de Repartição de Capitais e Cobertura; III – Regime Financeiro de Repartição Simples. Tais regimes serão abordados de maneira mais profunda no tópico 2.3.

A Previdência Complementar tem por finalidade operar o regime de previdência privada, previsto no art. 202, *caput*, da CF, e regulado nas Leis Complementares nº 108 e 109¹² de 29 e maio de 2001, e no Decreto nº 4.206/2002, tendo por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário.

Em afinidade com art. 202, *caput* da CF Amado (2012, p. 939) menciona que: “O regime de previdência privada é complementar e organizado de maneira autônoma ao Regime Geral de Previdência Social, sendo sua filiação de natureza facultativa, obrigatoriamente regulamentado por Lei Complementar de determinação constitucional”.

Em razão do caráter autônomo, o gozo dos benefícios ofertados pelo regime privado independe do público, sendo baseado na constituição de reservas que garantam o pagamento dos benefícios contratados.

A previdência complementar privada divide-se em dois regimes, aberto e fechado, sendo o aberto admitia a filiação de qualquer pessoa, já o fechado, o ingresso no regime os empregados do patrocinador ou os membros/associados do instituidor.

Sobre esses dois regimes, colaciona-se passagem de Amado:

O regime aberto será composto por entidades abertas de previdência complementar, sendo necessariamente administrado por pessoas jurídicas organizadas sob a forma de sociedade anônima, a exemplo da BRASILPREV, do Banco do Brasil, que conta com mais de 1,19 milhões de segurados.

Por outro lado, o regime fechado será integrado por entidades sem fins lucrativos (associações e fundações), a exemplo da PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil, ressaltando que a legislação previdenciária de maneira atécnica se referiu a sociedade sem fins lucrativos, conquanto se saiba que as sociedades pressupõem finalidade econômica, na forma do artigo 981, do Código Civil (2012, p. 941)

Insta observar que o regime privado complementar dispõe de planos de benefícios dos entes abertos e fechados, que visam garantir a transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial. O órgão regulador e fiscalizador normatizará planos de benefícios nas modalidades de benefício definido, contribuição definida e contribuição

¹² A Lei complementar nº 109/2001 traz as regras gerais sobre a previdência complementar privada, ao passo que a LC nº 108/2001 regula a relação jurídica entre as entidades componentes da Administração Pública com suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar.

variável¹³, bem como outras formas de planos de benefícios que reflitam a evolução e possibilitem flexibilização ao regime de previdência complementar.

Por outro lado, com o advento da EC nº 20/98, nasceu a autorização constitucional para a instituição do regime público de previdência complementar, antes restrito ao campo privado¹⁴.

Nesse sentido, a EC nº 20/98 inseriu os §§ 14,15 e 16 no art. 40 da Carta Magna, tendo ainda o § 15 sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 41/03, que:

[...] O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida (BRASIL, 2003).

Sendo assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir regime de previdência complementar para os seus servidores, mediante lei de iniciativa do respectivo Poder executivo, enquanto o regime de previdência privado será regulamentado por Lei Complementar de determinação constitucional.

Serão criadas entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes plano de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, sendo a sua adesão também facultativa, dada sua natureza contratual.

De acordo com a Resolução nº 16 de 22 de novembro de 2005 do Conselho de Gestão da Previdência Complementar,

Art. 3º Entende-se por plano de benefícios de caráter previdenciário na modalidade de contribuição definida aquele cujos benefícios programados têm valor permanentemente ajustado ao saldo de conta mantido em favor do participante, inclusive na fase de percepção de benefícios, considerando o resultado líquido de sua aplicação, os valores aportados e os benefícios pagos (CONSELHO, 2005).

Distinto dos regimes previdenciários de natureza pública, como o RGPS, que procura garantir um padrão remuneratório do segurado ou dependentes, limitado a um teto estabelecido pelo regime, “a previdência complementar busca manter o mesmo padrão econômico de vida que o trabalhador possuía antes do advento da aposentadoria” (IBRAHIM, 2003. p. 585).

¹³ Benefício definido (BD): aquele cujos benefícios delineados têm seu valor ou nível previamente postos, sendo o custeio determinado atuarialmente, de forma a assegurar sua concessão e manutenção;
Contribuição definida (CD): aquele cujos benefícios programados têm seu valor permanentemente ajustado ao saldo de conta mantido em favor do participante, inclusive na fase de percepção de benefícios, considerando o resultado líquido de sua aplicação, os valores aportados e os benefícios pagos;
Contribuição variável (CV): aquele cujos benefícios programados apresentem a conjugação das características das modalidades de contribuição definida e benefício definido. Disponível em: <<http://www.abrapp.org.br/Lists/Legislacao/VisualizarConteudo.aspx?ID=2132&categoria=Resolu%C3%A7%C3%B5es:%20CGCP>>. Acesso em ago 2016.

¹⁴ A aprovação dessa Emenda decorreu de um movimento político em busca de aproximar cada vez mais o regime previdenciário dos servidores públicos efetivos ao regime dos trabalhadores em geral, ignorando as peculiaridades inerentes à relação de trabalho no âmbito das pessoas jurídicas de direito público.

O regime previdenciário é aquele que:

[...] abarca mediante normas disciplinadoras da relação jurídica previdenciária, uma coletividade de indivíduos que têm vinculação entre si em virtude da relação de trabalho ou categoria profissional a que está submetida, garantindo a esta coletividade, no mínimo, os benefícios essencialmente observados em todo sistema de seguro social, aposentadoria e pensão por falecimento do segurado (CASTRO e LAZZARI, 2015, p. 103).

Destacado os regimes previdenciários, cumpre centrar o presente estudo no Regime Próprio de Previdência Social RPPS e princípio constitucional do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, objeto de análise deste trabalho.

1.4 Especificidades do Regime Próprio de Previdência Social

O Regime Próprio de Previdência Social é instituído por lei de cada ente federativo, contemplando os servidores públicos titulares de cargos efetivos civis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e militares do Estados, conforme previsto no art. 40 da Constituição Federal de 1988. É um regime de filiação obrigatória, segundo regra geral, possui caráter contributivo, admitindo a constituição de fundo integrado de bens, direitos e ativos funcionando como um seguro para utilização nas situações de risco social e benefícios programados.

Para Nogueira, a previdência social dos servidores públicos apresenta três períodos históricos bem distintos:

No primeiro deles, anterior à constituição de 1988, destinavam-se apenas a uma determinada parcela dos servidores, para os quais a mera passagem para inatividade assegurava a aposentadoria, concedida como uma extensão da relação de trabalho estatutária, e não existiam quaisquer regras destinadas a assegurar o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

No segundo, iniciado com a Constituição de 1988, cujo texto original não trouxe grandes inovações normativas em relação ao período anterior, porém acabou por incentivar uma rápida expansão dos regimes próprios de previdência tanto em relação ao universo de servidores abrangidos como pela sua criação por um grande número de Município.

Finalmente tem-se como terceiro período que se desenvolve a partir da reforma de 1998, com a criação de um novo marco institucional, tendo por princípios básicos a exigência do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial (2012, p. 106).

Com efeito, o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos caracteriza-se pelo seu caráter contributivo, pelo equilíbrio financeiro e atuarial e pelo caráter solidário. O caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial encontram base jurídica na Emenda Constitucional nº 20/98, enquanto o caráter solidário foi inserido pela Emenda Constitucional nº 41/03.

Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS possuem inegável relevância dentro do sistema previdenciário brasileiro, no modelo delineado pela Constituição Federal de 1988, uma vez que é por meio deles que se assegura a proteção previdenciária aos servidores públicos titulares de cargo.

A partir das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003 e de outros atos normativos, dos quais se destaca da Lei nº 9.717/1998¹⁵, que estabeleceu normas gerais de organização e funcionamento, foi estabelecido um marco institucional que, amparado nos princípios do caráter contributivo e solidário e do **equilíbrio financeiro e atuarial**, tendo por objetivo assegurar a sustentabilidade dos RPPS, de modo que possam cumprir a sua missão de proporcionar o acesso aos benefícios previdenciários a seus segurados.

Considera-se equilíbrio financeiro a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro, ao passo que equilíbrio atuarial a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo, devendo os RPPS passar por avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para observância do equilíbrio financeiro e atuarial¹⁶ (AMADO, 2012. p. 863).

Ao lado do art. 40 da Constituição Federal, as Leis 9.717/98 e 10.887/04 traçam as regras gerais do Regimes Próprio de Previdência Social, a serem obrigatoriamente observadas pela própria União, Estados, Distrito Federal e Municípios na instituição dos seus RPPS por leis específicas, sob pena de inconstitucionalidade formal¹⁷, por violação ao regramento geral.

A obrigatoriedade ou não da criação de RPPS é um tema polêmico, sobretudo direcionado aos Municípios de pequeno porte econômico. Na opinião de Castro e Lazzari:

¹⁵ Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm. Acesso em: 11/2015.

¹⁶ Portaria MPS nº 403/2008: O ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial, deverão eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS, obedecidos os parâmetros mínimos de prudência estabelecidos neste Portaria, tendo como referência as hipóteses e premissas consubstanciadas na Nota Técnica Atuarial do respectivo RPPS.

¹⁷ Considera-se **Inconstitucionalidade formal**, a norma é elaborada em desconformidade com as regras de procedimento, independentemente de seu conteúdo. A norma possui um vício em sua forma, ou seja, em seu processo de formação. Também é conhecida como nomodinâmica.

Subjetiva: O vício encontra-se no poder de iniciativa. Ex: Segundo o artigo 61, I da Constituição Federal, é de iniciativa do Presidente da República as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas. Se um Deputado Federal apresentar este projeto de lei, haverá vício formal.

Objetiva: O vício não se encontra no poder de iniciativa, mas sim nas demais fase do processo legislativo. Ex: Lei complementar votada por um quórum de maioria relativa. Possui um vício formal objetivo, pois deveria ser votada por maioria absoluta. Disponível em <http://www.webjur.com.br/doutrina/Direito_Constitucional/Controle_de_constitucionalidade.htm>. Acesso em 03/2016.

Inexiste discricionariedade política para a sua instituição, por força da previsão do § 1º, do art. 149, da CRFB, que determina a instituição das contribuições previdenciárias dos servidores públicos, entendimento aparentemente recepcionado pelo STF, em que pese a Suprema Corte não ter apreciado diretamente o tema (2009. p. 119).

Uma norma jurídica, especialmente a constituição, nunca poderá ser interpretada de maneira dissociada dos fatos sociais que regula. É fato notório que muitos Municípios brasileiros foram lamentavelmente criados sem qualquer viabilidade econômico-financeira, não interessando a ninguém obrigar esses entes a instituir RPPS para os seus servidores efetivos.

A criação de um RPPS dependerá de uma avaliação atuarial inicial, assim como de uma cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que o regime possa garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro (AMADO, 2012. p. 866).

Verifica-se que será possível a criação de um RPPS por cada entidade política, havendo apenas uma unidade gestora, conforme determina o art. 40, § 20, da Constituição Federal.

Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, facultada aos entes federativos a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária (AMADO, 2012. p. 867).

O *caput* do art. 40 da Carta de 1988, assegura, expressamente, o direito do servidor a regime previdenciário de caráter contributivo e solidário, no entanto não impõe, necessariamente, a criação de regimes próprios pelos entes federativos em favor de seus servidores ocupantes de cargo efetivo. De tal raciocínio, decorre algumas indagações, quais sejam, não existe meio jurídico adequado a compelir o ente a criar o RPPS, pois este necessita de lei, que depende do Poder Legislativo local. Muitos municípios não atingem sequer a massa crítica necessária ao funcionamento adequado, do ponto de vista atuarial, de um sistema previdenciário.

CAPÍTULO II. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS

2.1 Análise Constitucional e Princioplógica do Equilíbrio Financeiro e Atuarial

Para Nogueira (2012, p. 35), “o desenvolvimento da previdência social no Brasil encontra-se ligado de forma intrínseca aos principais eventos que marcaram a história de nosso país durante o século XX”.

Nesse entendimento, o pesquisador Malloy *apud* Nogueira, tomou por pressupostos estudo sobre a evolução da política de previdência social no Brasil alguns fatores determinantes para diferenciar o Brasil do modelo ocidental de desenvolvimento capitalista e da relação entre o Estado e a sociedade:

a) O “desenvolvimento capitalista dependente retardatário”, originado do fato de nosso país não ter experimentado a transição do feudalismo para o capitalismo moderno, na forma e no tempo em que se deu na Europa Ocidental, porém ingressado no capitalismo apenas na segunda metade do século XIX, quando este já se encontrava articulado e controlado pelas nações mais desenvolvidas da Europa e Estados Unidos, assumindo então o seu papel dentro de um modelo agroexportador primário. b) O “patrimonialismo”, conceito formulado pelo sociólogo Max Weber e associado por Raymundo Faoro ao Estado brasileiro, que ele qualifica como um Estado patrimonial, forma de dominação política tradicional que descende diretamente de Portugal, na qual o Estado administrativo é constituído a partir de uma aristocracia que se liga ao soberano pela distribuição de cargos, formando um estamento burocrático afastado da sociedade e sem que exista uma linha de separação bem definida entre as esferas do público e do privado. c) A “cooptação política”, fruto da relação assimétrica entre a expansão do poder e da amplitude do Estado e a mobilização dos grupos sociais, que origina um sistema de participação política fraco, dependente e hierarquicamente controlado. d) O “corporativismo”, conceito que se assemelha ao patrimonialismo e à cooptação, caracterizado por um sistema de representação de interesses no qual o Estado exerce o controle sobre a sociedade por meio da organização de estruturas ordenadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, coibindo o surgimento de associações espontâneas (2012, p. 36).

Não obstante aos primórdios da Seguridade Social dos funcionários públicos no Brasil, Nogueira faz uma análise quanto a sua origem:

Originalmente, até 1988, o sistema de seguridade social dos funcionários públicos no Brasil tem sua origem ligada a elementos estruturais de natureza econômica e política. No plano econômico, a estratégia de desenvolvimento primário-exportadora exigia o fortalecimento do Estado em áreas fundamentais de atuação, ligadas à justiça, defesa, diplomacia e fazenda, razão pela qual as primeiras categorias do funcionalismo beneficiadas por sistemas de previdência pertenciam a esses setores¹⁸. No plano político, decorrem da formação patrimonialista do Estado, na qual o aparato

¹⁸ Ferroviários, Portuários e Marítimos. Primeiras categorias de trabalhadores urbanos do setor privado, incluídos no sistema de previdência social, por desempenharem importante papel no modelo capitalista existente no Brasil (NOGUEIRA, 2012, p. 37).

administrativo opera ligado ao poder do monarca¹⁹, sem distinção clara entre o patrimônio público e o privado. Desse modo, o cargo público era considerado uma doação concedida ao servidor, que dedica a sua vida profissional ao Estado e recebe em troca a sua proteção durante a inatividade, sem que o direito à aposentadoria esteja condicionado à contribuição (2011. p. 77).

Neste contexto, destacam-se os apontamentos de Pinheiro *apud* Nogueira:

A ausência de vínculo contributivo conduz a uma lógica de atuação que favorece as categorias mais organizadas do serviço público, que alcançam benefícios mais generosos, cujo ônus será suportado pelo conjunto da sociedade e pelas gerações futuras de servidores, que não terão acesso ao mesmo conjunto de benefícios. Surge um sistema altamente fragmentado entre as diferentes categorias e poderes, pouco transparente e com controles frágeis, no qual as fraudes, os desequilíbrios e as distorções permanecem ocultos pela tradição orçamentária adotadas para as contas públicas, que contabiliza os gastos com a seguridade como simples item das despesas com pessoal (2011. p. 77)

O regime próprio de previdência social dos servidores públicos caracteriza-se pelo seu caráter contributivo, pelo equilíbrio financeiro e atuarial e pelo caráter solidário.

Com a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, foi inserido no texto constitucional o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Sistema Previdenciário Brasileiro. Essa Emenda foi encaminhada ao Congresso Nacional em 1995, pelo Chefe do Poder Executivo, visando alterar diversas normas da Previdência Social dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos, sendo promulgada no dia 15 de dezembro de 1998, com quase quatro anos de tramitação.

Para aclarar o entendimento, tem-se a definição de equilíbrio financeiro e atuarial:

O equilíbrio financeiro e atuarial, é em regra, a execução previdenciárias que deverá manter uma relação entre o custeio e o pagamento de benefícios a fim de garantir uma situação econômica superavitária, observando, assim, critérios estatísticos e financeiros; o equilíbrio financeiro ocorre quando o total de benefícios pagos não ultrapassa as receitas das contribuições vertidas; o atuarial, por sua vez, ocorre com a capacidade das contribuições de uma pessoa ser suficiente para o pagamento dos seus benefícios (DUARTE *apud* BOLLANN, 2006. p. 625).

Observa-se assim, que o equilíbrio financeiro e atuarial é o elo de sobrevivência do regime de previdência social público ou privado. Dessa forma verifica-se que a Constituição Federal prevê a necessidade de que se tenha o equilíbrio financeiro e atuarial, o qual será detalhado em sua caracterização.

¹⁹ A monarquia é uma forma de governo que já foi adotada, há muitos séculos, por quase todos os Estado do mundo. Uma das características fundamentais da monarquia, é a Irresponsabilidade: O monarca não tem responsabilidade política, isto é, não deve explicações ao povo ou a qualquer órgão sobre os motivos pelos quais adotou certa orientação política. (DALLARI, 2012. p. 225)

2.2 Princípios da Previdência Social

Os princípios constitucionais da Seguridade Social podem ser aplicados à Previdência Social, tendo em vista que esta é parte integrante daquela.

Além do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, existem outros princípios aplicáveis à Previdência Social, constantes do texto constitucional no que tange a relação previdenciária.

Da universalidade da cobertura e do atendimento: A prestação social deve abranger todos os eventos cuja reparação seja necessária à sobrevivência, tratando de forma igualitária todos aqueles vinculados a um mesmo risco social.

Nesse raciocínio Goes diz que:

Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os riscos que possam gerar o estado de necessidade. Riscos sociais são os infortúnios da vida (doenças, acidentes, velhice, invalidez etc.) aos quais qualquer pessoa está sujeita. A universalidade do atendimento tem por objetivo tornar a Seguridade Social acessível a todas as pessoas residentes no país, inclusive estrangeiras (2013, p. 25).

Isonomia de tratamento urbano e rural: determina que os benefícios sejam os mesmos, sem distinção, tanto para as pessoas do meio rural como urbano.

Da lição de Santos colaciona-se:

Os trabalhadores rurais sempre foram discriminados no Brasil se comparados os direitos destes aos reconhecidos aos trabalhadores urbanos. Em termos de seguridade social, a situação não era diferente. A CF de 1988 reafirmou o princípio da isonomia, consagrado no *caput* de seu art. 5º, no inc. II, do parágrafo único, do art. 194, garantindo uniformidade e equivalência de tratamento, entre urbanos e rurais, em termos de seguridades social.

A uniformidade significa que o plano de proteção social será o mesmo para trabalhadores urbanos e rurais.

Pela equivalência o valor das prestações pagas a urbanos e rurais deve ser proporcionalmente igual. Os benefícios devem ser os mesmos (uniformidade), mas o valor da renda mensal é equivalente, não igual. É que o cálculo do valor dos benefícios se relaciona diretamente com o custeio da seguridade (2015, p. 41).

Da filiação obrigatória: Todo trabalhador que se enquadre na condição de segurado é considerado pelo regime geral como tal, desde que não esteja amparado por outro regime.

No entendimento de Lazzari:

Não se confundam, todavia, os dois princípios: na compulsoriedade de contribuição se exige a participação dos indivíduos pertencentes à sociedade – a das pessoas jurídicas – no financiamento do sistema de seguridade; enquanto a filiação só se aplica aos indivíduos que exercem atividade vinculada ao regime geral de previdência que lhes garanta a subsistência, estando, a partir da inserção na parcela da população economicamente ativa, a salvo da perda ou redução dos ganhos decorrentes da atividades laborativa, nas hipóteses de eventos cobertos pela norma previdenciária (2014, p. 95).

Do caráter contributivo: Estabelece a Carta Magna que a Previdência Social, “em qualquer de seus regimes, terá caráter contributivo” (BRASIL, 1988), ou seja, que será custeada por contribuições sociais. Só é abrangido pela Previdência quem, de alguma forma contribui para a manutenção dela; porém, em alguns casos, a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição é de outrem, como na hipótese do trabalhador empregado, cuja contribuição é paga pelo empregador.

Sobre contribuição social, a Constituição Federal em seu art. 149, estabelece que:

Art. 149. Compete exclusivamente à União **instituir contribuições sociais**, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo:

I - Não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;

II - Incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;

III - Poderão ter alíquotas:

a) *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei.

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez (BRASIL, 1988). (*Grifo nosso*)

Na opinião de Campos:

Quanto ao financiamento dos RPPS, estabeleceu-se, textualmente o caráter contributivo dos regimes próprios, adicionando à exigência de tempo de serviço o tempo de contribuição como requisitos para aposentadoria. O caráter contributivo reforçou a natureza securitária do regime próprio, pois o servidor e seus dependentes só farão jus ao benefício se houver a correspondente contribuição, o que já vinha paulatinamente acontecendo (2004, p. 70).

Da garantia do benefício mínimo: O § 2º do art. 201 da Constituição estabelece como princípio de Previdência Social a garantia de renda mensal não inferior ao valor do salário mínimo, no que tange aos benefícios substitutivos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho, aposentadorias, auxílio-reclusão e auxílio doença, pensão por morte e salário-maternidade.

Nesse mesmo contexto, observa-se que:

De acordo com esse dispositivo constitucional, os benefícios que não podem ter renda mensal inferior ao salário mínimo são somente aqueles que substituem o salário de contribuição ou rendimento do trabalho. Assim, benefícios como salário-família e o auxílio-acidente podem ter renda mensal inferior ao salário mínimo, pois nestes casos, o beneficiário e o rendimento do seu trabalho (pago pela empresa). Os citados

benefícios não substituem a renda mensal do trabalhador, por isso, podem ser inferiores ao salário mínimo (GOES, 2013, p. 38).

Da correção monetária do salário de contribuição: Comando constitucional determinando que no momento de cálculo do benefício, sejam atualizados os valores de contribuição vertidos pelo segurado para evitar perdas inflacionárias que gerem distorções no momento de concessão dos benefícios previdenciários, especialmente quando este substituirá a renda.

Da indisponibilidade dos direitos dos beneficiários: Em se tratando do valor do benefício devido ao segurado ou a seu dependente de direito de natureza alimentar, inadmissível se torna que o beneficiário, pelo decurso do prazo, perca o direito ao benefício. Tem-se assim que são indisponíveis os direitos previdenciários dos beneficiários do regime, não cabendo a renúncia, preservando-se, sempre, o direito adquirido daquele que tendo implementado as condições previstas em lei para a obtenção do benefício.

Equilíbrio financeiro e atuarial: Este princípio encontra-se no *caput* do art. 201 da Constituição Federal, determinando que que a previdência social observe critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, a fim de assegurar o equilíbrio das contas previdenciárias para as presentes e futuras gerações.

Sobre este princípio, Amado, esquematiza o seguinte entendimento:

É certo que é preciso haver um equilíbrio entre as receitas que ingressam no fundo previdenciário e as despesas com o pagamento dos benefícios, que restou prejudicado com a utilização pretérita dos recursos da previdência para o custeio de outras diversas despesas da União, especialmente a construção de Brasília.

Todo regime previdenciário, quando começa, tende a arrecadar muito mais com as contribuições do que gastar com o pagamento de benefícios e a promoção de serviços, pois apenas as prestações não programadas serão devidas no início, o que permitirá a reunião de uma grande soma de recursos para o futuro, formando um equilíbrio financeiro.

[...] Deveras a atuária é uma parte da estatística que investiga problemas relacionados com a teoria e o cálculo de seguros numa coletividade, sendo imprescindível o seu uso adequado na programação da previdência (2015, p. 185).

Comutatividade: Princípio previsto no § 9º do art. 201 da Carta Magna, prevendo a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

Indisponibilidade dos direitos dos benefícios: Tendo nítida natureza alimentar, os benefícios da Previdência Social, objetivam a substituição da renda das pessoas quando verificados riscos sociais concretos previstos em lei. Dessa forma, é direito indisponível, bem como não podendo ser alienado, penhorado ou renunciado.

Trata o Decreto nº 3.048/99 que:

O benefício concedido a segurado ou dependente não pode ser objeto de penhora, arresto ou seqüestro, sendo nula de pleno direito a sua venda ou cessão, ou a constituição de qualquer ônus sobre ele, bem como a outorga de poderes irrevogáveis ou em causa própria para seu recebimento, ressalvado o disposto no art. 154 (BRASIL, 1999).

A partir dos princípios apresentados, é possível enxergar que embora não exista um rol padronizado de princípios constitucionais aplicáveis a Previdência Social, os doutrinadores apontam um conjunto volumoso, sendo permissivo a compreensão do seu entrelaçamento ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

2.3 Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social

O regime de financiamento representa o mecanismo que permitirá o cálculo dos valores necessários para que o plano de previdência tenha cobertura financeira plena, ou seja, o completo financiamento do seu custo previdenciário.

O modelo de financiamento da Previdência Social contido na carta magna se funda no sistema contributivo.

No entendimento de Lazzari, o Sistema Contributivo:

[...] aplica-se o princípio de que todos que compõem a sociedade devem colaborar para a cobertura dos riscos provenientes da perda ou redução da capacidade de trabalho ou dos meios de subsistência. Por ser uma relação jurídica estatutária, é compulsória àqueles que a lei impõe, não sendo facultado ao contribuinte optar por não cumprir a obrigação de prestar a sua contribuição social; podem os contribuintes, quando muito, nos casos em que a lei permite, estar isentos – hipótese de entidades assistenciais – ou, optar por contribuir com mais ou menos, mantendo-se a obrigação – caso dos segurados facultativos. Observa-se ainda que são contribuintes não só os segurados da Seguridade Social, como também outras pessoas dentro da sociedade – as empresas e empregadores domésticos, bem como, em nosso ordenamento, aqueles que fazem apostas em concursos de prognósticos.

Genericamente, há duas formas de obter-se o custeio, uma pela receita tributária, unicamente, a que se chama de sistema não-contributivo²⁰; e outra, pela qual a fonte principal de custeio são contribuições específicas, que são tributos vinculados para este fim, sistema então chamado de contributivo (2012, p. 226).

Por seu caráter contributivo, terão cobertura previdenciária as pessoas que verterem contribuições ao regime que se filiaram, seja ele, RGPS ou RPPS, de maneira efetiva ou nas hipóteses presumidas por lei, sendo pressupostos para a concessão de benefícios e serviços aos segurados e seus dependentes.

Por seu turno a Lei nº 9.717/98 em seu art. 1º, inciso II aduz que:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos Militares do Estado e do

²⁰ No sistema não-contributivo, os valores despendidos com o custeio são retirados diretamente do orçamento do Estado, que obtém recursos por meio da arrecadação de tributos, entre outras fontes, sem que haja cobrança de contribuições sociais (LAZZARI, 2012, p. 226).

Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observando os seguintes critérios:

[...]

II – financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes (BRASIL, 1998).

A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. Para isso, se faz necessário uma contrapartida para custeio de tais despesas.

A Portaria MPS nº 402/2008, seu art. 3º elucida que: “Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas [...]” (BRASIL, 2008).

O fato gerador da contribuição é a atividade remunerada, a base de cálculo é prevista em lei como salário de contribuição. Sendo o modelo de financiamento do Regime Próprio de Previdência fundado no sistema contributivo, os segurados da previdência social são chamados a participar do seu financiamento. Ressalta-se que a base de cálculo da contribuição previdenciária dos segurados é o salário de contribuição. Entende-se por salário de contribuição:

O salário de contribuição, instituto exclusivo do Direito Previdenciário, é a expressão que quantifica a base de cálculo da contribuição previdenciária dos segurados da previdência social, configurando a tradução numérica do fato gerador. Ao afirmarmos que o fato gerador da contribuição é a atividade remunerada, é necessário quantificar este evento, de modo que possa ser tributado. Aí entra o salário de contribuição (IBRAHIM, 2012. p. 327).

Observa-se no art. 23 da Orientação Normativa MPS nº 02/2009 sobre o custeio dos Regimes Próprio de Previdência Social, quais sejam:

- I - as contribuições do ente federativo²¹, dos segurados ativos²², dos segurados inativos e dos pensionistas²³;
- II - as receitas decorrentes de investimentos²⁴ e patrimoniais;

²¹ Pagamento de contribuição à Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social efetuado pela administração pública, em virtude da sua condição de empregadora, resultante do pagamento de pessoal. Disponível em: < http://www.regimeproprio.com.br/manual_mcaspp_rpps_2013.htm>. Acesso em ago 2016.

²² Retenções provenientes do pagamento das remunerações dos servidores titulares de cargos efetivos, regidos pelo estatuto, a título de previdência social. Disponível em: < http://www.regimeproprio.com.br/manual_mcaspp_rpps_2013.htm>. Acesso em ago 2016.

²³ A contribuição dos aposentados e pensionistas dos regimes próprios terá a mesma alíquota da contribuição paga pelos servidores em atividade do respectivo ente estatal (PORTARIA MPS Nº 402/2008, art. 3º, inciso II).

²⁴ Os recursos auferidos com a carteira de investimentos dos RPPS têm como destinação garantir a manutenção do regime, pois, havendo necessidade, devem ser transferidos para as atividades previdenciárias (pagamento de benefícios). Essa característica lhes confere o papel de ativo financeiro, inclusive para os investimentos em títulos públicos, tratados habitualmente na Administração Pública como inversões financeiras (LIMA e GUIMARÃES, 2009, p. 115).

- III - os valores recebidos a título de compensação financeira, em razão do § 9º²⁵ do art. 201 da Constituição Federal;
- IV - os valores aportados pelo ente federativo²⁶;
- V - as demais dotações previstas no orçamento federal, estadual, distrital e municipal;
- e
- VI - outros bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária (BRASIL, 2009).

Esse plano de custeio será de fundamental importância para equacionalização do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo revisado por avaliações e reavaliações atuariais realizadas em cada exercício financeiro.

A competência para instituição de contribuições previdenciárias não é privativa da União, estendendo-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para que instituam um sistema de previdência próprio para seus servidores, não sendo possível a esses entes criarem regimes previdenciários para trabalhadores da iniciativa privada, sendo essa, competência exclusiva da União. Nesse sentido Carrazza *apud* Lazzari (2011, p. 234) instrui que “os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, enquanto organizam o sistema de previdência e assistência social de seus servidores, estão autorizados a instituir e a cobrar-lhes contribuições previdenciárias”.

As contribuições previdenciárias são aquelas que irão garantir o pagamento dos benefícios do Regime Próprio de Previdência. Essa hipótese de contribuição previdenciária é o pagamento ou crédito da remuneração efetuada pelo empregador, empresa ou entidade a ela equiparada a trabalhadores filiados ao RPPS.

Para Bragança (2008, p. 201), “é a chamada obrigação previdenciária, que decorre da relação jurídica representada pelo vínculo entre a previdência social e o contribuinte ou, ainda, entre a previdência social e o responsável pelo cumprimento das obrigações previdenciárias previstas em lei”.

Estando o Regime Próprio de Previdência Social regido pela Lei Federal nº 9.717/1998, as alíquotas das contribuições previdenciárias têm um tratamento específico. Para melhor entendimento, buscar-se-á reforço na Lei Federal nº 10.887/2004 em seu art. 4º: “A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), [...]”.

²⁵ A Lei Federal nº 9.796/1999 fala que, para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei (BRASIL, 1999).

²⁶ A Lei Federal nº 9.717/1998 em seu art. 2º § 1º fala que, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários (BRASIL, 1998).

Nesse mesmo entendimento, o art. 3º da Lei 9.717/98 aduz que:

As alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social não serão inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal (BRASIL, 1998). (*Grifo nosso*)

Já para as contribuições do empregador, ou cota patronal não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

Conforme Bragança:

O art. 195, I “a” e II, da Constituição Federal, trata das contribuições de seguro social, mas com destinação específica para o custeio da previdência social, por isso chamadas de *contribuições previdenciárias*. É que o art. 167, XI, da Constituição Federal, veda a utilização desses recursos em despesas distintas da do pagamento de benefícios previdenciários. As do inciso I, “a”, por terem como contribuintes as empresas e empregadores, são chamadas de contribuições previdenciárias empresariais e empregadores, são chamadas de contribuições previdenciárias empresariais ou patronais, ao passo que o inciso II se ocupa das contribuições previdenciárias a cargo dos segurados (2008, p. 185).

Uma questão de grande importância no que tange à previdência social é sua capacidade de honrar compromissos futuros; para isso é essencial que ela esteja amparada em um adequado regime financeiro²⁷, fundamentado em cálculos atuariais²⁸ que garanta o devido e necessário equilíbrio entre, de um lado, período contributivo e valor da contribuição, e, de outro valor do benefício e tempo de sua percepção (a ausência desse equilíbrio faz com que os sistema se torne ao longo do tempo, insustentável, o que exigirá a transferência de recursos de outras fontes de modo a garantir o pagamento de benefícios). “Os principais regimes de financiamento são o de repartição simples, capitalização e capitalização escritural” (SOUZA, 2005. p. 28).

Sendo o Regime Próprio de Previdência, objeto do estudo, existem 03 (três) distintos regimes de financiamento a saber:

Regime de Repartição Simples: Está fundamentado na lógica do pacto entre gerações, isto é, as contribuições dos segurados atuais são utilizadas para financiar as aposentadorias em curso, sendo que caberá às futuras gerações de trabalhadores financiar as aposentadorias dos atuais segurados.

Para que o regime de repartição seja equilibrado, é necessário que seja sempre observada a adequada relação entre a quantidade de contribuintes e o valor de sua contribuição e a quantidade de aposentados e o valor dos benefícios. Nesse sentido, à medida que um sistema de previdência amadurece, isto é, que a população envelhece e é reduzida à relação contribuintes x beneficiários, devem-se tomar medidas de ajuste em pelo menos uma dessas variáveis.

²⁷ Entende-se como regime financeiro o método de financiamento adotado pelo regime previdenciário com a finalidade de garantir a formação dos recursos necessários ao cumprimento dos compromissos assumidos (seja para uso imediato, seja para formação de reservas para uso futuro) (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

²⁸ Define-se como cálculo atuarial o estudo técnico desenvolvido por um atuário – a partir de hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras, com o objetivo principal de dimensionar o custo dos compromissos e estabelecer um plano de custeio que mantenha o equilíbrio e a solvência atuarial do regime (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

Regime de Capitalização: Nesse regime o segurado financia seu próprio benefício, mediante a constituição de uma poupança individual, na qual são depositadas suas contribuições, sendo essas investidas no mercado financeiro.

[...] esse regime de financiamento é altamente sensível a dois fatores: a taxa de juros e a longevidade.

Regime de Capitalização Escritural: Esse regime, também conhecido como capitalização virtual ou nocional²⁹, funciona a partir da criação de uma conta para cada trabalhador, na qual são contabilizadas suas contribuições, mais os retornos de investimento. No entanto, não há formação real de reserva, a acumulação é apenas escritural, isso porque os recursos gerados são imediatamente utilizados para pagamento dos benefícios atuais, cujo valor foi determinado com base naquilo que o trabalhador teria em sua poupança, caso a reserva tivesse sido constituída, utilizando determinada taxa de juros previamente estabelecida (SOUZA, 2005. pp. 29-31).

Como se pode perceber no Regime de Repartição Simples não há formação de reserva, já que todo recurso é imediatamente utilizado para pagamento dos benefícios atuais, no de Capitalização o regime de financiamento pode oferecer planos concebidos a partir de duas modelagens, um denominado benefício definido (BD) e outra contribuição definida (CD). O BD, é aquela em que o valor do benefício é previamente definido, sendo alíquotas de contribuição constantemente reavaliadas, de modo a manter o equilíbrio do regime. A opção CD é aquela em que o valor é calculado com base na reserva de contribuição e no resultado da capitalização dos recursos investidos.

O Regime de Capitalização Escritural é uma junção do regime de repartição simples e o regime de capitalização, já que aquele não há formação de reservas e a contribuição do ativo é usada para financiamento do benefício do inativo, enquanto esse, o valor do benefício é calculado com base em uma reserva de poupança individual hipotética.

Os RPPS poderão adotar qualquer dos regimes de financiamento de seu plano de benefícios para observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

Inicialmente o Regime Próprio de Previdência de Ipojuca teve suas alíquotas firmadas em 9,00% para os servidores e 10,55% respectivamente. Para ilustrar a afirmativa, colaciona-se passagem da Lei Municipal nº 1.312/2002:

Art. 68 - São receitas do FUNPREI - FUNDO PREVIDENCIÁRIO DO MUNICÍPIO DO IPOJUCA:

I - a contribuição mensal compulsória dos servidores sobre a respectiva remuneração, inclusive sobre o Abono Anual, no valor de 9,00%;

II - a contribuição mensal compulsória da Prefeitura, Câmara, Autarquia e Fundações Públicas do Município no valor de 10,55% da folha de pagamento dos servidores efetivos ativos, inclusive sobre o Abono Anual;

III - os rendimentos e juros provenientes da aplicação dos recursos do FUNPREI - FUNDO PREVIDENCIÁRIO DO MUNICÍPIO DO IPOJUCA;

IV - doações, legados e outras receitas.

[...]

²⁹ Relativo a noção ou ideia, conceitual, ideal. Que tem caráter de noção, que especula de modo teórico, que não se baseia em ideia empírica ou em fatos. Que se baseia em uma ou várias noções, que consiste ou é formado de noções. (HOUAISS, 2001)

(IPOJUCA, 2002).

Com o advento da Lei nº 10.887/2004, que alterou o art. 3º da Lei nº 9.717/1998, o Município, por meio da Lei Municipal nº 1.393/2004, revogou a Lei nº 2.312/2002 e 1.325/2002, estipulando novas alíquotas para os contribuintes do Regime Próprio de Previdência. A nova Lei tratou em seu art. 61 as contribuições sociais como sendo:

Art. 61 – Constituem contribuições sociais do RPPS:

I – A contribuição mensal dos servidores públicos ativos de quaisquer dos Poderes do Município, incluídas suas autarquias e fundações, no percentual de **onze por cento** incidente sobre a totalidade da base de contribuição;

II – A contribuição mensal dos aposentados e pensionistas de qualquer dos Poderes do Município incluídas suas autarquias e fundações, no percentual de **onze por cento** incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

[...]

IV – A contribuição mensal de quaisquer dos Poderes do Município, incluídas suas autarquias e fundações no percentual de **onze por cento** incidente sobre a totalidade da base de contribuição;

V – A contribuição complementar do Município para cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários (IPOJUCA, 2004). (Grifo nosso)

Logo, conduzido pela Lei Municipal nº 1.442/2006, alterada pela Lei nº 1.561/2010 o FUNPREI tem suas alíquotas firmadas pelo art. 57, senão vejamos:

Art. 57 – Constituem contribuições sociais do FUNPREI:

I – A contribuição mensal dos servidores públicos ativos de quaisquer dos Poderes do Município, incluídas suas autarquias e fundações, no percentual de **onze por cento** incidente sobre a totalidade da base de contribuição;

II – A contribuição mensal dos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes do Municípios, incluídas suas Autarquias e Fundações, no percentual de **onze por cento** incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

~~III – A contribuição mensal de quaisquer dos Poderes do Município, incluídas suas Autarquias e Fundações, no percentual de **onze por cento** incidente sobre a totalidade da base de contribuição;~~

Art. 1º Fica alterada para **14,4% (quatorze, vírgula, quarenta por cento)** a alíquota de contribuição patronal, estabelecida no **inciso III, do art. 57, da Lei Municipal nº 1442/2006**, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Municipais do Ipojuca. (Nova redação dada pela Lei nº 1.561/2010)

IV – A contribuição complementar do Municípios, para cobertura de eventuais insuficiências financeiras do FUNPREI decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, nos termos da Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004 (IPOJUCA, 2006). (Grifo nosso)

Por fim, consta da referida Lei, ora trazida, que o Município, nos termos do estabelecido pela Lei nº 10.887/2004, adotará as alíquotas fixadas nos incisos I a II do art. 57 e cobrirá eventuais insuficiências financeiras, caso as contribuições recolhidas não sejam suficientes para o pagamento dos benefícios previdenciários concedidos no exercício.

2.4 Mecanismos de Verificação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial do RPPS

Na forma que a Constituição Federal prevê a Seguridade Social, no art. 195, § 5º, há necessidade de que o sistema tenha equilíbrio entre receita e despesa.

A conceituação da palavra equilíbrio pelo Dicionário de Português Michaelis Online é:

[...]

2 Fís Estado de um corpo que se mantém sobre um apoio, sem se inclinar para nenhum dos lados. [...]

4 Justa proporção;

[...]

6 Proporção, harmonia

E. estável, Fís estado de equilíbrio de um corpo (como, *p ex*, de um pêndulo, pendente perpendicularmente para baixo do seu ponto de suporte) tal que, ao ser levemente deslocado, o corpo tende a retomar a sua posição original.

Nesse entendimento, o equilíbrio se dá pelo saldo zero ou positivo entre as receitas e despesas do regime, sendo suas arrecadações suficientes para custeio das despesas, quais sejam, pagamento de inativos, pensionistas e outros benefícios previdenciários, refletindo a existência de reservas monetárias ou de investimentos, numerário ou aplicações suficientes para ao adimplemento dos compromissos atuais e futuros.

No entendimento de Torraca:

[...] pode-se entender o equilíbrio financeiro como o saldo zero ou positivo do encontro entre as receitas e a despesa do sistema. É a adequada arrecadação dos valores a serem pagos ao sistema e a realização de todos os pagamentos devidos, ou seja, o pagamento de todos os benefícios previdenciários a que fazem jus os indivíduos.

O equilíbrio financeiro consiste em depois de realizada a arrecadação e feitos os pagamentos, não haver saldo negativo nos fundos previdenciários, evitando danos às contas públicas (2010, p. 01).

Não obstante ao equilíbrio financeiro e atuarial, o RPPS poderá estar enquadrado nas seguintes situações:

Tabela 01

EQUILÍBRIO			
1º Situação	2º Situação	3º Situação	4º Situação
Financeiro	Financeiro	Financeiro	Financeiro
Sim	Sim	Não	Não
Atuarial	Atuarial	Atuarial	Atuarial
Sim	Não	Sim	Não

Fonte: Produção própria

Conforme preconiza o art. 40 da CF, *caput*, o RPPS deverá observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Logo, se observa o quadro acima, percebe-se que a situação ideal é a de nº 1º. Para que o RPPS esteja em conformidade com tal situação, se faz necessário recorrer à cálculos matemáticos complexos, aduzindo ao estudo da matéria e conceitos da atuária.

Atuarial é a ciência dedicada aos cálculos feitos pelas companhias de seguro de vida, estabelecendo as bases de suas operações e verificando os resultados, ou seja, é calculado o risco protegido e os recursos para sua cobertura, vislumbrando as possibilidades em variadas situações, no caso do sistema previdenciário, especialmente dentro das expectativas futuras em relação ao envelhecimento da população e às tendências da natalidade populacional (TORRACA, 2010. p. 01).

Os Regimes Próprios de Previdência devem realizar avaliação atuarial inicial, e em cada exercício uma reavaliação utilizando-se de parâmetros gerais de atuária para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. As avaliações e reavaliações tem por objetivo de “dimensionar os compromissos do plano de benefícios e estabelecer o plano de custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]” (BRASIL, 2008).

Com arrimo sobre o tema, a Portaria MPS nº 403/2008 dispõe preliminarmente que:

[...]

III - Plano de Benefícios: o conjunto de benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do respectivo RPPS, segundo as regras constitucionais e legais previstas, limitados aos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social;

IV - Plano de Custeio: definição das fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios oferecidos pelo Plano de Benefícios e taxa de administração, representadas pelas alíquotas de contribuições previdenciárias a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas ao respectivo RPPS e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar;

V - Atuário: profissional técnico com formação acadêmica em ciências atuariais e legalmente habilitado para o exercício da profissão;

VI - Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

VII - Nota Técnica Atuarial: documento exclusivo de cada RPPS que descreve de forma clara e precisa 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 constantes do Anexo desta Portaria;

VIII - Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA: documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial;

IX - Parecer Atuarial: documento que apresenta, de forma conclusiva, a situação financeira e atuarial do plano, certifica a adequação da base de dados e das hipóteses utilizadas na avaliação e aponta medidas para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial;

[...] (BRASIL, 2008).

O equilíbrio financeiro e atuarial deve atender parâmetros estabelecidos por normas de atuária aplicável ao Regime Próprio de Previdência, sua implementação deverá estar provida por lei, de alíquotas de contribuição necessária para a cobertura de seu plano de benefícios, e plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de déficit.

Esse déficit pode corresponder a insuficiência imediata ou projetada no pagamento de benefícios, podendo ser financeiros ou atuariais. Os financeiros³⁰ correspondem a déficits presentes que necessitam de recursos para cobertura das despesas previdenciárias, já os atuariais quando representa aporte ou alíquota necessária ao equilíbrio financeiro futuro do regime.

Nas reavaliações atuariais anuais deverão ser efetuadas a análise do resultado atuarial indicando o valor presente dos compromissos futuros do plano de benefícios do RPPS, suas necessidades de custeio e o resultado atuarial³¹, bem como o passivo atuarial que é representado pelas reservas matemáticas que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefícios.

Para o equacionamento do déficit, a Avaliação Atuarial indicará o plano de custeio necessário, a partir de sua realização, para cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS.

Nesse sentido, a Portaria MPS nº 403/2008 em seus art. 18, 19 e 20 traz que:

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

[...]

§ 3º Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na

³⁰ Repasses para cobertura de insuficiência financeiras, denominados déficits financeiros, representam pagamentos de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários de responsabilidade do Tesouro do ente, no entanto pagos pelo RPPS. O repasse representa pagamento de diferenças mensais a menor entre receitas previdenciárias e despesas com pagamento de aposentados, pensões e outros benefícios previdenciários. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em ago 2016.

³¹ O resultado atuarial será obtido pela diferença entre o passivo atuarial e o ativo real líquido, sendo este representativo dos recursos já acumulados pelo RPPS (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria (BRASIL, 2008).

A segregação de massas é um particionamento realizado entre os servidores ativos, inativos e pensionistas, que passa a existir na data de publicação da lei que a instituir, tomando por base a data do ingresso do segurado no ente federativo na condição de servidor titular de cargo efetivo vinculado ao RPPS. A partir desse corte, existirão segurados vinculados ao Plano Financeiro e ao Plano Previdenciário, sendo aquele constituído por um grupo fechado em extinção, sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário, fundo novo.

“A proposta de segregação de massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo” (BRASIL, 2008).

Visando a garantia do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, a lei proíbe a utilização das contribuições e recursos vinculados ao RPPS e das contribuições de segurados ativos, inativos e pensionistas para pagamento de despesas que não sejam relativas aos benefícios previdenciários do respectivo regime, salvo as despesas com taxa de administração³².

Para tanto, a legislação vigente também impõe a cobertura de um número mínimo de segurados para que o regime possa ter aptidão para garantir diretamente a cobertura da totalidade dos riscos previstos no respectivo plano de benefícios, sem necessidade de resseguro.

O art. 249 da Carta Maior, incluído pela EC nº 20/98 cuidou do problema da solvência e sobrevivência dos regimes próprios, dando a possibilidade de criação de fundos compostos por recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza que visem à garantia de pagamento de proventos de aposentadorias e pensões para os segurados e dependentes dos RPPS. Dessa forma, o art. 6º da Lei nº 9.717/98 estabelece o regramento que deve ser observado em caso da constituição de fundos previdenciários.

³² Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio (PORTARIA MPS Nº 402/2008).

CAPÍTULO III. CAMINHOS PERCORRIDOS PELO MUNICÍPIO DE IPOJUCA PARA ALCANÇAR O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL EM SEU RPPS.

3.1 Breve Histórico sobre o Município do Ipojuca

Ipojuca é um Município que está localizado no Estado de Pernambuco na Região Metropolitana, distante 49km da capital Recife. O Poder Executivo Municipal por meio do *site* institucional trata sobre o desmembramento do Município do Ipojuca, senão vejamos:

Desmembrado do Cabo de Santo Agostinho, foi alçado à vila em 30 de março de 1846, com o nome de Nossa Senhora do Ó, e à condição de cidade com a denominação de Ipojuca em 06 de junho de 1896. Com uma área de 527,107km² e população estimada em 91.341 habitantes. Segundo o IBGE, Ipojuca ainda conta com os povoados de Muro Alto, Porto de Galinhas, Cupe, Maracaípe, Serrambi e Toquinho (CONHEÇA IPOJUCA. IPOJUCA, 2016).

Ainda sobre a história do Município:

A colonização de Ipojuca teve início em 1560, após a expulsão dos índios Caetés e outras tribos do litoral sul de Pernambuco. A partir daí os colonos puderam migrar para as terras férteis e ricas em massapê de Ipojuca; essas terras são bastante propícias para o cultivo da cana-de-açúcar, o que causou um rápido surgimento de diversos engenhos na região. Dessa forma Ipojuca consolidou-se como uma das mais importantes regiões do Sistema Colonial. Com dois portos - Suape e Porto de Galinhas - além da maior várzea de massapê do Nordeste, Ipojuca fazia parte do triangular comércio colonial; Galinhas ganhou esse nome porque era assim que se se referia aos escravos chegados da África, naquele período. O distrito de Ipojuca foi criado pela lei municipal de nº 02, de 12 de novembro de 1895. A vila surgiu com sede na povoação de Nossa Senhora do Ó e depois foi transferida para a povoação de São Miguel de Ipojuca.

Com o Decreto estadual de nº 23, de 04 de outubro de 1890, a sede foi restabelecida em Nossa Senhora do Ó. Há inúmeras controvérsias sobre a data de fundação de Ipojuca, mas, segundo um vigário da freguesia seria no ano de 1596. A origem do seu nome vem do tupi guarani Iapajuque, que significa Água Escura. Administrativamente, o município é formado pelo distrito sede e pelos povoados de Camela, Nossa Senhora do Ó, Porto de Galinhas, Praia do Touquinho e Suape. Anualmente, no dia 30 de março Ipojuca comemora a sua emancipação política (HISTÓRIA DE IPOJUCA, FAJOLCA. Faculdade de Ipojuca, 2016).

Para corroborar com a situação evolutiva do Município pesquisado, o Complexo Industrial Portuário Governador Gueiros, mais conhecido como Porto de SUAPE, por meio do *site* institucional nos traz um resumo sobre seu processo evolutivo.

Quatrocentos anos após a colonização de Ipojuca, estudos começaram a ser realizados para avaliar a viabilidade de um super-porto destinado à exportação e à instalação de indústrias no seu entorno. A ideia era criar um porto para que esse, gerasse demanda e não apenas atendesse à já existente na região. A partir de 1973 começou a ser elaborado plano diretor para implantação do complexo industrial e portuário, sendo

em 1974 lançada a pedra fundamental no governo de Eraldo Gueiros Leite³³. Exatamente em 1983 o porto começou a operar, efetivamente através da movimentação de álcool da Petrobrás. Em 1991 o Cais de Múltiplos Usos começa a operar e o Porto de Suape foi incluído na lista dos 11 portos prioritários do Brasil. Sendo o Complexo Industrial Portuário de Suape considerado um dos principais polos de investimentos do país, o Porto apresenta estrutura moderna, com profundidades entre 15,5m e 20,0m e grande potencial de expansão. Sua localização estratégica em relação às principais rotas marítimas de navegação o mantém conectado a mais de 160 portos em todos os continentes, com linhas diretas da Europa, América do Norte e África. (SUAPE, 2016).

Em levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, publicado em 11 de dezembro de 2014, tendo como referência o ano de 2012, o Município do Ipojuca se destaca por possuir o terceiro maior Produto Interno Bruto - PIB do Estado de Pernambuco, ficando atrás apenas da Capital pernambucana Recife (1º lugar) e Jaboatão dos Guararapes (2º lugar).

3.2 Comportamento Orçamentário e Financeiro do FUNPREI no exercício de 2015

No ano de 2014, o Município do Ipojuca teve seu Orçamento Anual para o exercício de 2015 aprovado pela Lei Municipal nº 1.782 de 30 de dezembro de 2014, que Estimou a

³³ Eraldo Gueiros Leite nasceu no dia 18 de janeiro de 1912, na cidade de Canhotinho, Pernambuco, filho de José Ferreira Leite e de Amélia Gueiros Leite. Exerceu a profissão de advogado em Canhotinho, aos 23 anos. No período de 1935 a 1937, foi promotor público na comarca de Águas Belas; advogado do Instituto do Café de Pernambuco; chefe do Departamento Jurídico da Pernambuco Tramways (reassumiu a chefia no período de 1943/64), empresa canadense que prestava serviços de luz e força no Recife, e adjunto de promotor público à Justiça Militar. Em 1941, foi nomeado substituto interino da promotoria de 3ª categoria da Justiça Militar. Por dois anos, 1942/43, serviu junto ao Conselho de Justiça Militar no destacamento misto instalado na Ilha de Fernando de Noronha, designado pelo então Ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra. Em quatro governos militares ocupou importantes funções. No governo do general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), após concurso do Superior Tribunal Militar, foi promotor da Auditoria da 7ª Região, no Recife; no do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), foi Procurador-geral da Justiça Militar, no Rio de Janeiro; no do Marechal Artur da Costa e Silva (1967-1969), foi nomeado e assumiu como Ministro do Supremo Tribunal Militar; e no do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) foi indicado pela Aliança Renovadora Nacional (Arena) para governador de Pernambuco e eleito pela Assembleia Legislativa em 1970. Tomou posse em 1971 e concluiu seu mandato em março de 1975.

Como governador, realizou diversas obras como: construção da barragem de Tapacurá e de barragens, açudes e poços no sertão; um grande aqueduto para o transporte de água da represa de Tapacurá para o Recife; apoio à cultura pernambucana, com a restauração e preservação de logradouros e edifícios antigos, como a antiga penitenciária do Recife, transformada em Casa da Cultura; interiorização de penitenciárias; eletrificação rural; projetos de turismo, como a construção da cidade-teatro Nova Jerusalém, onde é encenada anualmente o drama da Paixão de Cristo; dinamização do programa educacional do Estado, dando ênfase ao treinamento da mão-de-obra especializada; auxílio às atividades econômicas, como a mineração e a agropecuária, bem como a criação de módulos industriais e ampliação dos serviços da Secretaria da Saúde.

No ano de 1983, Eraldo Gueiros Leite faleceu, no Hospital Santa Joana, no Recife, vítima de complicações respiratórias decorrentes de uma pneumonia. Disponível em: http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com_content&view=article&id=261. Acesso em ago 2016.

Receita³⁴ e Fixou a Despesa³⁵ do Município de Ipojuca para o exercício de 2015.

Sobre Orçamento Público, Piscitelli *apud* Lima, trata Orçamento com sendo:

Ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução se seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos que serão obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios que serão efetuados (2009, p. 32).

A Receita total do Município foi estimada em R\$ 698.318.298,00 (seiscentos e noventa e oito milhões, trezentos e dezoito mil e duzentos e noventa e oito reais). Para o custeio das despesas foi fixado igual valor, R\$ 698.318.298,00 (seiscentos e noventa e oito milhões, trezentos e dezoito mil e duzentos e noventa e oito reais).

Do total da receita, foi previsto R\$ 32.805.000,00 (trinta e dois milhões oitocentos e cinco mil reais) à serem arrecadados pelo Regime Próprio de Previdência Social, sendo desses trinta e dois milhões, R\$ 8.755.360,00 (oito milhões setecentos e cinquenta e cinco mil trezentos e sessenta reais) de contribuições oriundas de retenções efetuadas em folha de pagamento dos servidores ativos efetivos, R\$ 12.930.428,00 (doze milhões novecentos e trinta mil quatrocentos e vinte e oito reais) a título de cota patronal paga pelo Município e R\$ 2.300.000,00 (dois milhões e trezentos mil reais) referente rendimentos auferidos pelos valores mantidos em aplicações financeiras.

Da despesa de R\$ 698.318.298,00 (seiscentos e noventa e oito milhões, trezentos e dezoito mil e duzentos e noventa e oito reais), foi fixado R\$ 32.805.000,00 (trinta e dois milhões oitocentos e cinco mil reais) para as despesas do Regime Próprio de Previdência Municipal. Desta feita ressalta-se a observância do orçamentista quanto ao princípio orçamentário do equilíbrio entre a receitas e despesas.

Sobre esse princípio, Filho trata que:

Prevê a igualdade entre a previsão da receita e a fixação da despesa, em cada exercício financeiro. A adoção desse princípio representa uma ferramenta essencial ao controle dos gastos governamentais, apesar de que o equilíbrio, atualmente tem sido uma simples questão de técnica contábil, haja vista que possíveis excessos de gastos podem ser cobertos pela realização de operações de crédito, oferecendo, assim o “equilíbrio formal” (2006, p. 26). (*Grifo nosso*)

Para o custeio da seguridade social em 2015, foi fixado o valor de R\$ 152.528.371,00,

³⁴ A receita na administração pública representa as operações de ingressos de recursos financeiros nos cofres públicos que. Os recursos auferidos necessários à efetivação dos programas de governo estabelecidos na LOA – Lei Orçamentária Anual, são chamados de receitas orçamentárias ou receita pública, considerada como o conjunto dos ingressos de recursos enquadráveis nos diversos itens da tabela da receita codificada na legislação própria (FILHO, 2006, p. 49).

³⁵ A despesa na Administração Pública é constituída pela obrigação de desembolso financeiro por parte dos cofres do Estado, objetivando financiar as ações do governo, bem como cumprir outras determinações impostas por leis (FILHO, 2006, p. 79).

estando distribuído nas funções de governo³⁶ 08 (Assistência Social), 09 (Seguridade Social) e 10 (Saúde), da seguinte forma.

Antes de detalhar os valores fixados na Lei, é importante o entendimento sobre função de governo, que segundo a Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999 é:

Art. 1º As funções a que se refere o art. 2o, inciso I, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria.

§ 1o Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

§ 2o A função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

§ 3o A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

§ 4o As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria (BRASIL, 1999). (*Grifo nosso*)

Para função de governo 08 (Assistência Social) foi fixado o valor de R\$ 8.580.494,00 (oito milhões quinhentos e oitenta mil quatrocentos e noventa e quatro reais), já para a função **09 (Previdência Social) foi fixado R\$ 18.588.300,00 (dezoito milhões quinhentos e oitenta e oito mil e trezentos reais)**, por fim, para função 10 (Saúde) R\$ 125.359.577,00 (cento e vinte e cinco milhões, trezentos e cinquenta e nove reais e quinhentos e setenta e sete reais).

Importante destacar que da fixação da despesa para o RPPS no valor de R\$ 32.805.000,00 (trinta e dois milhões oitocentos e cinco mil reais), R\$ 18.568.300,00 (dezoito milhões quinhentos e sessenta e oito mil e trezentos reais) foi para pagamento da folha de inativos, pensionistas e outros benefícios previdenciários e R\$ 14.236.700,00 para constituição de reserva orçamentária do RPPS, classificado em função de governo distinta, reserva de contingência.

A parcela dos ingressos previstos como receitas que ultrapassar as despesas fixadas à serem gastas, irá compor um orçamento inicial denominado de reserva do RPPS, sobre o assunto Lima e Guimarães prelecionam que:

No RPPS, em função de suas características, é fato comum, no momento de sua instituição, que a receita estimada para pagamento de benefícios previdenciários seja superior à despesa fixada, situação que tende a se inverter ao longo dos anos, à medida que a unidade gestora vai honrando os compromissos sob sua responsabilidade. A contribuição do servidor, portanto, pode ser entendida como uma poupança da qual ele, servidor, se beneficiará ao se aposentar. E os recursos arrecadados serão destinados à formação de ativos, para pagamento de aposentadorias e pensões futuras. Ressalte-se que, se todo o valor arrecadado fosse suficiente para suportar todas as despesas do exercício, jamais haveria a necessidade de formação deste "fundo". Desta

³⁶ São as ações desenvolvidas pelo Governo, direta ou indiretamente reunidas em seus grupos maiores, por meio das quais o Governo procura alcançar os objetivos nacionais, ou seja, a função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Por exemplo: Saúde, Educação, Assistência Social, Seguridade Social, etc (FILHO, 2006. p. 84).

forma, a parcela dos ingressos previstos, que ultrapassar as despesas fixadas, irá compor um orçamentário inicial, denominado de Reserva do RPPS, destinado a garantir desembolsos futuros do RPPS do ente respectivo. Este representará a fração de ingressos que serão recebidos sem a expectativa de realização da despesa no ano corrente, que se constituirá reserva orçamentária do exercício para suportar déficits futuros, em que as receitas previstas serão menores que as despesas em cada exercício. O tratamento da reserva orçamentária do RPPS segue os mesmos fundamentos da reserva administrativa, ou seja, para que se torne possível seu uso ao longo dos anos, deverá ser observado o equilíbrio orçamentário e financeiro entre as receitas e despesas do RPPS no exercício financeiro. Também não se trata de uma reserva contábil, já que esses valores passam a constituir a carteira de investimentos dos RPPS, que acolhe os recursos previdenciários não utilizados no exercício financeiro. Caso se concretize a reserva orçamentária do RPPS (receitas previdenciárias maiores que despesas previdenciárias), a elaboração do orçamento anual deverá trazer, no rol das receitas, o resultado do financeiro “previdenciário” do exercício anterior, para justificar o suporte financeiro a uma parcela dos créditos adicionais, quando estes se fizerem necessários (despesas previdenciárias maiores que receitas previdenciárias). Na constituição da reserva administrativa e da reserva do RPPS, deve ser observado o disposto no artigo 8º da Portaria Interministerial nº. 163/2001, utilizando ações e detalhamentos específicos do RPPS, combinadas com a natureza de despesa “7.7.99.99.99”. Ressalta-se que a reserva orçamentária do RPPS distingue-se, quanto à finalidade da reserva de contingência constante no inciso III, do artigo 5º, Lei nº. 101/2000, que também utilizará ações e detalhamentos específicos, combinados com a natureza de despesas “9.9.99.99.99”: enquanto a reserva de contingência está dentro do conceito da prudência, sendo normalmente utilizada dentro do exercício. O objetivo da reserva do RPPS é garantir o pagamento dos benefícios previdenciários futuros. Já a reserva administrativa tem como objetivo estruturar a unidade gestora, que deverá utilizar esses recursos ao longo dos anos, sob as mesmas condições colocadas para o uso da taxa de administração do exercício. Pode acontecer também de o regime próprio constituído apresentar-se deficitário já no momento da elaboração do orçamento, ou seja, a previsão de suas receitas e de seus repasses ser insuficiente para custear as despesas fixadas com o pagamento dos benefícios previdenciários sob sua responsabilidade. Neste caso, quando o RPPS ainda não dispõe de ativos financeiros capitalizados para equilibrar seu orçamento, cabe ao ente público garantir a cobertura dessa insuficiência orçamentária (e financeira), conforme discutido anteriormente (2009, pp. 38-39).

Em observância a execução do orçamento no exercício de 2015, o Regime Próprio de Previdência do Município do Ipojuca arrecadou **R\$ 43.439.130,43** (quarenta e três milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, cento e trinta reais e quarenta e três centavos) dos trinta e dois milhões previstos. Verifica-se que houve um excesso de arrecadação no valor de **R\$ 10.634.130,43** (dez milhões seiscientos e trinta e quatro mil, cento e trinta reais e quarenta e três centavos). Segundo a Lei nº 4.320/64, entendesse como excesso de arrecadação as “diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada”.

Em contrapartida, a despesa teve sua execução³⁷ em **R\$ 18.478.178,19** (dezoito milhões

³⁷ A execução da despesa orçamentária se dá em três estágios, na forma prevista na Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento. Empenho, segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Conforme dispõe o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem por objetivo apurar: I – a origem e o objeto do que se deve pagar; II – a importância exata a pagar; III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. O pagamento

quatrocentos e setenta e oito mil, cento e setenta e oito reais e dezenove centavos), sendo R\$ 14.323.941,02 (quatorze milhões trezentos e vinte e três mil novecentos e quarenta e um reais e dois centavos) gasto com folha de inativos, R\$ 2.709.833,18 (dois milhões, setecentos e nove mil, oitocentos e trinta e três reais e dezoito centavos) com pensionistas, R\$ 408,98 (quatrocentos e oito reais e noventa e oito centavos) outros benefícios previdenciários e R\$ 1.443.995,01 (um milhão quatrocentos e quarenta e três mil novecentos e noventa e cinco reais e um centavo) com despesa administrativa.

Sobre a Despesa Administrativa do Regime Próprio de Previdência, a Portaria MPS nº 402/2008 por meio do art. 15, nos ensina que:

Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que:

I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio;

II - as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da Taxa de Administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações;

III - o RPPS poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a Taxa de Administração;

IV - para utilizar-se da faculdade prevista no inciso III, o percentual da Taxa de Administração deverá ser definido expressamente em texto legal;

V - a aquisição ou construção de bens imóveis com os recursos destinados à Taxa de Administração restringe-se aos destinados ao uso próprio da unidade gestora do RPPS;

VI - é vedada a utilização dos bens adquiridos ou construídos para investimento ou uso por outro órgão público ou particular em atividades assistenciais ou quaisquer outros fins não previstos no inciso I.

§ 1º Na hipótese de a unidade gestora do RPPS possuir competências diversas daquelas relacionadas à administração do regime previdenciário, deverá haver o rateio proporcional das despesas relativas a cada atividade para posterior apropriação nas rubricas contábeis correspondentes, observando-se, ainda, que, se a estrutura ou patrimônio utilizado for de titularidade exclusiva do RPPS, deverá ser estabelecida uma remuneração ao regime em virtude dessa utilização.

§ 2º Eventuais despesas com contratação de assessoria ou consultoria deverão ser suportadas com os recursos da Taxa de Administração.

§ 3º Excepcionalmente, poderão 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.

§ 4º O descumprimento dos critérios fixados neste artigo para a Taxa de Administração do RPPS significará utilização indevida dos recursos previdenciários e exigirá o ressarcimento dos valores correspondentes (BRASIL, 2008).

consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa (BRASIL, 1964).

Desta feita, observa-se que o RPPS em 2015 teve um superávit orçamentário³⁸ no valor de R\$ 24.960.952,24 (vinte e quatro milhões novecentos e sessenta mil novecentos e cinquenta e dois reais e vinte e quatro centavos).

Dispõe o art. 1º da Resolução BACEN nº 3.922/2010³⁹ que:

Art. 1º Fica estabelecido que os recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, devem ser aplicados conforme as disposições desta Resolução, tendo presentes as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência (BCB, 2010).

Sendo assim, os regimes próprios de previdência poderão aplicar seus recursos financeiros em investimentos de renda fixa e investimentos com segmento em renda variável. Durante o exercício financeiro de 2015, o RPPS do Ipojuca teve seus investimentos aplicados e ambos os seguimentos.

Sobre o exercício financeiro, a Lei nº 4.320/64 trata como sendo:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas (BRASIL, 1964). (*Grifo nosso*)

O Município deverá controlar o gerenciamento dos investimentos dos recursos do RPPS, segundo suas características e objetivos, visando à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial. A Portaria Ministerial nº 519/2011 em art. 1º fala que:

Art. 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios, em relação a seus Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, comprovarão a elaboração da política anual de investimentos de que trata a Resolução do Conselho Monetário Nacional - CMN, que dispõe sobre a aplicação dos recursos dos RPPS**, mediante o envio à Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS, do Demonstrativo da Política de Investimentos – DPIN (BRASIL, 2011). (*Grifo nosso*)

Ademais, a Resolução BACEN nº 3.922/2010, em seus art. 4º e 5º tratam das definições a serem seguidas quanto a sua elaboração, bem como suas revisões.

Art. 4º Os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social, antes do exercício a que se referir, deverão definir a política anual de aplicação dos recursos de forma a contemplar, no mínimo:

I - o modelo de gestão a ser adotado e, se for o caso, os critérios para a contratação de pessoas jurídicas autorizadas nos termos da legislação em vigor para o exercício profissional de administração de carteiras;

II - a estratégia de alocação dos recursos entre os diversos segmentos de aplicação e as respectivas carteiras de investimentos;

III - os parâmetros de rentabilidade perseguidos, que deverão buscar compatibilidade com o perfil de suas obrigações, tendo em vista a necessidade de busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial e os limites de diversificação e concentração

³⁸ Diferença entre a receita orçamentária arrecadada e despesa orçamentária executada. (R\$ 43.439.130,43 – R\$ 18.478.178,19 = R\$ 24.960.952,24).

³⁹ Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BACEN, 2010).

previstos nesta Resolução; e

IV - os limites utilizados para investimentos em títulos e valores mobiliários de emissão ou coobrigação de uma mesma pessoa jurídica.

§ 1º Justificadamente, a política anual de investimentos poderá ser revista no curso de sua execução, com vistas à adequação ao mercado ou à nova legislação.

§ 2º As pessoas naturais contratadas pelas pessoas jurídicas previstas no inciso I deste artigo e que desempenham atividade de avaliação de investimento em valores mobiliários, em caráter profissional, com a finalidade de produzir recomendações, relatórios de acompanhamento e estudos, que auxiliem no processo de tomada de decisão de investimento deverão estar registradas na Comissão de Valores Mobiliários.

Art. 5º A política anual de investimentos dos recursos do regime próprio de previdência social e suas revisões deverão ser aprovadas pelo órgão superior competente, antes de sua implementação (BCB, 2010).

A Política de Investimentos⁴⁰ do ano de 2015 do Regime Próprio de Previdência do município em tela, foi entregue no dia 08 de dezembro de 2015 à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, por meio do sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV.

Atualmente o RPPS do Ipojuca possui a Diretoria de Investimentos. A Lei Municipal nº 1.794/2015 em seu art. 8º estabelece suas competências como sendo:

Art. 8º

I - Decidir sobre investimentos das reservas de benefícios do FUNPREI, observadas a política e as diretrizes estabelecidas pelo Fundo Previdenciário Municipal e atendendo as diretrizes da política nacional de investimentos definidas pelos órgãos com esta competência;

[...]

III – Responsabilizar-se por manter as informações sobre a carteira de investimentos em arquivo segregado e local seguro.

[...]

§ 1º O ocupante do cargo de Diretor de Investimentos deverá possuir experiência comprovada de atuação no mercado de capitais, por pelo menos 02 (dois) anos, e ser certificado por exame de capacitação profissional no mínimo linha ou série 20, organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais, observando o disposto no art. 2º da Portaria MPS nº 519, de 24 de agosto de 2011, publicada no DOU de 25/08/2011.

[...]

§ 3º A atualização dos conhecimentos dos responsáveis pela gestão dos recursos do Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS) considerados aptos para os efeitos desta Lei obedecerá às regras e periodicidades estabelecidas em cada entidade certificadora (IPOJUCA, 2015).

Tendo o Município acolhido os requisitos de aprovação de sua política de investimentos, no exercício de 2015 obteve rendimentos financeiros provenientes de suas aplicações em Fundos de Investimentos, no valor de R\$ 8.933.493,79 (oito milhões novecentos e trinta e três mil quatrocentos e noventa e três reais e setenta e nove centavos).

⁴⁰ A Política de Investimentos compreende um conjunto de diretrizes e medidas que norteiam a gestão de longo prazo dos ativos dos planos de benefícios. Disponível em: < <http://www.previ.com.br/investimentos/politicas-de-investimento/>>. Acesso em ago 2016.

3.3 Entendendo o Regime Próprio de Previdência do Município de Ipojuca

O Regime Próprio de Previdência Social do Município, foi criado por meio da Lei Municipal nº 1.312/2002, tendo suas alterações nas Leis nº 1.325/2002, 1.393/2004, 1.397/2004 e sua reestruturação na Lei nº 1.442/2006. O então Fundo Previdenciário do Município do Ipojuca – FUNPREI, tem por finalidade assegurar aposentadorias, cobertura nos eventos de invalidez, doença, reclusão, morte e proteção à maternidade e à família dos servidores públicos municipais possuidores de cargo efetivo, ativos e inativos e seus dependentes.

Atualmente, os recursos previdenciários do FUNPREI, provêm dos descontos em folha de pagamento dos segurados ativos vinculados ao RPPS, correspondente à 11% (onze por cento) da base de sua contribuição, de 11% (onze por cento) dos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes do Município, incluídas suas Autarquias e Fundações sobre o valor da parcela dos proventos que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social e de 17,40% (dezessete vírgula quarenta por cento) dessa mesma base, a cargo do Poder Executivo e Legislativo, a título de cota patronal⁴¹, sendo particionada em 14,40% (quatorze vírgula quarenta por cento) da contribuição patronal e 3% (três por cento) da contribuição de alíquota adicional.

Constitui ainda fonte de custeio do RPPS segundo os arts. 56 e 57 da Lei Municipal nº 1.442/2006 os seguintes recursos:

Art. 56. [...]

III – doações, subvenções e legados;

IV – receitas decorrentes de aplicações financeiras e investimentos patrimoniais;

V – valores percebidos a títulos de compensação financeira, em razão do disposto no § 9º do art. 201 da Constituição Federal;

VI – dotações previstas no orçamento municipal

§ 1º Constituem também fonte do plano de custeio do FUNPREI as contribuições previdenciárias previstas nos incisos I e II do *caput* incidentes sobre o abono anual, salário-maternidade, auxílio-doença e os valores pagos ao segurado pelo seu vínculo funcional com o Município, em razão de decisão judicial ou administrativa.

Art. 57. [...]

IV – A contribuição complementar do Município para cobertura de eventuais insuficiências financeiras do FUNPREI decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, nos termos da Lei Federal nº 10.887 de 18 de junho de 2004 (IPOJUCA, 2006).

A receita composta desses recursos previdenciários destina-se ao custeio exclusivo de benefícios previdenciários previstos na referida Lei, quais sejam, aposentadorias, cobertura nos eventos de invalidez, doença, reclusão, morte e proteção à maternidade e à família dos servidores públicos municipais possuidores de cargo efetivo, ativos e inativos e seus

⁴¹ A Cota Patronal ou Contribuição patronal é corresponde à contribuição previdenciária devida pelo ente ao RPPS em decorrência da sua condição de empregador.

dependentes, abarcando a taxa de administração destinada a manutenção das atividades administrativas vinculadas ao FUNPREI.

No ano de 2001, o inciso I do art. 1º da Lei nº 9.717/1998, passou a dispor que os regimes próprios de previdência social realizassem avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se de parâmetros gerais para organização e revisão do plano de custeio e benefícios. Redação dada pela Medida Provisões nº 2.187-13/2001. Baseados em normas gerais de contabilidade e atuaria, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Observando esses preceitos, o Município do Ipojuca teve sua 1ª Avaliação Atuarial elaborada em 23 de setembro de 2003, tomando como data base de dados, 31 de outubro de 2002, abrangendo servidores titulares de cargos efetivos, através de concurso público.

Trata o tema Avaliação Atuarial, art. 14 da Portaria MPS nº 403/2008, que:

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 (BRASIL, 2008).

Desta feita, verifica-se que o Município do Ipojuca, em observância ao que trata o aludido artigo, elaborou sua Avaliação Atuarial inicial se utilizando dos preceitos e orientações trazidas pelo Ministério da Previdência Social.

Não obstante orientação do MPS, a Lei primária de criação do RPPS trazia em seu art. 67, §§ 1º e 2º que:

§ 1º O Plano de Anual de Custeio deverá ser elaborado por Assessoria Atuarial com registro no IBA – Instituto Brasileiro de Atuária;
§ 2º A Assessoria Atuarial, ao elaborar o Plano de Custeio, deverá projetar as reservas de forma segregada, referente aos segurados e dependentes inativos, em data anterior, à vigência desta Lei, para efeito de registro contábil, acompanhamento e controle de sua cobertura (IPOJUCA, 2002). (Grifo nosso)

A situação da população coberta pelo Regime Próprio à época de sua criação demonstrou o seguinte cenário:

Tabela 02

Situação da População Coberta	Quantidade	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	908	481
Aposentados por Tempo de Contribuição	121	44
Aposentados por Idade	0	0
Aposentados Compulsória	0	0
Aposentados Por Invalidez	0	0
Pensionistas	9	17

Fonte:

http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=1&codigo=2944&hddCNPJEnte=11294386000108&AnoProjetoLDO=2003

Como se pode notar, o Município de Ipojuca iniciou sua vida previdenciária com uma sobrecarga, tendo esses beneficiários como regime de origem (RO) e regime instituidor (RI) o Regime Geral de Previdência Social. Sobre o regime de origem e o regime instituidor, a Lei nº 9.796/1999, em seu art. 2º explica que:

Art. 2º Para os efeitos massa de aposentados e pensionistas desta Lei, considera-se:
 I - regime de origem: o regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes;
 II - regime instituidor: o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente a segurado ou servidor público ou a seus dependentes com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem (BRASIL, 1999).

As avaliações e reavaliações atuárias indicarão o valor presente dos compromissos futuros do plano de benefícios do RPPS, suas necessidades de custeio e o resultado atuarial.

Para custear o plano⁴², foram definidas alíquotas na avaliação atuarial do exercício de 2003, sendo 15,32% para cota patronal, 11,00% para o servidor ativo, 0,00% para o inativo, 0,00% para o pensionista e 25,69% em forma de alíquota suplementar⁴³.

Conforme prelecionou o art. 67, em seu § 2º da Lei nº 1.312/2002, verifica-se que o atuário ao elaborar a avaliação atuarial, segregou o plano anual de custeio referente aos segurados e dependentes inativos, em data anterior à vigência da referida lei.

Do resultado atuarial obtido, apurou-se um déficit na monta de (R\$ 1.851.574,78) para o grupo de servidores vinculados ao regime de capitalização, e (R\$ 8.421.008,94) para o grupo de servidores vinculados ao regime de repartição, sendo este a massa de aposentados e pensionistas assumida pelo RPPS após sua fundação.

Tabela 03

Campos	Valores da avaliação atuária em R\$	
	Benefícios – Regime de Capitalização	Benefícios – Regime de Repartição
Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios a conceder)	20.137.331,94	0,00
Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios concedidos)	10.458.996,87	956.165,48
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ente (Benefícios a	(23.057.274,34)	(7.635.947,63)

⁴² Definição das fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios oferecidos pelo Plano de Benefícios e taxa de administração, representadas pelas alíquotas de contribuições previdenciárias a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas ao respectivo RPPS e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

⁴³ O valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

Conceder)		
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ativo, Aposentado e Pensionista (Benefícios a Conceder)	(5.257.755,25)	(1.741.226,79)
Valor Atual da Compensação Financeira a Receber	(4.132.874,00)	0,00
Resultado Atuarial: (+) Superávit / (-) Déficit	(1.851.574,78)	(8.421.008,94)

Fonte:

http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=1&codigo=2944&hddCNPJEnte=11294386000108&AnoProjetoLDO=2003

Para elaboração da Avaliação Atuarial, deve-se contemplar os dados de todos os servidores ativos e inativos e pensionistas, e seus respectivos dependentes, vinculados ao RPPS, de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo.

A Avaliação Atuarial⁴⁴ do exercício de 2003 do Município em tela foi elaborada pelo Atuário⁴⁵ Richard Dutzmann, sendo este, membro do Instituto Brasileiro de Atuário sob o registro de nº 935. Em seu parecer técnico contido do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA, falou que:

Os dados dos Servidores Ativos, Aposentados e Pensões, foram enviados para a Avaliação Atuarial, de maneira satisfatória atendendo as principais informações, como salários e/ou proventos, mês e ano de nascimento do segurado, cônjuge e filhos, tempo de serviço público, etc. 2. A estruturação do Fundo, dentro dos níveis tecnicamente necessários, conforme estabelecidos em Lei, é a única forma de estabilizar as taxas de contribuição, permitindo uma evolução viável de custos para a manutenção dos benefícios previdenciários (DUTZMANN, DRAA. Quadro 6. 2003).

O ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial deverão eleger conjuntamente as hipóteses econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS. Tendo em vista o dimensionamento do déficit apurado, foi trazido pelo atuário em seu parecer técnico o seguinte:

[...] Outra solução que se apresenta, dada à magnitude do Déficit-Técnico Total, e a inviabilidade de cumprimento do ajuste proposto para a cobertura do Déficit-Técnico Total será a Secretaria de Finanças do município assumir a Folha dos atuais Aposentados e Pensões através de repasse mensal ao Fundo Previdenciário e saldar o Déficit-Técnico restante, de maneira crescente nos primeiros anos e nivelando-se nos próximos anos da seguinte maneira (DUTZMANN, DRAA. Quadro 6. 2003).

Desta forma, houve uma encampação da folha de inativos e pensionistas já existente no Município pela Secretária de Finanças, afim de garantir um equilíbrio financeiro nas contas do

⁴⁴ Estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

⁴⁵ Profissional técnico com formação acadêmica em ciências atuariais e legalmente habilitado para o exercício da profissão (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

Fundo de Previdenciário dos Servidores do Município do Ipojuca.

3.4 Equacionamento do Déficit Financeiro e Atuarial no Município de Ipojuca

Equacionamento significa pensar sobre uma determinada situação problemática, pôr em equação, apreciar, avaliar e ponderar. Para diagnosticar o equacionamento do déficit financeiro e atuarial de uma Entidade de Previdência Própria, é utilizado um instrumento chamado Avaliação Atuarial, que é um documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano.

A Avaliação Atuarial tem alicerce legal no art. 1º da Portaria MPS nº 403/2008:

Art.1º As avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria (BRASIL, 2008).

A Avaliação Atuarial disporá sobre o regime de financiamento e o plano de benefícios em observância ao equilíbrio financeiro e atuarial. Para as avaliações e reavaliações atuariais deverão ser utilizadas as tábuas biométricas⁴⁶ referenciais para projeção dos aspectos biométricos dos segurados e de seus dependentes mais adequadas à respectiva massa, desde que não indiquem obrigações inferiores às alcançadas pelas seguintes tábuas.

Importante observar que ao longo dos anos, Ipojuca teve uma variação em relação ao quantitativo de sua massa contribuinte para o custeio do RPPS. Quando da sua instituição em 2003, o município apresentava 1.389 servidores ativos para 165 aposentados e 26 pensionistas. Em 2014 esse quantitativo passou a ser 2.421 ativos para 243 inativos e 64 pensionistas. Poderá ser observada essa evolução no quadro abaixo.

⁴⁶ É uma tabela utilizada principalmente no cálculo atuarial, em planos de previdência e seguros de vida, tanto no setor público quanto no setor privado, para calcular as probabilidades de vida e morte de uma população, em função da idade (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

Tabela 04

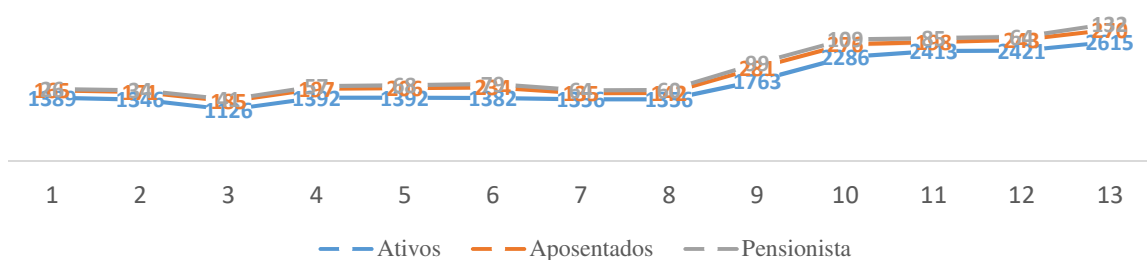
Ano	Ativos	Aposentados	Pensionista	Aposentados/Ativo	Pensionista/Ativo
2003	1389	165	26	8,42	53,42
2004	1346	171	34	7,87	39,59
2005	1126	185	41	6,09	27,46
2006	1392	197	57	7,07	24,42
2007	1392	206	68	6,76	20,47
2008	1382	234	79	5,91	17,49
2009	1356	135	64	10,04	21,19
2010	1356	142	60	9,55	22,60
2011	1763	281	99	6,27	17,81
2012	2286	276	109	8,28	20,97
2013	2413	198	85	12,19	28,39
2014	2421	243	64	9,96	37,83
2015	2615	270	132	9,69	19,81

Fonte:

http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=1&codigo=2944&hddCNPJEnte=11294386000108&AnoProjetoLDO=2003

Em análise da tabela 04, percebe-se que ao longo dos anos, a quantidade da massa ativa vinculada ao RPPS teve um aumento na proporção de 88,26% em números esse percentual representa 1.226 ativos, enquanto o inativo teve um acréscimo de 63,64%, o que representa 105 inativos. Já o pensionista apresentou uma variação na dimensão de 407,69%, que representou 106 pensionistas. Por seu alto percentual de evolução, insta observar que numericamente, dos três, ficou na casa da proporcionalidade com o inativo. Para melhor elucidar a trajetória do crescimento evolutivo, vide gráfico 01 abaixo.

Gráfico 01



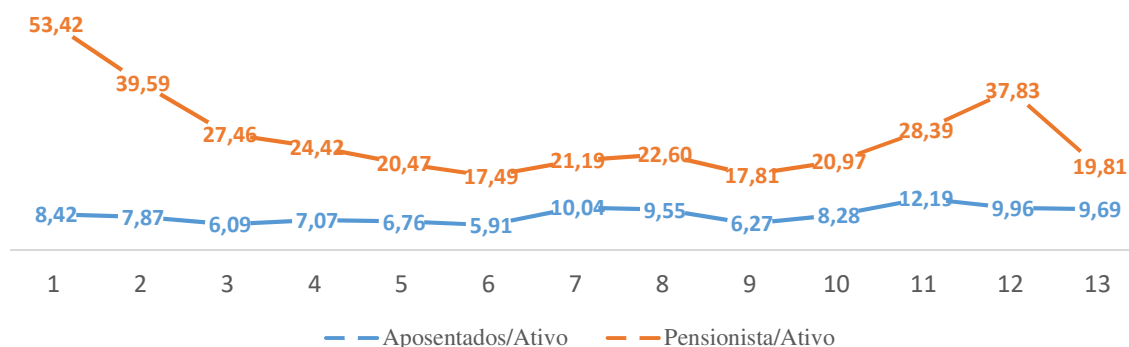
Fonte:

http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=1&codigo=2944&hddCNPJEnte=11294386000108&AnoProjetoLDO=2003

Percebe-se que as linhas de crescimento estão equivalentes.

Graficamente pode-se ver a quantidade de servidores ativos contribuintes para custear cada inativos e pensionistas individualmente.

Gráfico 02



Fonte:

http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=1&codigo=2944&hddCNPJEnte=11294386000108&AnoProjetoLDO=2003

Nota-se que na linha de baixo aposentados/ativos houve um caminho linear em relação a proporção de servidores ativos versus inativos, tendo como média anual 8,31 (oito virgula trinta e um) ativos para suprir o custo previdenciário de 01 (um) inativo respectivamente. Já para os pensionistas, observa-se uma maior inconstância, chegando a ter inicialmente 53,42 (cinquenta e três vírgula quarenta e dois) ativos para cada 01 (um) pensionista, tendo uma queda para 17,49 (dezesete vírgula quarenta e nove) em 2008, subindo posteriormente para 19,81 (dezenove vírgula oitenta e um) ativos para cada 01 (um) pensionista em 2015.

Essa instabilidade, justifica-se pela oscilação de pensionistas entre os anos de 2003 à 2015, para melhor ilustrar, segue abaixo a tabela 05 com os números.

Tabela 05

Exercício	Pensionistas	
	Feminino	Masculino
2003	9	17
2004	22	12
2005	28	13
2006	38	19
2007	46	22
2008	54	25
2009	46	18
2010	44	16
2011	64	35
2012	55	54
2013	46	39
2014	40	24
2015	104	28

Fonte:

http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=1&codigo=2944&hddCNPJEnte=11294386000108&AnoProjetoLDO=2003

Importante é, a análise desses dados, pois verifica-se que o Município além de estabelecer alíquotas em conformidade à legislação federal, não poupou esforços para

realização de concurso público, angariando assim, maior fonte de custeio provenientes dos novos servidores para bancar benefícios ora concedidos, sendo aqueles realizados em 2008 e 2013 respectivamente.

A avaliação atuarial deverá contemplar as perspectivas de alteração futura no perfil e na composição da massa de segurados, indicando o valor presente dos compromissos futuros do plano de benefícios do RPPS, suas necessidades de custeio e o resultado atuarial.

Nessa definição a Portaria MPS nº 403/2008 traz a seguinte orientação:

Art. 17 [...]

§ 7º A Avaliação Atuarial indicará o plano de custeio necessário, a partir de sua realização, para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS.

§ 8º O plano de custeio contemplará o valor necessário para a cobertura da taxa de administração definida para o RPPS (BRASIL, 2008).

Desde sua criação, o FUNPREI teve inúmeras alterações em suas alíquotas, visando garantir o adequado funcionamento do Fundo, buscando um equilíbrio para cobertura do seu custo com benefícios concedidos. Verifica-se na tabela 06 o comportamento de suas alíquotas ao longo dos anos.

Tabela 06

Exercício	Lei Municipal nº	Alíquota Servidor	Alíquota Inativos	Alíquota Pensionista	Alíquota Patronal	Alíquota Suplementar
2003	1.312/2002	9,00%	0,00%	0,00%	10,55%	0,00%
2004	1.393/2004	11,00%	11,00%	11,00%	11,00%	0,00%
2005	1.393/2004	11,00%	11,00%	11,00%	11,00%	0,00%
2006	1.442/2006	11,00%	11,00%	11,00%	11,00%	0,00%
2007	1.442/2006	11,00%	11,00%	11,00%	11,00%	0,00%
2008	1.442/2006	11,00%	11,00%	11,00%	11,00%	0,00%
2009	1.442/2006	11,00%	11,00%	11,00%	11,00%	0,00%
2010	1.442/2006-1.561/2010	11,00%	11,00%	11,00%	14,40%	0,00%
2011	1.442/2006-1.561/2010	11,00%	11,00%	11,00%	14,40%	0,00%
2012	1.442/2006-1.561/2010	11,00%	11,00%	11,00%	14,40%	0,00%
2013	1.442/2006-1.561/2010	11,00%	11,00%	11,00%	14,40%	0,00%
2014	1.442/2006-1.561/2010	11,00%	11,00%	11,00%	14,40%	2,00%
2015	1.442/2006-1.561/2010	11,00%	11,00%	11,00%	14,40%	3,00%

Fonte:

<http://201.59.220.91/goldendoc/index.asp?appname=Legislacao&basename=legislacao&op=gotodir&vdir=%5CLeis>

No caso de a avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento. Observa-se que no Parecer Atuarial contido no Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial de 2014, o Atuário responsável por sua elaboração indicou o seguinte:

VI – Resultado Atuarial

De acordo com as hipóteses atuariais, financeiras e demográficas adotadas, bem como as informações cadastrais e o patrimônio apresentado, o plano de benefícios apresenta

insuficiência patrimonial no valor de R\$ 360.497.436,04. O volume do déficit atuarial aumentou em relação à última avaliação atuarial principalmente pelo aumento considerável da folha salarial dos servidores ativos, em torno de 60%, bem como o resultado negativo dos investimentos em relação à meta atuarial do plano de benefícios. **Para garantia total do equilíbrio atuarial do plano de benefícios, sugerimos a manutenção do atual plano de custeio de 11% e 14,40% para o servidor e ente federativo, respectivamente, bem como a adoção de um plano de equacionamento de déficit, que deve ser implementado através de lei municipal, conforme apresentado na Tabela 7.** A manutenção deste plano se dará até a próxima avaliação atuarial, ocasião em que, o nível de contribuição deverá ser reavaliado.

Ano	Alíquota - %
2014	5,0
2015	6,5
2016	8,0
2017	9,5
2018	11,0
2019	12,5
2020	14,0
2021 a 2048	28,48

VII – Considerações Finais

É necessário sempre averiguar a capacidade do Ente em honrar seus compromissos e a extrema necessidade de formação de reservas matemáticas, constituídas de forma capitalizada que é a melhor forma de termos a garantia para o pagamento de benefícios, bem como, tentar absorver do mercado financeiro recursos através das aplicações que podem diminuir este volume de déficit sem ter que sacrificar os cofres públicos na sua totalidade apresentada. **Por fim, o Ente Municipal é responsável por eventuais insuficiências financeiras referentes à garantia do pagamento dos benefícios.** São essas as nossas considerações sobre o assunto. Recife – PE, 04 de fevereiro de 2014 (DRAA/2014, Quadro 6 – Parecer Atuarial). (*Grifo nosso*)

O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição complementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos. No caso em tela, optou-se pelo equacionamento em forma de alíquota complementar⁴⁷.

Sobre a custo complementar a Portaria MPS nº 403/2008 traz o seguinte entendimento:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

[...]

XVI - Custo Suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias; (BRASIL, 2008)

O Município por meio da Lei Municipal nº 1.756/2010, art. 1º instituiu o plano de

⁴⁷ Para cobrir o déficit atuarial, o poder público faz uso de transferência de recursos, denominadas transferências previdenciárias, entre uma entidade transferidora e uma entidade recebedora, o RPPS. Tais transferências previdenciárias podem ser realizadas por meio de: alíquota complementar, ou aporte para cobertura de déficit atuarial.

Disponível em:
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773. Acesso em ago 2016.

amortização de déficit atuarial, conforme necessidade apontada na Avaliação Atuarial de 2014 do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Município de Ipojuca, tendo o seguinte escalonamento:

Tabela 07

Plano de Amortização do Déficit Atuarial	
2014	2,00%
2015	3,00%
2016	4,00%
2017	6,00%
2018	8,00%
2019	12,00%
2020	16,00%
2021 a 2044	30,45%

Fonte: Lei Municipal nº 1.756 de 11 de julho de 2014

Após aprovação da referida Lei, em 2015, já utilizando a alíquota suplementar de 3,00%, o RPPS arrecadou R\$ 3.267.065,56 (três milhões duzentos e sessenta e sete mil sessenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos), sendo R\$ 2.419.827,32 (dois milhões quatrocentos e dezenove mil oitocentos e vinte e sete reais e trinta e dois centavos) Prefeitura Municipal, 752.025,31 (setecentos e cinquenta e dois mil vinte e cinco reais e trinta e um centavos) Fundo Municipal de Saúde, 86.656,08 (oitenta e seis mil seiscentos e cinquenta e seis reais e oito centavos) Câmara Municipal e R\$ 8.556,85 (oito mil quinhentos e cinquenta e seis reais e oitenta e cinco centavos) IpojucaPrev relativo a contribuição previdenciária para amortização de déficit atuarial.

No ano de 2015 o Regime Próprio do Município findou o exercício com um ativo no montante de R\$ 139.807.593,01 (cento e trinta e nove milhões oitocentos e sete mil quinhentos e noventa e três reais e um centavo), tendo o seguinte detalhamento:

Tabela 08

ATIVO	R\$
Ativo Circulante	122.765.220,25
Caixa e Equivalente de Caixa	9.596.708,32
Créditos à Curto Prazo	3.105.096,33
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	110.010.938,54
Estoques	52.477,06
Ativo Não Circulante	17.042.372,76

Créditos realizáveis a Longo Prazo		16.806.985,17
Imobilizado		235.387,59
Fonte:	Balço Patrimonial/2015 do RPPS.	Disponível em:
< http://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam?cod=057688ec-bda0-47aa-a4e9-5215e4f5d52a >		

Sobre o Ativo, Filho (2014, p. 37) ensina que, “Ativos são recursos (bens, direitos e intangíveis) controlados pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços”.

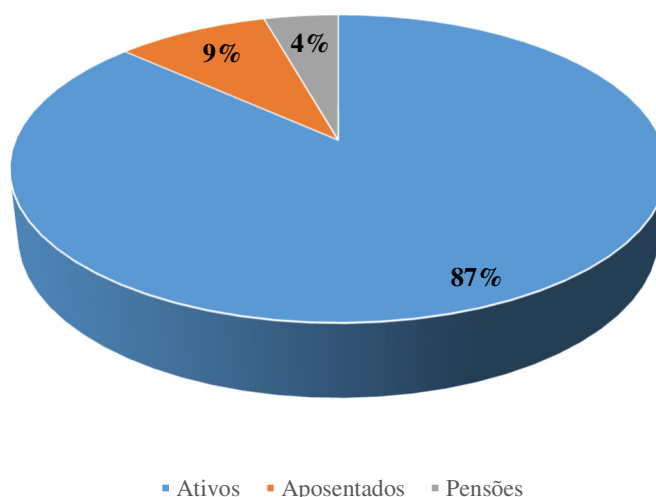
Nesse sentido, a classificação do Ativo considera a separação em **circulante e não circulante**, tendo por base seus atributos de conversibilidade e exigibilidade. Para melhor elucidação, colaciona-se trecho da Resolução CFC nº 1.129/08 que aprova a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis:

6. Os ativos devem ser classificados como **circulante** quando satisfizerem a um dos seguintes critérios: (a) estarem disponíveis para realização imediata; (b) tiverem a expectativa de realização até o término do exercício seguinte. 7. Os demais ativos devem ser classificados como **não circulante**. (*Grifo nosso*)

Como visto em parágrafo anterior a população do Município de Ipojuca está distribuída da seguinte forma: Ativos: 2.615; Inativos: 270 e Pensionistas: 132.

O contingente populacional para cada um dos segmentos, graficamente apresenta a seguinte distribuição.

Gráfico 03



Fonte: Avaliação Atuarial. Município de Ipojuca/PE. Ano Base: 2015, Data Base: 31 de dezembro de 2014. Pág. 04

A composição populacional de servidores do Município demonstra que o total de aposentados e pensionistas representa uma parcela de 13,00% de todo o grupo. Esta distribuição

representa uma proporção de 6,50 servidores ativos para cada servidor aposentado ou dependente em gozo de benefício.

É de se observar que à medida que o tempo passa, o número de participantes em gozo de benefício aumento, alterando a proporção entre participantes ativos, aposentados e pensionistas, podendo até chegar à uma equiparação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seção específica, trata das despesas com pessoal como sendo:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas**, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000). (*Grifo nosso*)

Nesse entendimento, ponderando os valores extraídos da Avaliação Atuarial do Município, ano de 2015, data base 31/12/2014, a folha mensal dos 2.615 servidores ativos representa aproximadamente R\$ 8.343.405,51, enquanto a dos 270 servidores aposentados um total de R\$ 783.928,65, já para os 132 pensionistas, um montante mensal de R\$ 189.424,46. Das informações obtidas, verifica-se que a despesa atual com o pagamento de benefícios previdenciários do Município de Ipojuca representa 10,45% do total de gastos com pessoal⁴⁸.

Tabela 09

Discriminação	Base de Cálculo	Valor da Base de Cálculo	Percentual de Contribuição 2014	Receita Mensal Estimada
Servidores Ativos	Folha de Salários	R\$ 8.343.405,51	11,00%	R\$ 917.774,61
Servidores Aposentados	Valor que excede teto do INSS	R\$ 86.628,73	11,00%	R\$ 9.529,16
Pensionistas	Valor que excede teto do INSS	R\$ 190,06	11,00%	R\$ 20,91
Município - Custo Normal (Patronal + Tx de Administração)	Folha de Salários	R\$ 8.343.405,51	14,40%	R\$ 1.201.450,39
Município - Custo Suplementar	Folha de Salários	R\$ 8.343.405,51	2,00%	R\$ 166.868,11
Total da Receita				R\$ 2.295.643,18

Fonte: Avaliação Atuarial. Município de Ipojuca/PE. Ano Base: 2015, Data Base: 31 de dezembro de 2014. Pág. 06.

Tomando por base a tabela acima, considera-se que a estimativa para arrecadação de receita de contribuições pelo Regime Próprio de Previdência é de R\$ 2.295.643,18. Não obstante, a folha mensal de inativos e pensionistas é de R\$ 973.353,11 respectivamente. Desse modo confere-se a existência de um excedente financeiro⁴⁹ no valor de R\$ 1.322.290,07⁵⁰.

⁴⁸ Gastos com pessoal (R\$ 8.343.405,51 + R\$ 783.928,65 + R\$ 189.424,46 = R\$ 9.316.758,62). Benefícios Previdenciários (R\$ 783.928,65 + R\$ 189.424,46 = R\$ 973.353,11). 10,45% = R\$ 973.353,11/ R\$ 9.316.758,62.

⁴⁹ Diferença entre as arrecadações de receitas menos a folha mensal de inativos e pensionistas.

⁵⁰ R\$ 1.322.290,07 é resultado da subtração de R\$ 2.295.643,18 – 973.353,11.

É de se notar que o art. 2º da Lei Federal nº 9.717/98 fala que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado, nem superior ao dobro dessa contribuição. Dessa forma, observa-se similaridade com o citado dispositivo legal da legislação previdenciária. Em conformidade com a Lei Federal nº 10.887/2004, estão as alíquotas dos servidores ativos do Município de Ipojuca/PE.

O Patrimônio⁵¹ efetivamente constituído pelo FUNPREI (Ativo do Plano⁵²) é o valor utilizado para fazer face às Reservas Matemáticas⁵³ calculadas (Passivo do Plano⁵⁴), que determinará se o Plano de Benefícios Previdenciário está equilibrado, deficitário ou superavitário. O valor do patrimônio constituído pelo RPPS de Ipojuca data base 31/12/2014 foi de R\$ 88.153.755,15⁵⁵ (oitenta e oito milhões cento e cinquenta e três mil setecentos e cinquenta e cinco reais e quinze centavos).

Reserva matemática é a conta do Passivo Atuarial que demonstra a projeção atuarial, representativa da totalidade dos compromissos líquidos do plano para com seus segurados (ativos, aposentados e pensionistas). “Representa a diferença entre benefícios previdenciários futuros e contribuições futuras trazidos financeiramente a data presente (valor presente) considerando uma determinada taxa de juros”. (COSTA, 2015, p. 12)

A Reserva Matemática é de Benefício Concedido quando se refere aos servidores aposentados e pensionistas e Benefícios a Conceder quando se refere aos servidores ativos.

Ao se calcular a diferença entre Ativo e as Reservas Matemáticas, pode-se avaliar se o Plano é superavitário (resultado positivo), ou deficitário (resultado negativo). O quadro a seguir apresenta este resultado, levando em consideração as obrigações e o patrimônio do FUNPREI.

⁵¹ O Patrimônio pode ser composto por bens, direitos e ativos financeiros. Conforme art. 2º da Resolução CMN nº 3.922/2010, os ativos financeiros podem estar segmentados em renda Fixa, Renda Variável e Imóveis (Fundos Imobiliários) (BACEN, 2010).

⁵² Somatório de todos os bens e direitos vinculados ao plano.

⁵³ 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 do tempo (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

⁵⁴ O passivo atuarial do RPPS é representado pelas reservas matemáticas previdenciárias que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefícios (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

⁵⁵ Valor do Patrimônio Constituído pelo RPPS em conformidade com o DAIR (Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos) 6º bimestre de 2014.

Tabela 10

Reservas Matemáticas	
Discriminação	
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (aposentados)	-R\$ 128.801.272,42
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (aposentados)	R\$ 1.606.293,24
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (pensionistas)	-R\$ 28.535.695,68
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (pensionistas)	R\$ 2.233,22
(+) Compensação Previdenciária	R\$ 2.533.125,19
Reserva Matemática de Benefícios Concedidos (RMB Concedido)	-R\$ 153.195.316,45
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (ativos)	-R\$ 530.760.239,40
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (ativos)	R\$ 168.147.044,67
(+) Compensação Previdenciária	R\$ 8.545.239,85
Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (RMB a Conceder)	-R\$ 354.067.954,88
(-) Reserva Matemática de Benefícios Concedidos (RMBC)	-R\$ 153.195.316,45
(-) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (RMBaC)	-R\$ 354.067.954,88
Reserva Matemática (RMBC + RMBaC)	-R\$ 507.263.271,33
ATIVO DO PLANO (31.12.2014)	R\$ 88.153.755,15
Déficit Técnico Atuarial	-R\$ 419.109.516,18

Fonte: Avaliação Atuarial. Município de Ipojuca/PE. Ano Base: 2015, Data Base: 31 de dezembro de 2014. Pág. 13.

Observa-se que o FUNPREI em suas reservas matemáticas apresenta um déficit da ordem de -R\$ 419.109.516,18. Atualmente o Município possui o plano de equacionamento do déficit técnico atuarial previsto na Lei Municipal nº 1.756/2014, que versa sobre aplicação de alíquota suplementar de contribuição patronal incidente sobre a folha de remuneração dos servidores de cargo efetivo, com escalonamento que vai de 2014 (2,00%) até 2044 (30,45%) respectivamente.

O plano escalonado de amortização instituído pela Lei Municipal nº 1.756/2014 demonstra que as alíquotas do custo suplementar⁵⁶ praticadas pelo RPPS não serão suficientes para sanar o déficit atuarial. Vide tabela abaixo.

⁵⁶ O valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas (PORTARIA MPS Nº 403/2008).

Tabela 11

Financiamento da Reserva Matemática Descoberta				
Ano	Déficit Atuarial Inicial	Pagamento	Déficit Atuarial Final	Custo Suplementar da Folha
2015	419.109.516,18	3.253.928,15	415.855.588,03	3,00%
2016	440.806.923,31	4.338.570,87	436.468.352,44	4,00%
2017	462.656.453,59	6.507.856,30	456.148.597,29	6,00%
2018	483.517.513,13	8.677.141,73	474.840.371,40	8,00%
2019	503.330.793,69	13.015.712,60	490.315.081,09	12,00%
2020	519.733.985,96	17.354.283,47	502.379.702,49	16,00%
2021	532.522.484,64	33.027.370,72	499.495.113,92	30,45%
2022	529.464.820,77	33.027.370,72	496.437.450,05	30,45%
2023	526.223.697,06	33.027.370,72	493.196.326,34	30,45%
2024	522.788.105,93	33.027.370,72	489.760.735,21	30,45%
2025	519.146.379,33	33.027.370,72	486.119.008,61	30,45%
2026	515.286.149,14	33.027.370,72	482.258.778,42	30,45%
2027	511.194.305,13	33.027.370,72	478.166.934,41	30,45%
2028	506.856.950,49	33.027.370,72	473.829.579,77	30,45%
2029	502.259.354,56	33.027.370,72	469.231.983,84	30,45%
2030	497.385.902,88	33.027.370,72	464.358.532,16	30,45%
2031	492.220.044,10	33.027.370,72	459.192.673,38	30,45%
2032	486.744.233,79	33.027.370,72	453.716.863,07	30,45%
2033	480.939.874,87	33.027.370,72	447.912.504,15	30,45%
2034	474.787.254,41	33.027.370,72	441.759.883,69	30,45%
2035	468.265.476,72	33.027.370,72	435.238.106,00	30,45%
2036	461.352.392,36	33.027.370,72	428.325.021,64	30,45%
2037	454.024.522,95	33.027.370,72	420.997.152,23	30,45%
2038	446.256.981,38	33.027.370,72	413.229.610,66	30,45%
2039	438.023.387,30	33.027.370,72	404.996.016,58	30,45%
2040	429.295.777,59	33.027.370,72	396.268.406,87	30,45%
2041	420.044.511,29	33.027.370,72	387.017.140,57	30,45%
2042	410.238.169,01	33.027.370,72	377.210.798,29	30,45%
2043	399.843.446,20	33.027.370,72	366.816.075,48	30,45%
2044	388.825.040,02	33.027.370,72	355.797.669,30	30,45%

Fonte: Avaliação Atuarial. Município de Ipojuca/PE. Ano Base: 2015, Data Base: 31 de dezembro de 2014. Pág. 17-18

Tomando por base o cenário atual apresentado na avaliação atuarial do FUNPREI, as alíquotas sugeridas para o exercício de 2014 foram na ordem de: 2014 - 2,00% (dois por cento); 2015 – 3,00% (três por cento); 2016 – 4,00% (quatro por cento); 2017 – 6,00% (seis por cento); 2018 – 8,00% (oito por cento); 2019 – 12,00% (doze por cento); 2020 – 16,00% (dezesseis por cento); 2021 a 2044 – 30,45% (trinta inteiros e quarenta e cinco décimos por cento).

Verifica-se que ao praticar uma alíquota de custo suplementar de 30,45% a partir de 2021, o RPPS chegará ao final de 2044 com um déficit de –R\$ 355.797.669,30.

A Lei Federal nº 9.717/1988 em seu art. 1º, inciso I instrui que:

Art. 1º 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 deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios (BRASIL, 1998). (*Grifo nosso*)

Observando que o plano de financiamento para custeio dos benefícios futuros não foi suficiente para eliminar o déficit técnico atuarial, foi proposta outra alternativa para amortização tomando por base o parâmetro de manter as alíquotas de custo suplementar para

os anos de 2015 a 2020 e a uma nova taxa constante a partir de 2021 a 2044 como sendo 36,91%.

Nesse entendimento, a Portaria MPS nº 403/2008 em seu art. 18 e parágrafos, fala que:

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º **O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.** (BRASIL, 2008) (*Grifo nosso*)

Tabela 12

Financiamento da Reserva Matemática Descoberta (Cenário Proposto)				
Ano	Déficit Atuarial Inicial	Pagamento	Déficit Atuarial Final	Custo Suplementar da Folha
2015	419.109.516,18	3.253.928,15	415.855.588,03	3,00%
2016	440.806.923,31	4.338.570,87	436.468.352,44	4,00%
2017	462.656.453,59	6.507.856,30	456.148.597,29	6,00%
2018	483.517.513,13	8.677.141,73	474.840.371,40	8,00%
2019	503.330.793,69	13.015.712,60	490.315.081,09	12,00%
2020	519.733.985,96	17.354.283,47	502.379.702,49	16,00%
2021	532.522.484,64	40.029.114,82	492.493.369,82	36,91%
2022	522.042.972,02	40.029.114,82	482.013.857,20	36,91%
2023	510.934.688,63	40.029.114,82	470.905.573,81	36,91%
2024	499.159.908,24	40.029.114,82	459.130.793,42	36,91%
2025	486.678.641,03	40.029.114,82	446.649.526,21	36,91%
2026	473.448.497,78	40.029.114,82	433.419.382,96	36,91%
2027	459.424.545,94	40.029.114,82	419.395.431,12	36,91%
2028	444.559.156,99	40.029.114,82	404.530.042,17	36,91%
2029	428.801.844,70	40.029.114,82	388.772.729,88	36,91%
2030	412.099.093,67	40.029.114,82	372.069.978,85	36,91%
2031	394.394.177,58	40.029.114,82	354.365.062,76	36,91%
2032	375.626.966,53	40.029.114,82	335.597.851,71	36,91%
2033	355.733.722,81	40.029.114,82	315.704.607,99	36,91%
2034	334.646.884,48	40.029.114,82	294.617.769,66	36,91%
2035	312.294.835,84	40.029.114,82	272.265.721,02	36,91%
2036	288.601.664,28	40.029.114,82	248.572.549,46	36,91%
2037	263.486.902,43	40.029.114,82	223.457.787,61	36,91%
2038	236.865.254,87	40.029.114,82	196.836.140,05	36,91%
2039	208.646.308,45	40.029.114,82	168.617.193,63	36,91%
2040	178.734.225,25	40.029.114,82	138.705.110,43	36,91%
2041	147.027.417,06	40.029.114,82	106.998.302,24	36,91%
2042	113.418.200,37	40.029.114,82	73.389.085,55	36,91%
2043	77.792.430,69	40.029.114,82	37.763.315,87	36,91%
2044	40.029.114,82	40.029.114,82	-	36,91%

Fonte: Avaliação Atuarial. Município de Ipojuca/PE. Ano Base: 2015, Data Base: 31 de dezembro de 2014 Pág. 18

Desta feita, com a utilização da taxa constante de 36,91% a partir de 2021, verifica-se que o déficit atuarial estará pago até 2044.

Por outro lado, e vedada a dação em pagamento com bens móveis e imóveis de qualquer natureza, ações ou quaisquer outros títulos, para a amortização de débitos com o RPPS,

excetuada a amortização do déficit atuarial. No entanto, a análise sobre o impacto provocado pelo aporte de recursos financeiros ao Regime Próprio de Previdência é de fundamental importância para tomada de decisões para os administradores do plano. Os aportes poderão ser integralizados por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, desde que avaliado em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/64.

Art. 106. A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá as normas seguintes:

I - os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço;

II - os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;

III - os bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras.

§ 1º Os valores em espécie, assim como os débitos e créditos, quando em moeda estrangeira, deverão figurar ao lado das correspondentes importâncias em moeda nacional.

§ 2º As variações resultantes da conversão dos débitos, créditos e valores em espécie serão levadas à conta patrimonial.

§ 3º Poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis (BRASIL, 1964).

Para amortização do déficit atuarial, o município poderá se utilizar da constituição de alíquota de contribuição suplementar, em aportes periódicos para cobertura do déficit atuarial e alternativamente poderá equacionar esse déficit por meio de segregação de massa.

A receita prevista decorrente da arrecadação gerou um excedente financeiro de R\$ 1.322.290,07, que compõe o ativo do plano, que totalizava em 2014 R\$ 88.153.755,15. Esse excedente impactará na redução do custo suplementar, por amortizar parte das reservas matemáticas necessárias ao pagamento de benefícios futuros.

Além das receitas de contribuição, o plano conta com receitas de compensação previdenciária no valor de R\$ 15.705,23.

Sobre a compensação previdenciária, a Avaliação Atuarial, Ano Base: 2015, de 31 de dezembro de 2014 em sua página 14 esclarece que:

Para estimar o valor presente do fluxo de compensação previdenciária considerou-se que os valores a receber serão proporcionais a despesa corrente com o pagamento de aposentadorias e que o valor presente total estimado de receitas deste encontro de contas é inferior a 10,00% do valor presente dos benefícios futuros utilizado para cálculo das reservas matemáticas, partindo-se do pressuposto que atualmente o valor de receita deste encontro de contas com o regime geral de previdência é de R\$ 15.705,23 ao mês (COSTA, p. 14).

Sendo o passivo atuarial descoberto do plano –R\$ 419.109.516,18, será necessário incrementar a alíquota suplementar nos anos de 2021 a 2044 de 30,45% (trinta inteiros e quarenta e cinco décimos por cento) para 36,91% (trinta e seis inteiros e noventa e um por cento).

Estando o custo normal praticado pelo município próximo ao custo apurado na avaliação

atuarial a alíquota escalonada teve a seguinte configuração: contribuições mensais dos servidores ativos: 11,00% incidentes sobre a remuneração de contribuição; contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: 11,00% sobre a parcela das aposentadorias que exceder o teto de benefícios do INSS; contribuições mensais dos aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes: 11,00% sobre a parcela das aposentadorias que excede o dobro do teto de benefícios do INSS; contribuições mensais do município: 17,40% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos, sendo 14,40% para o custo normal e 3,00% de custo suplementar para o ano de 2015.

Não obstante, os gestores municipais, cuidadosamente, vêm cumprindo com as orientações estabelecidas no parecer atuarial, anos após ano, que é a de implementação de alíquota suplementar para equacionamento do Déficit Atuarial.

Para que o Regime Próprio de Previdência seja sólido, no presente e no futuro, deve ser estruturado conforme o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial instituído constitucionalmente. Dessa forma, poderá ser estável e perpétuo, evitando uma quebra financeira futura, trazendo enorme prejuízo aos seus segurados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As terminações obtidas neste trabalho se relacionam com a problemática na busca de mecanismos para manter o Regime Próprio de Previdência Social equilibrado financeiramente e atuarialmente.

Do Município estudado, observa-se que houve uma preocupação desde sua instituição até os dias atuais, no sentido de se buscar de forma demarcada na Lei, mecanismos para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial. Percebe-se que uma das primeiras providências foi a assunção e divisão de responsabilidades. Momento este em que o Ente federativo assumiu a folha dos inativos e pensionistas, constituídos antes da criação do Regime Próprio de Previdência Social, bancando o pagamento dessa folha por meio de aportes financeiros mensais, o que isenta o FUNPREI dessa obrigação mensal.

Não obstante, os gestores municipais, cuidadosamente, vêm cumprindo com as orientações estabelecidas no parecer atuarial, anos após ano, que é a de implementação de alíquota suplementar para equacionamento do Déficit Atuarial.

Para que o Regime Próprio de Previdência seja sólido, no presente e no futuro, deve ser estruturado conforme o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial instituído constitucionalmente. Dessa forma, poderá ser estável e perpétuo, evitando uma quebra financeira futura, trazendo enorme prejuízo aos seus segurados.

Para chegar aos resultados propostos no trabalho, buscou-se compreender sobre a questão da sustentabilidade financeira, onde verificou-se que atualmente o Regime Próprio de Previdência do Município do Ipojuca, encontra-se equilibrado financeiramente, e regular quanto ao equilíbrio atuarial, tendo em vista que o déficit apontado no parecer atuarial será equacionado por meio de plano de amortização, consistindo no pagamento de alíquotas progressivas até o ano de 2044.

Outra recente adequação, foi por meio da implementação da Lei Municipal nº 1.756/2014 que estabeleceu um novo plano de equacionamento para o déficit atuarial calculado, por meio de alíquota suplementar.

Durante a elaboração do trabalho, percebeu-se que um dos fatores que poderiam ajudar a baixar suavemente o déficit atuarial, seria um recadastramento dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Município, tendo em vista que uma base de dados consistente é o alicerce para um bom resultado final com informações concisas e fidedignas.

Não obstante, procurando responder ao problema em questão, buscou-se apoio junto ao Ministério do Trabalho e Previdência Social em Brasília/DF, alternativas para estruturar a melhoria na qualidade dos dados dos servidores públicos do Município.

Para tanto foi instituído o por meio de Decreto nº 336 de 04 de agosto de 2016 o Programa de Melhoria da Qualidade dos Dados dos Servidores Públicos do Município do Ipojuca, relativo aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, que implementará o carregamento e manutenção de Banco de Dados do Sistema dos Regimes Próprios de Previdência Social - SRPPS, por meio do Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Próprios de Previdência Social - SIPREV/Gestão, registrado no INPI sob o número 14194-2 Seção I - Nº 2257 de 08 de Abril de 2014; para alimentar o Cadastro Nacional de Informações Sociais de Regimes Próprios de Previdência Social - CNIS/RPPS por força do art. 3º da Lei 10.887/2004 e o INFORME/CNIS/RPPS, com o objetivo de fornecer informações gerenciais decorrentes do tratamento dos dados mediante cruzamento destes com os da base de outros sistemas, principalmente os administrados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Fica evidente que os esforços para solucionar o problema não se exaurem com a implementação deste Decreto. Será necessário empenho da Administração Pública Municipal para entender que é preciso pagar o custo do ajuste das contas do Regime Próprio de Previdência.

Por fim, confere-se, assim, a importância do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, uma vez que se busca também um equilíbrio nas finanças do Município, deixando de onerar excessivamente a sociedade, permitindo, com isso, um investimento maior em outras áreas essenciais para a população, tais como saneamento, infraestrutura, educação, saúde, assistência social entre outros.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito e Processo Previdenciário**. Sistematizado. 3. Ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador. JusPodivm. 2012.

BARBOSA, Virgínia. Fundação Joaquim Nabuco. Biblioteca Blanche Knopf. Pesquisa Escolar. Eraldo Gueiros Leite. Disponível em: http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com_content&view=article&id=261&Itemid=1>. Acesso em 21 mai. 2016.

BOLLMANN, Villian. **Princípios Constitucionais da Previdência Social**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v, nº 1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Direito Previdenciário**. 4º Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Decreto – Legislativo nº 269 de 18 de setembro de 2008. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sicon/index.html;jsessionid=703184F1B4FFEA910B131B29B4587269#/pesquisa/lista/documentos>. Acesso em 11/2015.

BRASIL, Decreto nº 3.048 de 06 de maio de 1999. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 03 de 17 de março de 1993. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Brasília: Congresso Nacional, 1998.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

BRASIL, Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964. Brasília: Congresso Nacional, 1964.

BRASIL, Lei Federal nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Brasília: Congresso Nacional, 1990.

BRASIL, Lei Federal nº 8.213 de 24 de julho de 1991. Brasília: Congresso Nacional, 1991.

BRASIL, Lei Federal nº 9.717 de 27 de novembro de 1998. Brasília: Congresso Nacional, 1998.

BRASIL, Lei Federal nº 9.796 de 05 de maio de 1999. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

BRASIL, Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

BRASIL, Orientação Normativa MPS/SPS Nº 02, de 31 de março de 2009 - DOU DE 02/04/2009;

BRASIL, Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

BRASIL, Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999.

BRASIL, Portaria nº 519 de 24 de agosto de 2011. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL, Resolução CFC nº 1.129 de 21 de novembro de 2008. Brasília. 2008

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 1. Ed. Belo Horizonte: Líder, 2004.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 17. Ed. Rio de Janeiro, 2015.

Conheça Ipojuca. Disponível em <<http://www.ipojuca.pe.gov.br/conheca-o-ipojuca/>>. Acesso em 15 de ago. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 31º Ed. São Paulo, 2012.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Constituição Francesa de 1793. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>>. Acesso em 05 de mar. 2016.

DELLAGNEZZE, René. **O estado de bem estar social, o estado neoliberal e a globalização no século XXI**. Parte II - O estado contemporâneo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12618&revista_caderno=16>. Acesso em ago 2016.

Dicionário de Português Michaelis Online. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=equil%EDbrio>>. Acesso em 05 de mai. 2016.

GOES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário**. 7º ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2013. **História de Ipojuca**. Disponível em <<http://www.fajolca.edu.br/util.histipojuca.php>>. Acesso em 19 de mai. 2016.

História de Ipojuca. Disponível em <<http://www.fajolca.edu.br/util.histipojuca.php>>. Acesso em 15 de ago. 2016.

Histórico SUAPE. Disponível em <http://www.suape.pe.gov.br/institutional/historic.php>. Acesso em 15 de ago. 2016.

HOUAISS, Antonio. VILLAR, Mauro de Salles. FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1 ed. Rio de Janeiro: Objetiva. 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil 2009**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/default.shtm, acesso em 07 de set. 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

IPOJUCA, Lei Municipal nº 1.312 de 29 de abril de 2002. Ipojuca: Câmara de Vereadores, 2002.

IPOJUCA, Lei Municipal nº 1.393 de 21 de maio de 2004. Ipojuca: Câmara de Vereadores, 2004.

IPOJUCA, Lei Municipal nº 1.442 de 04 de setembro de 2006. Ipojuca: Câmara de Vereadores, 2006.

IPOJUCA, Lei Municipal nº 1.756 de 11 de julho de 2014. Ipojuca: Câmara de Vereadores, 2014.

IPOJUCA, Lei Municipal nº 1.794 de 27 de fevereiro de 2015. Ipojuca: Câmara de Vereadores, 2015.

LIMA, Diana Vaz, GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. **Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social**. Coleção Previdência Social, Vol. 29. 1º Ed. Brasília: MPS, 2009.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direitos Previdenciário**. 5. Ed. São Paulo: LTr, 2011.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 35. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NOGUEIRA, Naron Guitierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado**. Coleção Previdência Social, Vol. 34. Brasília: MPS, 2012.

NOGUEIRA, Naron Guitierre. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, 04 de nov. 2011. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1333.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2016.

Resolução BACEN nº 3.922 de 25 de novembro de 2010. Banco Central do Brasil. 2010.

Resolução CGPC nº 16 de 22 de novembro de 2005.

Resolução MPS/CGPC nº 16 de 22 de novembro de 2005.

ROSA, Aline de Oliveira. **A Teoria Rousseauniana da Propriedade Privada e o conseqüente surgimento da Desigualdade Social**. In: Pesquisas de Filosofia. Disponível em: <http://pesquisafilosofia.blogspot.com.br/p/projeto-de-pesquisa-rousseau-e.html>>. Acesso em ago 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a Origem da Desigualdade entres os Homens**. Disponível em < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000053.pdf>>, acesso em 18 de nov. 2015.

SANTOS, Marisa Ferreira. **Direito Previdenciário**. 5º Ed. São Paulo: Saraiva, 2015
SCHWARZER, Helmer. **Debates. Previdência Social, Reflexões e Desafios**. Coleção Previdência Social. Vol. 30. 1. Ed. Brasília: MPS, 2009.

SOUZA, Gleison Pereira. **O Regime de Previdência dos Servidores Públicos**. 1. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SOUZA, Lilian Castro de. **Direito Previdenciário**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SPECIE, José Henrique. **O Regime Próprio de Previdência Social e a Autonomia dos Municípios**. 2013. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo. 2013.

TAVARES, Marcelo Leonardo. “**A manutenção do valor real dos benefícios previdenciários**”. Revista RPS, São Paulo: LTr, nº 249, agosto de 2001.

TORRACA, Sylvia Pozzobon. **Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial – uma breve análise do princípio insculpido no caput do artigo 201 da Constituição Federal**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 78, jul 2010. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7908 >. Acesso em maio 2016.