

**UNIFACS**

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES*

DINÂMICA DEMOGRÁFICA, GESTÃO PÚBLICA E REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA OS SERVIDORES E MUNICÍPIOS¹

DEMOGRAPHIC DYNAMICS, PUBLIC MANAGEMENT AND PROPER SOCIAL SECURITY SYSTEMS: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR PUBLIC SERVANTS AND MUNICIPALITIES

DINÁMICA DEMOGRÁFICA, GESTIÓN PÚBLICA Y RÉGIMENS PROPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL: OPORTUNIDADES Y RETOS PARA LOS OFICIALES Y MUNICIPIOS

Luana Junqueira Dias Myrrha, Dra.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Brasil

luanamyrrha@gmail.com

Ricardo Ojima, Dr.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Brasil

ricardo.ojima@gmail.com

RESUMO

O artigo tem como objetivo debater as vantagens e desvantagens na criação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Baseado na análise dos princípios normativos, atuariais e institucionais, busca-se avaliar as oportunidades e desafios colocados tanto para os servidores como para os municípios. De acordo com os resultados, pode-se concluir que o Ministério da Previdência Social tem investido em ações que busquem reduzir a pressão sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Entretanto, sem que sejam avaliados os casos individualmente, o esforço de universalizar os RPPS pode resultar em problemas críticos, sobretudo para os servidores. Por outro lado, considerando o potencial desafogamento do RGPS, se todos os municípios que ainda não possuem um RPPS resolvessem criá-lo, atingiríamos apenas 2,1% dos servidores públicos municipais de pequenos municípios.

Palavras-chave: Previdência Social; Servidores Públicos; Regimes Próprios de Previdência Social.

ABSTRACT

The article aims to discuss the advantages and disadvantages in the creation of the Proper Social Security Systems (RPPS). Based on the analysis of regulatory, institutional and actuarial principles, we seek to assess the opportunities and challenges for public servers and municipalities. According to the results, we can conclude that the Ministry of Social Security has invested in actions that seek to reduce the pressure on the General Social Security System (RGPS). However, without an individual assessment, the effort to universalize RPPS can result in critical problems, especially for servers. On the other hand, considering the potential relief on RGPS, if all municipalities that do not yet have a RPPS solve create it, would reach only 2.1% of municipal servers in small cities.

Keywords: Social Security; Public Servants; Proper Social Security Systems.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo discutir las ventajas y desventajas de la creación de los Régimenes Propios de Seguridad Social (RPPS). Con base en el análisis de los principios normativos, institucionales y actuariales, tratamos de evaluar las oportunidades y desafíos para los servidores y para municipios. Según los resultados, se puede concluir que el Ministerio de Seguridad Social ha invertido en las acciones encaminadas a reducir la presión sobre lo Regimén General de Seguridad Social (RGPS). Sin embargo, sin que los casos son evaluados de



forma individual, el esfuerzo por universalizar los RPPS puede dar lugar a problemas críticos, especialmente para servidores. Por otro lado, teniendo en cuenta el potencial de alivio en el RGPS, si todos los municipios que aún no cuentan con una RPPS resolver crearlo, alcanzaría sólo el 2,1% de los empleados municipales en las ciudades pequeñas.

Palavras chave: Seguridad Social; Oficiales; Régimens Propios de Seguridad Social.

1 INTRODUÇÃO

Cada vez mais, discussões acerca da crise da previdência social tomam vulto no cenário político e social. Não se trata apenas de desafios implícitos à aspectos decorrentes da corrupção, desvio de verbas ou afins como o senso comum tende a considerar. Há questões atuariais e demográficas que nem sempre são consideradas e o seu desconhecimento costumam levar a conclusões precipitadas e pouco efetivas em termos de políticas públicas. Um dos elementos fundamentais dessa crise é a consequência da transição demográfica pelo qual passa o país. As mudanças na estrutura etária da população brasileira, decorrentes das profundas reduções nas taxas de mortalidade e de fecundidade, condicionam um processo de envelhecimento populacional que irá impactar grande parte das políticas sociais brasileiras. Em especial aquelas em que o fator “idade” é preponderante, como é o caso da previdência social.

É certo que reformas no sistema de previdência social são urgentes, mas grandes reformas estruturais em um sistema que relaciona a solidariedade intergeracional tendem a apresentar desgastes políticos e financeiros que poucas vezes são viáveis do ponto de vista social. Neste sentido, ações gradativas que busquem desafogar o sistema geral de previdência social são soluções mais eficazes, pois podem tornar menos impactante as consequências derivadas das transições de modelos previdenciários. Uma dessas iniciativas é a criação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Este modelo de regime previdenciário é aplicado aos servidores públicos e já é uma realidade para a maioria deles. Entretanto, ainda restam muitos municípios no país que não possuem um RPPS. Mas esse modelo não pode ser visto como a solução de todos os problemas previdenciários e sua implantação inadequada pode levar a prejuízos para os seus contribuintes. Isso ocorre, pois os municípios que ainda não criaram os seus RPPS são os menores municípios, que possuem uma capacidade de gestão e orçamentária muito baixa. Assim, os municípios tornam-se vulneráveis frente às potenciais vantagens de curto prazo e não avaliam os riscos envolvidos nessa transição, sobretudo do ponto de vista dos contribuintes e beneficiários.

Neste sentido, o objetivo deste artigo é realizar uma análise das vantagens e desvantagens da criação dos RPPS, dando especial ênfase aos municípios pequenos que ainda não o possuem. Baseando-se no contexto político e institucional dos municípios, avaliam-se os desafios que se colocam para a gestão destes fundos previdenciários, sobretudo, devido à necessidade do acompanhamento permanente para a efetiva rentabilidade financeira das aplicações. Outra abordagem levada em consideração pelo estudo é a avaliação dos riscos a que se expõem os servidores públicos municipais frente às pequenas vantagens que estes poderão ter na transição de um regime para o outro. De fato, há que se pensar a quem servem as principais vantagens e sobre quem recaem os ônus dos eventuais problemas que surgirão. Enfim, o artigo propõe ainda a necessidade de rever o quadro normativo, no sentido de viabilizar a criação de mecanismos institucionais que permitam aos pequenos municípios melhores condições de garantir a transição para um RPPS. Afinal, conforme analisado no artigo, o

potencial desafogamento do RGPS decorrente da universalização do sistema atualmente, seria muito pequeno para justificar os riscos a que se colocariam os servidores públicos.

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O CONTEXTO DEMOGRÁFICO

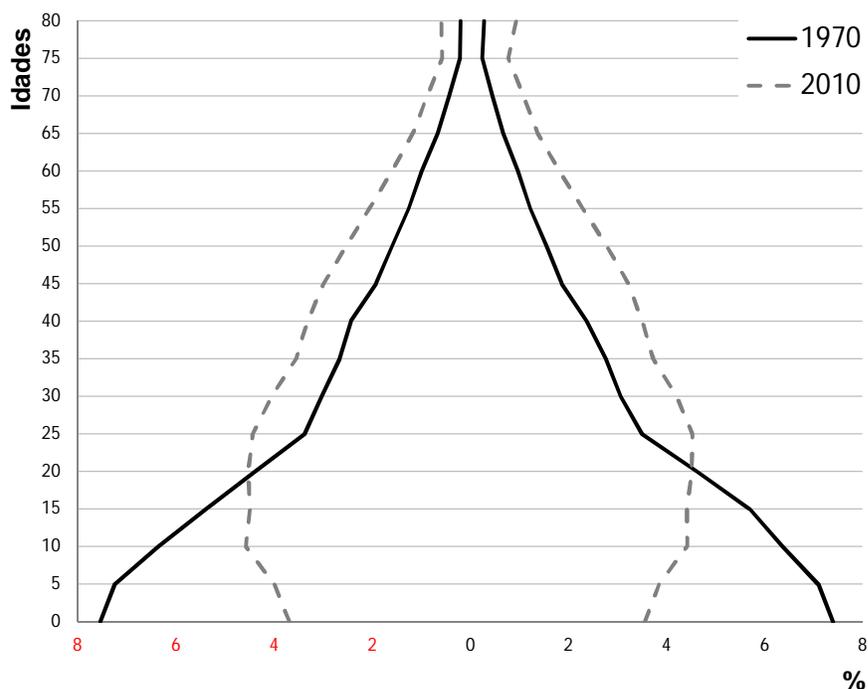
A Previdência Social é um seguro que garante rendimento financeiro ao contribuinte ou a sua família, em casos de incapacidade laboral, seja ela por doença, acidente, gravidez, prisão, morte ou velhice. No Brasil a Previdência Social é prevista dentro do contexto da Seguridade Social definida pela Constituição Federal de 1988 no art. 194 como parte do conjunto de ações nas áreas de Assistência Social e Saúde. No senso comum o conceito de Assistência Social e Previdência Social costumam ser confundidos, mas a especificidade da Previdência Social está no seu caráter contributivo e compulsório com abrangência universal com benefícios programados e de longo prazo. De maneira distinta, a Assistência Social independe da contribuição e visa garantir o mínimo social como forma de prover as contingências sociais e econômicas, e também garantir o acesso a direitos sociais.

A estrutura previdência é composta por dois regimes básicos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O RGPS é destinado à grande maioria dos trabalhadores brasileiros, ou seja, aos empregados formais, profissionais liberais, etc. Esse regime é disciplinado no art. 201 da Constituição Federal e é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS). O sistema de financiamento desse regime para as aposentadorias programadas é o de repartição simples que prevê a cooperação entre as gerações. De acordo com o Art. 2º, da Portaria 403/2008 do MPS, o sistema de repartição prevê que as contribuições dos trabalhadores ativos em um determinado exercício devem financiar o pagamento dos benefícios dos aposentados nesse exercício, ou seja, o equilíbrio orçamentário do período é base de sustentação do sistema de repartição.

Assim, ao contrário do que se tem no imaginário do senso comum, não se trata de uma poupança ou investimento individual para o futuro. Trata-se de uma colaboração implícita de dependência e solidariedade intergeracional, pois os indivíduos ativos (mais jovens) financiam os inativos (mais idosos), os quais, em outro momento, já contribuíram para financiar os benefícios de indivíduos aposentados de gerações anteriores. Por essa característica, esse regime financeiro é indicado para populações estáveis e jovens, com benefícios de valores baixos e de curta durabilidade. Em populações jovens, porque a participação de jovens na população seria maior do que a de idosos, portanto, a despesa de um beneficiário é dividida entre vários indivíduos ativos gerando um custo previdenciário (alíquota de desconto no salário corrente) pequeno para cada ativo.

Diante da legislação atual que garante uma contribuição total (patrocinador + participante) mínima de aproximadamente 20% por trabalhador ativo, o ideal é que haja no mínimo cinco contribuintes ativos para cada beneficiário inativo. Assim, se a relação entre o número de beneficiários e o número de contribuintes for maior que 1/5, a alíquota de contribuição deverá ser maior que 20% e, com isso, poderia onerar muito os contribuintes e patrocinadores e tornar o regime insustentável.

Figura 1 – Estrutura etária por sexo da população brasileira, 1970 e 2010

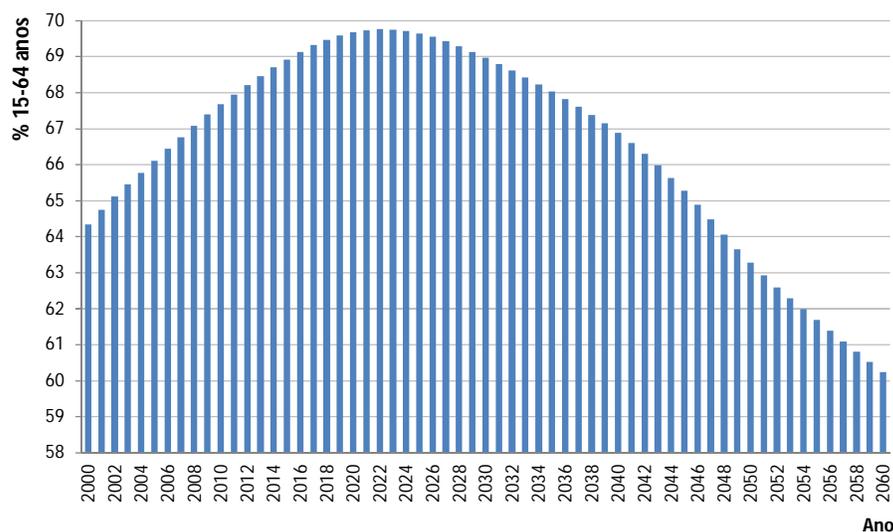


Fonte: IBGE (Censos Demográficos 1970 e 2010).

Como podemos perceber pela Figura 1, a população brasileira atravessa um momento peculiar no processo de transição demográfica pelo qual muitos países desenvolvidos já passaram. Com a redução rápida das taxas de mortalidade e fecundidade nas últimas décadas, reduziu-se drasticamente o volume de crianças na base da pirâmide etária. Assim, o Brasil possui hoje 68,5% da sua população concentrada nas idades entre 15 e 64 anos, ou seja, naquela considerada como economicamente ativa. Esse momento, denominado por alguns autores como “bônus demográfico” coloca o país frente a uma oportunidade demográfica única, onde há um contingente representativo da sua população em idades economicamente produtivas (RIOS-NETO; MARTINE; ALVES; 2009; ALVES, 2008). De certa maneira, do ponto de vista previdenciário, este momento demográfico é particular, pois em nenhum outro momento da história o país apresentou tal razão entre o número de contribuintes e de beneficiários.

Entretanto, como destacado anteriormente, o regime de repartição simples também assume como premissa a necessidade de estabilidade na estrutura etária da população. Essa condição se dá desde que as taxas de fecundidade e de mortalidade da população permaneçam constantes durante, pelo menos, o período no qual não exista mais nenhum grupo de idade nessa população que tenha experimentado variações destas taxas. Ou seja, é provável que futuramente a população brasileira assuma novamente um momento de estabilidade na sua estrutura etária, mas por enquanto o que se tem é um momento de grandes transformações nos regimes demográficos e, portanto, de grandes desafios para as políticas sociais.

Gráfico 2 – Razão de dependência (% 15 a 64 anos) da população brasileira, 2000 a 2060



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica.

De certo modo, este é um momento crucial para que sejam realizadas reformas no sistema previdenciário, pois segundo as projeções demográficas (IBGE, 2013) o país deverá começar a experimentar um aumento na sua razão de dependência² a partir de 2023. Ou seja, antes do primeiro quarto deste século a população brasileira deverá começar a reduzir o peso relativo da população em idade produtiva para dar lugar ao aumento da população idosa. Este é um processo demográfico que dificilmente apresentará reversão em sua tendência, pois a inércia demográfica tende a confirmar o que as tendências apontam hoje: o envelhecimento populacional é inevitável.

Os conceitos de envelhecimento populacional e aumento da longevidade são, frequentemente, confundidos na opinião pública. Longevidade consiste no número de anos vividos por um indivíduo ou ao número de anos vividos, em média, por uma coorte de nascimentos. O aumento da longevidade significa aumentar a sobrevivência do indivíduo ou da coorte. Por outro lado, o envelhecimento populacional refere-se à mudança na estrutura etária em que o peso relativo dos idosos passa ser maior (CARVALHO; GARCIA, 2003). Ambos os processos afetam as contas da previdência, mas com certeza é o envelhecimento populacional o principal responsável.

O processo de envelhecimento da população brasileira vem acontecendo de forma bem mais acelerada se comparado aos países desenvolvidos por dois motivos: o país apresentou níveis muito altos de fecundidade por um grande período de tempo e a sua queda se deu de maneira muito acelerada (CARVALHO; GARCIA, 2003). Por exemplo, a Suécia e a Inglaterra experimentaram uma redução da fecundidade de 50% ao longo de seis décadas, mas no Brasil essa mesma percentagem de queda se deu em apenas um quarto do século (Wong; CARVALHO, 2006). O processo de envelhecimento populacional no Brasil é consequência da transição demográfica que se iniciou com o declínio da mortalidade, na década de 1940, seguido pela sustentada queda da fecundidade a partir de 1960. No período de 1940 a 1970, a redução do nível da mortalidade teve como

conseqüência o rápido declínio da taxa bruta de mortalidade (TBM), em relação à taxa bruta de natalidade (TBN), o que acelerou o crescimento populacional brasileiro. A partir da década de 1970, a taxa de crescimento populacional continuou a crescer, embora em ritmo declinante, devido à redução rápida e generalizada do nível da fecundidade.

Entretanto, neste período, a TBN não reduziu o seu valor na mesma proporção do declínio do nível da fecundidade, uma vez que um número crescente de mulheres de coortes anteriores à queda da fecundidade ainda chegava à idade reprodutiva. Conseqüentemente, as taxas de crescimento correntes não sofreram por completo o impacto do declínio da fecundidade (MOREIRA; CARVALHO, 1992). Esse fenômeno, conhecido como inércia populacional, juntamente com a redução da TBM, manteve a taxa de crescimento ainda bastante elevada: enquanto a taxa de fecundidade total (TFT) caiu 25,9%, a taxa de crescimento reduziu-se apenas em 14%. Um declínio mais significativo na taxa de crescimento, de 21%, foi observado somente no período entre 1980 e 1991 (CARVALHO, 2004). As estimativas com base no Censo Demográfico de 2000, de Wong e Carvalho (2006), apontam para a continuidade do declínio sustentado da fecundidade e sugerem que a mortalidade continuará caindo em todas as idades, havendo, porém, um maior declínio nas idades mais avançadas. Conforme a Figura 2 demonstra, ambas as tendências aceleram o processo de mudanças na estrutura etária brasileira, envelhecendo a população.

Nesse sentido, considerando apenas a transição demográfica, o RGPS tem sérios desafios para enfrentar em futuro próximo. Diante desse cenário uma possibilidade é reformular o sistema de financiamento buscando o equilíbrio atuarial de forma a maximizar os ganhos em relação às perdas dessa mudança. Um sistema que pode promover esse equilíbrio seria um sistema de capitalização³, entretanto, uma transição do sistema de repartição simples para a capitalização demandaria custos sociais muito significativos por um período de transição. Além disso, em um país com grandes desigualdades sociais, parte significativa das poupanças acabariam onerando a União de toda forma. É certo que algumas microrreformas vêm sendo desenvolvidas, mas ainda são pouco efetivas frente à velocidade com que deverá ocorrer o crescimento da população em idade de se aposentar nas próximas décadas. Uma das opções para minimizar o impacto dessa tragédia anunciada é a criação e incentivo à constituição dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) que, por um lado possui grandes vantagens, mas, por outro, podem trazer inúmeros problemas de acordo com alguns contextos.

3 OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Em relação aos servidores públicos de cargos efetivos da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - foco principal deste artigo - o Art. 40 da Constituição Federal, sob a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 41 de 2003, devem ter assegurado “*um regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial disposto neste artigo*” (BRASIL, 2003). Cada Ente Federativo (União, Estados, DF e Municípios) tem competência para criar um único regime previdenciário para seus servidores, desde que sejam ocupantes de cargo de provimento efetivo (quaisquer outras pessoas contratadas pela Administração Pública que não ocupem cargo público efetivo são vinculadas ao RGPS como, por exemplo, os empregados públicos comissionados).

Antes da normatização do RPPS estabelecida na Lei nº 9.717/98, as aposentadorias dos servidores públicos vinculados aos RPPS eram custeadas pelo orçamento do próprio ente federativo, ou seja, as aposentadorias faziam parte da folha de pagamento. As contribuições dos participantes eram destinadas apenas aos pagamentos das pensões, por isso, os servidores contribuía com somente 5% a 6% do seu vencimento básico para o RPPS (CALAZANS et al., 2013). Como as contribuições eram destinadas ao pagamento de apenas um benefício (pensão por morte), o caráter contributivo da previdência não era cumprido de forma plena (CALAZANS et al., 2013) e, conseqüentemente, o déficit atuarial dos RPPS eram elevados. De acordo com Giambiagi (2007), em 1998 o déficit dos RPPS em conjunto (federal, estaduais e municipais) foi de 3,7% do PIB, enquanto que para o RGPS esse deficit foi de apenas 0,7% do PIB.

Atualmente a legislação exige que os novos RPPS sejam criados sob o sistema de capitalização e que o caráter contributivo seja efetivamente cumprido de forma que uma reserva financeira seja constituída gradativamente ao longo da vida laborativa do indivíduo para garantir o pagamento dos seus benefícios futuros. Ao contrário dos demais regimes, na capitalização não há solidariedade intergeracional, pois a formação da reserva financeira é individual. Por essas características, o regime de capitalização é indicado para grupos populacionais mais idosos, mas que tenham tempo suficiente para a formação de uma reserva financeira ou com aplicações financeiras de maior rentabilidade efetiva. De acordo com os dados do MPS, apenas a União possui o sistema de financiamento de repartição simples, enquanto os RPPS que ainda não estão completamente financiados de forma capitalizada estão se adequando a esse sistema por meio da segregação de massas.

O Anuário da Previdência para o ano de 2010 evidencia que dos 5.590 entes federativos no Brasil com exceção da União, 27 governos estaduais e 1.936 municípios possuíam RPPS, representando aproximadamente 35% de todos os entes federativos, ou seja, 65% dos municípios ainda estavam vinculados ao RGPS. A Tabela 1 apresenta a distribuição das Unidades da Federação segundo a proporção de municípios que possuíam RPPS em 2010. O estado do Rio Grande do Norte se apresentou com a menor percentagem de municípios que possuem RPPS, menos de 4%. Por outro lado, o Rio de Janeiro é o estado com maior percentual (80,43%) de municípios com RPPS.

Tabela 1 – Entes federativos (municípios) com Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) por Unidades da Federação ativos e em extinção, 2010

Estados	Total de entes federativos	total de RPPS	% de entes federativos com RPPS	RPPS em Extinção	% de RPPS em extinção
Rondônia	53	28	53%	0	0%
Acre	23	2	9%	1	33%
Amazonas	63	23	37%	3	12%
Roraima	16	2	13%	0	0%
Pará	144	29	20%	7	19%
Amapá	17	3	18%	0	0%
Tocantins	140	18	13%	1	5%
Maranhão	218	39	18%	6	13%
Piauí	224	26	12%	0	0%
Ceará	185	54	29%	2	4%
Rio Grande do Norte	168	6	4%	0	0%
Paraíba	224	71	32%	6	8%
Pernambuco	185	142	77%	0	0%
Alagoas	103	59	57%	4	6%
Sergipe	76	3	4%	1	25%
Bahia	418	39	9%	7	15%
Minas Gerais	854	213	25%	74	26%
Espírito Santo	79	35	44%	11	24%
Rio de Janeiro	93	74	80%	3	4%
São Paulo	646	216	33%	83	28%
Paraná	400	168	42%	60	26%
Santa Catarina	294	67	23%	31	32%
Rio Grande do Sul	498	313	63%	34	10%
Mato Grosso do Sul	79	40	51%	3	7%
Mato Grosso	142	99	70%	2	2%
Goiás	247	166	67%	5	3%
Distrito Federal	1	1	100%	0	0%
Total	5590	1936	35%	344	15%

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2010)

De acordo com a Tabela 2, o número de RPPS em extinção entre 2008 e 2010 se manteve praticamente constante. No entanto, se considerarmos todos os RPPS municipais (RPPS ativos + RPPS em extinção) em 2010, cerca de 15%, ou seja, quase um sexto dos RPPS estavam em caráter de extinção. De acordo com Orientação Normativa SPS nº 02 de 2009, o RPPS em extinção deve arcar com as aposentadorias e pensões daqueles que já estavam em gozo do benefício antes da data de sua extinção. O RPPS somente será considerado completamente extinto⁴ depois de arcar com o último benefício de sua responsabilidade, mesmo que seja necessário recorrer a recursos do Tesouro do ente federativo. Os demais servidores públicos ativos passariam a se filiar obrigatoriamente ao RGPS e, conseqüentemente, se submeter às regras e benefícios previdenciários deste regime.

Tabela 2 – Número de municípios com Regimes Próprios de Previdência Social em extinção por grandes regiões, Brasil 2008 a 2010

REGIÃO	RPPS em Extinção		
	2008	2009	2010
NORTE	16	15	12
NORDESTE	25	26	26
SUDESTE	170	174	171
SUL	123	126	125
CENTRO-OESTE	8	9	10
TOTAL	342	350	344

Fonte dos dados básicos: Anuário Estatístico da Previdência Social (2010)

4 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO RPPS: INICIATIVAS DO MPS

De acordo com a normatização dos RPPS, as vantagens de se criar um regime próprio de previdência para os servidores públicos são inerentes a existência de regras mais benéficas para a concessão dos benefícios individuais se comparado às regras do RGPS (ausência de teto salarial⁵, ausência de carência, inexistência de fator previdenciário, abono de permanência, melhores condições para as pensões por morte). Além disso, há a possibilidade do servidor acompanhar e até mesmo participar da gestão dos recursos previdenciários do seu regime. Para o município, a principal vantagem é uma possível economia em relação à sua contribuição patronal para a previdência de seus servidores, uma vez que as alíquotas pagas no RPPS pelos municípios assumem valores que, em média, são menores do que aqueles que eles deveriam repassar ao RGPS, quando a prefeitura não possui RPPS⁶.

Diante do atual e futuro contexto demográfico da população brasileira, em que o envelhecimento populacional é inevitável, o regime de capitalização para as aposentadorias programadas do RPPS se apresenta como outra vantagem sobre o regime de repartição simples do RGPS, pois a formação de reserva é individual e não prevê a solidariedade intergeracional. Por outro lado, esse regime financeiro depende da rentabilidade dos mercados financeiros, sendo, por isso, depende do cenário econômico e da gestão do fundo, o que pode ser uma fragilidade de acordo com o contexto.

De acordo com o MPS, a forma mais adequada de garantir os benefícios previdenciários constitucionais aos servidores públicos seria por meio da implementação de um RPPS. A não criação do RPPS poderia, ainda, levar a disputas judiciais entre servidor e ente, se o servidor exigir o cumprimento das regras de benefícios previsto no artigo 40 da Constituição Federal. Entretanto, de acordo com Anuário Estatístico da Previdência Social (2010), os entes federativos não são obrigados a implementar um RPPS, ou seja, cabe ao ente e seus servidores escolher o seu regime de previdência.

Mas antes de criar um RPPS é importante considerar não apenas as vantagens, mas também as suas desvantagens e seus riscos. Para os municípios, a desvantagem é que o mesmo passará a se responsabilizar por todos os benefícios de seus servidores e, por isso, deverá “cumprir a extensa normatização do Ministério da Previdência e atender às exigências do Tribunal de Contas do Estado” (KOTOWISKI, 2011, p.19). Caso o município não cumpra as normas, poderá ser penalizado com o corte de benefícios e transferências concedidas pelo Governo Federal. Para os servidores, a desvantagem incide sobre aqueles que possuem vencimentos básicos mais baixos, pois, se o servidor estiver vinculado ao RGPS o percentual de desconto referente à sua contribuição

previdenciária pode variar entre 8%, 9% e 11%, dependendo do salário (ver Tabela 3). Por outro lado, se estiver vinculado a um RPPS, independente do salário, a contribuição será fixa em 11% do seu vencimento básico.

Tabela 3 – Aliquota de contribuição para o INSS por faixa salarial

SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO (R\$)	ALÍQUOTA INSS
até 1.317,07	8%
de 1.317,08 até 2.195,12	9%
de 2.195,13 até 4.390,24	11%

Fonte: INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

Os riscos de se criar ou manter um RPPS são inerentes à gestão e à avaliação atuarial. Se a unidade gestora do RPPS não obtiver, no mínimo, a rentabilidade prevista nas avaliações atuariais, o equilíbrio financeiro e atuarial do plano será comprometido e o plano poderá apresentar déficits financeiros e até mesmo entrar em extinção. Portanto, a solvência dos RPPS depende essencialmente da gestão dos seus recursos financeiros, por isso seria importante que as unidades gestoras sejam constituídas por pessoas com conhecimento técnico especializado para a elaboração de políticas de investimentos (BOGONI, 2011). Com relação às avaliações atuariais, os riscos estão presentes nas premissas atuariais, demográficas e econômicas adotadas. Se as mesmas não forem coerentes com a realidade da massa de servidores e com o contexto econômico, o equilíbrio financeiro e atuarial do plano pode ser seriamente comprometido e, na melhor das hipóteses, frustrar as expectativas de benefícios futuros.

O MPS adotou, como uma de suas políticas, o fomento a criação de novos RPPS e vem investindo em ações como: criação de padrões de certificação dos RPPS; assistência técnica aos RPPS e ampliação das ações de fiscalização. O objetivo dessas ações é consolidar os RPPS, minimizando os riscos de deterioração financeira dos regimes, sobretudo nos municípios. A legislação que regulamenta os RPPS tem sido desenvolvida com o intuito de reduzir a vulnerabilidade dos seus fundos. A Portaria nº 204, de 10 de julho de 2008, Orientação Normativa SPS nº 02, de 31 de março de 2009, e as Portarias MPS nº 402 e 403, de 10 de dezembro de 2008, são exemplos dos investimentos do MPS na melhora da legislação. Atualmente a legislação impõe a separação dos recursos financeiros do RPPS e do ente federativo, uma vez que a disponibilidade financeira do RPPS deve ser depositada e mantida em contas bancárias separadas de qualquer outra.

Além disso, cada RPPS deve ter uma unidade gestora, no qual deve ser garantida a representação dos servidores, com CNPJ diferente do ente federativo e a escrituração contábil também separada. Outro investimento na regulamentação tem sido na maior transparência da gestão desses fundos, onde cada unidade gestora deverá garantir pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS. O MPS torna-se, portanto, responsável pela disponibilização dos dados e a situação de regularidade ou não do RPPS, o qual deverá a cada dois meses encaminhar ao MPS o comprovante do repasse dos valores decorrentes das contribuições à conta do RPPS. A principal consequência para o ente federativo que não fizer os repasses adequadamente é a não renovação seu Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que é renovado a cada seis meses, que bloquearia os benefícios concedidos pelo Governo Federal, como por exemplo, “a obtenção de empréstimos junto a estabelecimentos oficiais e a transferência de recursos voluntários” (KOTOWISKI; 2011, p. 19).

A ação do governo federal no sentido de incentivar a criação dos RPPS nos municípios parece agir na direção de proteger e garantir os princípios constitucionais da Seguridade Social, entretanto, quando não se leva em consideração a crise do pacto federativo, a ausência de qualificação técnica e a fragmentação das políticas de longo prazo nesses níveis federativos, isso se torna uma situação delicada. Assim, a análise a seguir busca analisar o perfil dos municípios brasileiros em relação aos pressupostos políticos e atuariais que deveriam existir para efetivamente garantir os pressupostos previstos na norma.

5 O PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E O RPPS

Como já mencionado, uma das vantagens do RPPS em relação ao RGPS é o sistema de financiamento de capitalização que, diferentemente do sistema de repartição simples, não estaria sujeito a desequilíbrios financeiros e atuariais decorrentes do envelhecimento populacional. No entanto, esse regime é totalmente dependente da rentabilidade do mercado e, por isso, a gestão de seus fundos se apresenta como o maior desafio para o seu sucesso. Um RPPS somente se mantém ativo se os seus recursos forem geridos adequadamente e a rentabilidade prevista nas avaliações atuariais seja alcançada. Portanto, a qualificação dos servidores municipais que podem compor a unidade gestora do RPPS é um fator determinante para a criação e manutenção de um RPPS.

Se utilizarmos a qualificação do principal gestor do município, o prefeito, como uma *proxi* da qualificação dos servidores, temos um cenário preocupante. Em 2009, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE, 2009), 44% dos municípios brasileiros estavam sendo governados por prefeitos com escolaridade menor ou igual ao ensino médio. Se reduzirmos essa análise para os municípios com até 5 mil habitantes, esse percentual sobe para 55% dos municípios. Esses dados sugerem que, principalmente em municípios pequenos, o quadro de servidores municipais no Brasil apresentam grandes dificuldades para gerir um RPPS. Mesmo se os servidores apresentarem qualificação, dificuldades políticas impostas na gestão poderão surgir, principalmente se o prefeito e o poder legislativo não puderem compreender as metodologias, princípios e normas adotadas nos planos de investimentos.

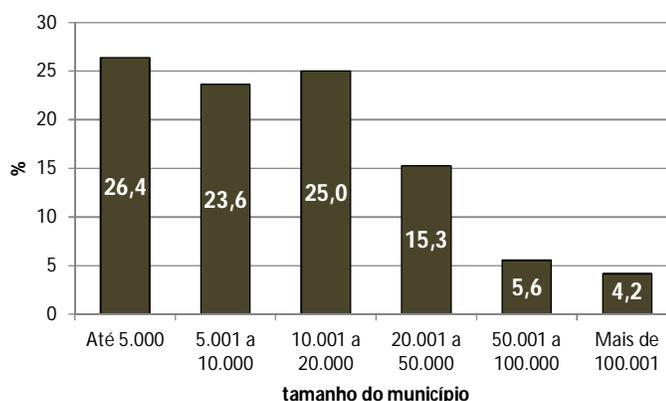
Outro problema que cerca os municípios menores diz respeito ao custo de administração dos RPPS. O máximo que cada regime próprio pode gastar com despesas administrativas é 2% das contribuições⁷. Essa limitação pode inviabilizar a contratação de profissionais qualificados para a gestão desses RPPS, tornando o fundo exclusivamente dependente dos servidores contribuintes. De acordo com o estudo de Bogoni e Fernandes (2011), considerando os RPPS municipais do estado do Rio Grande do Sul, verificou-se que 70% das unidades gestoras não adotam políticas de investimentos que buscam controlar os riscos de suas atividades, o que pode comprometer a segurança, a rentabilidade e o equilíbrio financeiro e atuarial de tais fundos. Por uma análise de *cluster*, Bogoni e Fernandes (2011) também evidenciaram que grande parte desses municípios possui menos de 30.000 habitantes e não contam com pessoal técnico especializado na elaboração da política de investimentos.

Além disso, também constataram que a maioria dos gestores dos RPPS municipais do RS investe os seus recursos financeiros nas modalidades de menor risco, como “renda fixa sob a forma de títulos públicos”, as quais são as modalidades limites previstas na Resolução do CMN nº 3.506/2007⁸. Essa opção, apesar de ser aparentemente a de menor risco, pode trazer sérias consequências ao plano, pois é muito provável que tais

investimentos sejam insuficientes para obter a rentabilidade prevista nas avaliações atuariais (BOGONI; FERNANDES, 2011).

Outra evidência da fragilidade da manutenção dos RPPS em municípios de menor porte populacional é a proporção de RPPS em extinção. Em Minas Gerais, por exemplo, de acordo com os dados do MPS e da Confederação Nacional de Municípios, 72 RPPS estavam em situação de extinção em 2011. Desse total, 75% referem-se aos RPPS de municípios com menos de 20.000 habitantes (Gráfico 3). Em um país com mais de 5 mil municípios, em que 70% deles possuem menos de 20.000 habitantes, e desse total 72% ainda não possuem RPPS (Tabela 4), torna-se importante avaliar a capacidade institucional e financeira dos mesmos em gerenciar e manter um RPPS de maneira segura para os seus contribuintes.

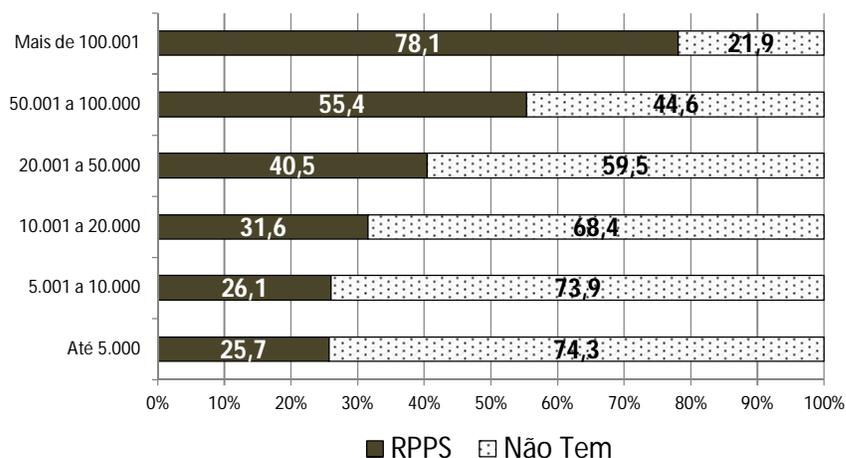
Gráfico 3 – Distribuição dos municípios do Estado de Minas Gerais com RPPS em extinção por classes de tamanho de população nos municípios, 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010); Anuário Estatístico da Previdência Social (2010)

O Gráfico 4 permite visualizar a situação onde a grande maioria dos municípios que ainda não possuem RPPS no Brasil são os pequenos municípios. Os pequenos municípios passam por uma contradição no que se refere ao assunto, pois dependem quase que exclusivamente do valor adicionado bruto das atividades relacionadas à Administração, saúde e educação públicas e seguridade social (IBGE, 2013). Para mais de 85% dos municípios o valor adicionado bruto destas atividades representava mais de 50% de todo o PIB dos respectivos municípios. Ou seja, para os pequenos municípios que dependem quase que exclusivamente das transferências governamentais para gerar sua receita, o regime de previdência dos servidores é ao mesmo tempo fundamental e aquilo que torna difícil a gestão de um RPPS. A má gestão de um RPPS em municípios pequenos pode trazer sérias consequências ao plano, podendo leva-lo até a extinção bem como aos cofres públicos do próprio município, visto que o mesmo é o unico responsável por garantir o pagamento dos benefícios previdenciários de seus servidores públicos Além disso, não repassar as contribuições patronais pode levar à vedação de transferências do governo federal, devido a não renovação do CRP. Portanto, a criação de um RPPS pode comprometer seriamente as demais demandas do município, se o mesmo não tiver condições de gerenciar e manter esse regime.

Gráfico 4 – Distribuição dos municípios segundo existência de RPPS por classes de tamanho de população, Brasil - 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010); Anuário Estatístico da Previdência Social (2010)

Portanto, a capacitação na gestão deveria ser uma das ações prioritárias do MPS no sentido de incentivar a criação e manutenção dos RPPS. Dentre as ações propostas, está o investimento na assistência técnica aos RPPS, tanto em termos das informações sobre os seus participantes (banco de dados) como na capacitação desses gestores. No entanto, *qual seria a melhor forma de capacitação?*

Bastaria organizar cursos de atualização curtos para um grupo grande de servidores ou valeria mais o investimento em um grupo menor (um ou dois servidores) para um curso mais longo especializado no ramo de investimentos? De certo, criar a dependência em um único servidor apenas ou até mesmo conferir toda a responsabilidade a apenas um indivíduo sobre os recursos deste fundo tão importante para a economia do município seria uma estratégia no mínimo arriscada. Entretanto, cursos informativos curtos talvez não sejam suficientes para dar a devida autonomia a estes servidores gerenciarem seu fundo.

Outra possibilidade de minimizar os riscos de má gestão seria a criação de convênio, consórcio ou outra forma de associação entre os entes federativos, pois o montante de seus recursos destinados às despesas administrativas poderia ser suficiente para a contratação de profissionais capacitados para auxiliar na gestão dos fundos. No entanto, desde 1998 é vedado o pagamento de benefícios previdenciários mediante convênio, consórcio ou outra forma de associação entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios. Caberia, portanto, repensar a legislação na medida em que o desafio que se coloca para o RPPS hoje está associado aos pequenos municípios.

Além dos desafios da gestão dos RPPS, uma questão importante a se considerar antes de sua criação é o perfil da massa de servidores públicos municipais. Na lei 9.717/98 está previsto que os RPPS devem ser organizados observando “a cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais” (BRASIL, 2009). Entretanto, um número mínimo de participantes não deve ser o único parâmetro a ser considerado para planejar um plano de previdência prevendo seu equilíbrio financeiro e atuarial. Em termos atuariais, a composição etária dessa massa, bem como a

proporção de homens e mulheres e a média salarial são alguns dos importantes indicadores para a criação de um RPPS.

Por exemplo, num cenário em que a massa dos servidores é mais envelhecida e a proporção de mulheres é elevada, a criação de um RPPS pode não ser vantajosa. Isso porque o RPPS terá pouco tempo para se capitalizar, pois logo assumirá o pagamento de benefícios e provavelmente irá pagá-los por um longo período, já que a maioria de sua massa é composta por mulheres, as quais comprovadamente sobrevivem em média por mais tempo que os homens (SIVIERO, 2009). Claro que a compensação previdenciária também deve ser considerada, no entanto, em um cenário como esse, o custo de se criar um RPPS pode ser muito elevado para a prefeitura e talvez inviável juridicamente. Por outro lado, para uma massa mais jovem, o RPPS pode ser bastante vantajoso, pois terá tempo suficiente para se capitalizar de forma a garantir não apenas a parte que lhe cabe no benefício de cada servidor (referente ao seu tempo de contribuição para o fundo do RPPS), mas também o excedente ao teto do RGPS, no caso das aposentadorias dos indivíduos que recebem acima do teto, mas que contribuíram por algum tempo para RGPS proporcionalmente ao teto e não ao seu salário como um todo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do RPPS para os servidores municipais, mesmo que esse regime apresente regras mais favoráveis para a concessão dos benefícios em relação ao RGPS, também pode não ser tão vantajoso como se preconiza. De imediato, para aqueles servidores vinculados ao RGPS e que recebem salários baixos, cuja alíquota de desconto previdenciário é de 8% ou 9%, o desconto passará a ser de 11%, caso o RPPS seja criado. Por exemplo, um servidor que atualmente recebe um salário de R\$1.317,17 por mês vinculado ao RGPS terá seu desconto de R\$105,37 (8%). Caso o RPPS seja criado, o seu desconto passará a ser de R\$ 144,88 (11%), ou seja, o seu salário líquido será reduzido em quase R\$40,00 todos os meses. Para servidores nessa situação, a limitação do teto no RGPS não faz diferença porque percebem salários menores. No entanto, as outras vantagens permanecem, como a ausência de carência, inexistência de fator previdenciário, abono de permanência e melhores condições para as pensões por morte. Assim, cabe aos servidores avaliarem o que é mais vantajoso: receber um salário líquido um pouco maior durante a sua vida economicamente ativa e permanecer no RGPS ou receber um salário um pouco menor, porém poder gozar dos benefícios previstos no RPPS.

Essas questões técnicas não podem ser consideradas isoladamente, uma vez que o cenário político, bem como a capacitação dos gestores é fundamental para garantir o sucesso ou o não de um RPPS. Portanto, a decisão de criar um RPPS deve ser pautada numa análise crítica que considere todos os seus prós e contras e não apenas a percepção de ganhos imediatos por parte das prefeituras municipais ou da União, como é comum de se verificar nas diversas publicações online de consultorias, federações municipais e até mesmo pelo próprio Ministério da Previdência Social. Não seria, portanto, prudente massificar a implantação de RPPS nos municípios que ainda não o possuem hoje sem considerar caso a caso. As características demográficas, políticas, institucionais, econômicas e atuariais de cada município divergem muito em um país com mais de 5 mil municípios.

Por fim, se todos os municípios que ainda estão vinculados ao RGPS criassem o seu RPPS, o número de servidores municipais que “desafogariam” o RGPS corresponde a apenas 2,1% dos contribuintes. Ou seja, o número de ativos sobre a responsabilidade do RGPS seria reduzido em 2,1%. Esse valor é pouco representativo

em termos de saneamento do sistema previdenciário geral, pois são os municípios menores que ainda não possuem um RPPS e grande parte deles conta com poucos servidores estatutários. Nesse sentido, seria exagerado afirmar que os esforços do MPS na criação dos RPPS restantes sejam na direção de realizar reformas para sanar o RGPS.

¹ Agradecimento aos bolsistas do projeto RPPS/UFRN.

² Quociente entre a população em idades não ativas (0 a 14 e 65 anos e mais) pela população em idade produtiva (15 a 64 anos).

³ “Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração” (Portaria MPS nº403-2008).

⁴ RPPS extinto: o RPPS do ente federativo que teve cessada a responsabilidade pela concessão e manutenção de benefícios previdenciários (Orientação Normativa SPS 02-2009).

⁵ Apesar da legislação já prever que os servidores também devem ser limitados a um teto, apenas os servidores públicos da União estão sob essa limitação, uma vez que para os demais entes federativos ainda não foram criados os planos públicos de previdência complementar. Somente quando o ente dá condições aos servidores de complementar as suas aposentadoria é que o mesmo pode impor uma limitação aos benefícios previdenciários básicos.

⁶ De acordo com o Art. 28 da Orientação Normativa SPS nº 02 de 2009, a alíquota patrimonial pode assumir valores entre 11 a 22% , ou seja, não pode ser inferior à do servidor, nem superior ao dobro dessa.

⁷ Para cobertura das despesas do RPPS com utilização dos recursos previdenciários, 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 (Art. 41 da Orientação Normativa SPS 02-2009).

⁸ Resolução que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Artigo submetido para avaliação em 06/03/2014 e aceito para publicação em 28/03/2016

REFERÊNCIAS

ALVES, J.E.D. **A transição demográfica e a janela de oportunidade**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. São Paulo, 2008.

BOGONI, N. M. FERNANDES, F. C. Gestão de risco nas atividades de investimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (Rpps) dos municípios do estado do Rio Grande Do Sul . **Revista Eletrônica de Administração**, Ed. 68, v. 17, n 1, p. 117-148, jan./abr. 2011.

BRASIL **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 5 mar. 2014.

BRASIL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN/BACEN nº 3506, de 26 de outubro de 2007**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 e atualizada até 04 de junho de 2009. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil], Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009 e atualizada até 05 de maio de 2009. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil] Brasília. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/legislao-de-rpps/>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil] Brasília. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/legislao-de-rpps/>>. Acesso em 05 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria nº402, de 10 dezembro de 2008 e atualizada em 29 de agosto de 2011. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil] Brasília. Disponível em:<<http://www.previdencia.gov.br/legislao-de-rpps/>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria nº 204, de 10 de julho de 2008 e atualizada em 29 de agosto de 2011. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil] Brasília. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/legislao-de-rpps/>>. Acesso em 05 de março de 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário estatístico da Previdência Social 2010**. Brasília. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf>. Acesso em: 5 mar de 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>Acesso em: 05 de março de 2014.

CALAZANS, F. F. et al . A importância da unidade gestora nos regimes próprios de previdência social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2013 .

CARVALHO, J. A. M. ; GARCIA, R. A . O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 725-733, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto dos Municípios 2011. **Contas Nacionais**, n. 41. Rio de Janeiro: IBGE. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 2000/2060**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

KOTOWISKI, Fernando. **As Vantagens em instituir um Regime Próprio de Previdência Social no âmbito municipal**. 2011. Monografia (Trabalho de conclusão de curso do Curso de Pós-Graduação em Contabilidade Pública) - FURB, Fundação Universidade Regional de Blumenau e FFM – Fundação Fritz Müller, Blumeal, 2011.

MOREIRA, M.M.; CARVALHO, J.A.M. Envelhecimento da população e aposentadoria por idade. **Previdência em Dados**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 27-39, 1992.

RIOS-NETO, E.L.G., MARTINE, G.; ALVES, J.E.D. Oportunidades perdidas e desafios críticos: a dinâmica demográfica brasileira e as políticas públicas. **Demografia em Debate**, n. 3, Belo Horizonte: ABEP: UNFPA: CNPD, 2009.

WONG, L. L. R., CARVALHO, J. A. M.. O rápido processo de envelhecimento populacional no Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006.