

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE**  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS  
CURSO DE CIÊNCIAS ATUARIAIS

JOSÉ IRAMAR DA ROCHA

EFEITOS DA SEGREGAÇÃO DE MASSAS NA EVOLUÇÃO DE REGIMES  
PRÓPRIOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Recife/PE  
Dezembro de 2016

JOSÉ IRAMAR DA ROCHA

EFEITOS DA SEGREGAÇÃO DE MASSAS NA EVOLUÇÃO DE REGIMES  
PRÓPRIOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Monografia apresentada ao Curso de Ciências  
Atuariais, da Universidade Federal de  
Pernambuco, como requisito necessário para  
obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Vítor Emanuel de Lyra Santos Navarrete

Recife/PE  
Dezembro de 2016

JOSÉ IRAMAR DA ROCHA

EFEITOS DA SEGREGAÇÃO DE MASSAS NA EVOLUÇÃO DE REGIMES  
PRÓPRIOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Monografia apresentada ao Curso de Ciências  
Atuariais, da Universidade Federal de  
Pernambuco, como requisito necessário para  
obtenção do título de Bacharel.

Defendida em: 07/12/2016

Banca Examinadora

---

Prof. Me. Vítor Emanuel de Lyra Santos Navarrete  
Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Alessandra Prazeres Cezário  
Examinador

---

Prof. Dr. Filipe Costa de Souza  
Examinador

Este estudo é dedicado a todas as pessoas que não desistem de seus sonhos e que procuram oferecer todo o seu potencial para a construção de uma sociedade melhor.

*“E conhecereis a verdade, e a  
verdade vos libertará”*

*( João 8:32 )*

## **Agradecimentos**

Preliminarmente, agradeço a Deus cuja misericórdia manifestou-se em minha vida ao longo desta jornada, oferecendo-me generosamente sabedoria, amparo, refrigério e forças para extrapolar as minhas limitações e assim chegar a este momento de finalização de mais uma etapa em minha vida.

Agradeço à minha esposa, Adriana Rocha, a qual sempre esteve ao meu lado para oferecer o seu apoio e carinho que se mostraram essenciais para que pudesse vencer os desafios que esta jornada interpôs à minha marcha.

Agradeço à minha família que desde o início compreendeu e apoiou o sonho que procurava alcançar ao participar deste curso.

Agradeço aos meus colegas de jornada pelos momentos de fraternidade e cooperação, resultando em amizades sólidas que irão desafiar o tempo e gerar frutos ainda maiores no futuro.

Agradeço aos professores que zelosamente procuraram não apenas transmitir conhecimentos, mas também exemplos de profissionalismo e lealdade a nós, seus alunos.

Em especial, agradeço ao meu orientador, o Prof. Vítor Emanuel, pela paciência e compreensão dedicada à minha pessoa, apesar de sua rotina atribulada por tantas ocupações.

E, por último, agradeço aos professores examinadores de minha banca, a Prof.<sup>a</sup> Alessandra Prazeres e o Prof. Filipe Costa, que dedicaram o seu tempo e contribuíram de forma inestimável para o aperfeiçoamento deste trabalho.

## RESUMO

O presente estudo procurou analisar os efeitos da segregação de massas na evolução dos regimes próprios dos municípios do Estado de Pernambuco. A questão da previdência está inserida na discussão maior do papel do Poder Público e a busca em preservar a teia de proteção social sem que esse ônus seja insuportável para a sociedade constitui item da agenda atual. No caso do sistema previdenciário dos servidores brasileiros, a mudança para um regime sustentável tanto no aspecto financeiro quanto atuarial apresenta um custo de transição que deve ser equacionado, caso contrário, irá comprometer recursos públicos destinados aos serviços públicos essenciais e a investimentos. Como uma das alternativas para enfrentar esse desafio, destaca-se a segregação de massas em que os servidores são segmentados em dois grupos distintos, sendo o déficit de um suportado pelo Tesouro e o outro, pelos recursos acumulados ao longo de um período, um sistema sustentável. O estudo coletou informações disponibilizadas pelo Ministério da Previdência através dos demonstrativos de resultados da avaliação atuarial (DRAA) a fim de calcular os indicadores adotados para avaliar a condição dos planos dos regimes segregados ao longo de uma série histórica. Essa evolução explicitada por diagramas de caixa que representariam a situação da população em análise permitiu o exame da distribuição dos valores dos indicadores por meio das medidas em destaque como mediana, primeiro quartil, terceiro quartil e as bordas internas do diagrama. A análise revelou que os planos financeiros dos regimes segregados apresentam déficit crescente o qual constitui um risco futuro para o equilíbrio fiscal dos entes municipais, mas o qual vem sendo ignorado pelas gestões em uma conduta contrária à determinação contida na Lei de Responsabilidade Fiscal. Quanto aos planos previdenciários, o ritmo de capitalização mostrou-se inadequado e pode acarretar em déficit que deve ser objeto de plano de amortização, prejudicando o alcance do objetivo de construir um sistema previdenciário sustentável.

**Palavras-Chave:** custo de transição, segregação de massas, RPPS, DRAA.

## ABSTRACT

The present study sought to analyze the effects of mass segregation on the evolution of the pension plans of the municipalities of the State of Pernambuco. The issue of social security is embedded in the greater discussion of the role of the Public Power and the quest to preserve the web of social protection without this unbearable burden on society is an item on the current agenda. In the case of the Brazilian public server's pension plans, the change to a sustainable regime, both financially and actuarially, presents a transition cost that must be addressed, otherwise it will compromise public resources for essential public services and investments. As one of the alternatives to face this challenge, we highlight the segregation of masses in which the servers are segmented into two distinct groups, the deficit of one being supported by the Treasury and the other, by the resources accumulated over a period, a system Sustainable development. The study collected information provided by the Ministry of Social Security through the actuarial evaluation results (DRAA) in order to calculate the indicators adopted to evaluate the condition of the plans of the segregated regimes over a historical series. This evolution explained by cash charts that would represent the situation of the population under analysis allowed the analysis of the distribution of the values of the indicators by means of the measures in focus as median, first quartile, third quartile and the internal borders of the bloxpot. The analysis revealed that the financial plans of the segregated regimes present a growing deficit which constitutes a future risk for the fiscal balance of municipal entities, but which is being ignored by the management in a conduct contrary to the determination contained in the Fiscal Responsibility Law. As for social pension plans, the capitalization rate is inadequate and can lead to a deficit that should be subject to a depreciation plan, hampering the achievement of the objective of building a sustainable social security system.

**Key-Words: transition custom, segregation of masses, pension plans of the municipalities, actuarial valuation.**



# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1. Objetivos .....	5
1.1.1. Objetivo geral .....	5
1.1.2. Objetivos específicos .....	5
1.2. Delimitação do estudo.....	5
1.3. Justificativa .....	7
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>11</b>
2.1. A seguridade social como ação do Estado .....	11
2.2. A evolução da previdência social no Brasil .....	14
2.3. Evolução da previdência própria dos servidores .....	17
2.4. Modelagem de sistema de previdência e o custo de transição .....	23
2.5. Segregação de massas: instrumento para equacionar o déficit de transição.....	27
2.6. O dilema municipal.....	34
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>37</b>
3.1. Tipo de pesquisa.....	37
3.2. Universo e população.....	38
3.3. Indicadores Adotados.....	41
3.4. Limitação do método .....	42
<b>4. RESULTADOS .....</b>	<b>44</b>
4.1. Descrição dos resultados .....	44
4.2. Discussão dos resultados.....	48
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1: Quantitativo de RPPS municipais por Estado .....	6
Tabela 2: Quantitativo de servidores municipais por Estado .....	8
Tabela 3: Relação ativo/inativo nos RPPS .....	20
Figura 1: Regimes de Previdência Social no Brasil .....	22
Figura 2: Custo de Transição .....	26
Tabela 4: Estimativas de Custo de Transição.....	27
Tabela 5: Estatísticas descritivas da população vinculada ao RPPS .....	30
Tabela 6: Análise comparativa dos métodos de Financiamento .....	31
Figura 3: Fluxo anual do patrimônio do plano pelo método price .....	31
Figura 4: Fluxo anual do patrimônio do plano pelo método SAC .....	32
Figura 5: Fluxo anual do patrimônio do plano pelo método do saldo devedor corrigido .....	32
Figura 6: Fluxo atuarial anual do plano com a segregação de massas .....	33
Tabela 7: Municípios que sofreram segregação que integram a população em estudo.....	39
Figura 7: Bloxpots dos planos previdenciários por exercício .....	45
Figura 8: Bloxpots dos planos previdenciários com escala ajustada.....	45
Figura 9: Bloxpots dos planos financeiros por exercício .....	46
Figura 10: Evolução dos ativos do plano previdenciário de Custódia .....	47
Figura 11: Evolução do número de RPPS segregados da amostra.....	49

## 1. INTRODUÇÃO

A questão da previdência ganhou destaque no Brasil nos últimos anos, contudo, esse assunto não deve ser visto apenas como uma forma de resolver a questão do financiamento dos benefícios e sim como parte de uma discussão maior acerca do redesenho do Estado diante dos desafios e transformações econômicas e sociais (NÓBREGA, 2006).

A crise do petróleo que assolou a economia mundial durante a década de 70 não apenas pôs a questão energética como elemento relevante da agenda política dos países, mas também concorreu para findar a era de crescimento contínuo da economia mundial que se iniciara com o fim da segunda guerra. Junto com o término dessa época de prosperidade econômica, também findou o consenso social a respeito do papel do Estado que proporcionou nessa época, direta ou indiretamente, condições para essa prosperidade e o bem-estar social (ABRUCIO, 2007)

Esse ente tinha três dimensões distintas: econômica (Keynesiana), Estado do bem-estar social (Welfare State) e burocrática (Weberiana). Na primeira, ele tinha o papel de indutor do crescimento, de planejar e executar políticas anticíclicas que se consubstanciaram na intervenção do Poder Público na economia para garantir o pleno emprego e atuar em setores estratégicos para o desenvolvimento da economia nacional. O segundo aspecto decorre do modelo estatal de terceira geração que surgiu com a crise da década de 30 e que se foi adotado em maior ou menor grau nos países em que o Estado iria promover políticas públicas na área social e, em especial, uma teia de proteção social ao indivíduo em condição de hipossuficiência. Por último, ele se caracterizava pela constituição de uma estrutura burocrática objetiva, impessoal, neutra e racional, que se contrapunha ao patrimonialismo e que, em tese, promoveria a máxima eficiência na utilização dos recursos para disponibilizar serviços públicos para o cidadão (ABRUCIO, 2007).

Entre os países subdesenvolvidos, a crise econômica aflorou na década de oitenta como consequência da deterioração do modelo de Estado adotado pelo mundo desenvolvido. Bresser Pereira (1996) defendeu a existência de três crises que assolavam conjuntamente os entes públicos, as quais seriam:

- a) Uma crise fiscal marcada pela crescente perda de crédito por parte do Poder Público e pela poupança pública que se tornava negativa;
- b) Um esgotamento da estratégia estatizante de intervenção, a qual se revestia de várias formas, destacando-se a crise do Estado do bem-estar social que envolvia a seguridade social;
- c) Uma crise na forma de administrar ente público em razão de disfunções do modelo burocrático.

Essencialmente, o Governo passou a ter dificuldades em financiar as atividades acumuladas desde o pós-guerra e a sofrer pressão dos grupos de interesses que procuravam não perder seus benefícios, especialmente os servidores públicos. Além disso, instrumentos de intervenção econômica passavam a ser ineptos diante da nova realidade da economia mundial marcada pela evolução tecnológica crescente e pelo fenômeno da globalização. O enfraquecimento do Estado e a crise fiscal associada estimularam o questionamento acerca do papel ideal da Administração Pública tanto em relação ao papel como indutor do crescimento econômico quanto à responsabilidade pela rede de proteção social do indivíduo. Assim, a discussão sobre a previdência social não se limita a uma questão de financiamento do sistema e inclui a questão do modelo de previdência a ser adotado que tanto promova a justiça social quanto não sobrecarregue a sociedade a ponto de inviabilizar o progresso (Nóbrega, 2006; ABRUCIO, 2007).

Apesar do fracasso do Plano Cruzado e da necessidade de ajuste fiscal, a constituinte não compreendeu a nova realidade, promovendo um retrocesso burocrático e a consolidação ou criação de uma série de privilégios corporativistas. Apenas a partir do episódio de hiperinflação de 1990 é que a sociedade começou a perceber o problema, o que acarretou no impulso das reformas fiscal e administrativa do Governo Collor que tanto proporcionou as reformas econômicas e o ajuste fiscal de um lado, mas a desestruturação da máquina pública pelo outro (BRESSER PEREIRA, 1996).

Essa postura contraditória do Governo Collor ficou consubstanciada na área previdenciária em que foi promulgada a Lei Federal nº 8.112/1990 que instituiu o Regime Jurídico Único estatutário, estabelecendo rol generoso de direitos que, entre eles, incluía a efetivação automática de todos os servidores celetistas, o que foi seguido pelos demais entes federativos. Essa medida tinha a finalidade de garantir tratamento uniforme a todos os

servidores, evitando-se superposição de situações funcionais e injustiça, o que prejudicaria a qualidade do serviço público. Contudo, essa medida importou em enorme déficit nas contas públicas, especialmente na Previdência com a assunção de benefícios de aposentadoria integral e do instituto da paridade (NÓBREGA, 2006).

Posteriormente, a busca do equilíbrio fiscal passou a exigir um debate acerca da questão previdenciária, visto que as distorções no sistema previdenciário acarretavam um déficit crescente que se tornara visível com o fim da espiral inflacionária que ocultava os reais gastos do Poder Público, além de promover perdas significativas nos benefícios pagos pelo sistema de seguridade social. A Emenda Constitucional nº 20, de 20 de dezembro de 1998, tornou-se uma marco que promoveu mais mudanças no campo das idéias do que em termos práticos. Contudo, as mudanças foram insuficientes para alterar significativamente a situação deficitária do sistema de seguridade social (NÓBREGA, 2006).

Sob a égide dessa nova realidade constitucional, a Lei Federal nº. 9.717/98, de 27 de novembro de 1998, promoveu mudanças em relação aos entes federativos. Ela dispôs sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência, a qual foi regulamentada pela Portaria Ministerial nº 4.992/1999 ao definir os parâmetros e diretrizes previstos na Lei nº 9.717/1998. Essas normas foram precursores da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante ao aspecto previdenciário das medidas de disciplinamento fiscal (MORAES, 2001).

A Lei Federal nº 9.717/1998 estabeleceu diversos critérios que deveriam ser observados pelo Município ao constituir o regime próprio, destacando-se entre eles: realização de avaliação atuarial anual e independente, vínculo contributivo, destinação exclusiva dos recursos, proibição de convênios e consórcios entre os entes federativos, transparência, limitação contributiva do Município, limitação do plano de benefícios e fundo previdenciário (MORAES, 2001).

Essas mudanças devem ser avaliadas sob a ótica do sistema federativo brasileiro. Nele os Municípios foram alçados à condição de participantes da federação, ou seja, eles gozavam da mesma autonomia que as outras esferas governamentais, (União e Estados) e poderiam desenvolver as suas políticas na área social, ambiental e de infraestrutura, desde que não entrasse em conflito com as normas constitucionais. A questão é que tal condição é apenas

aplicável para municípios desenvolvidos economicamente, sendo poucos a gozar de tal condição, ficando a quase totalidade à mercê da concordância do Poder Federal do qual dependiam financeiramente para custear as políticas públicas que tinham como pressuposto a cooperação intergovernamental e redistribuição de recursos entre as esferas. Assim, a União passou a ser o elemento indutor tanto do redesenho do Estado quanto da elaboração das políticas públicas, empreendendo mudanças de “cima para baixo” que poderiam conflitar a realidade em que estavam inseridas as outras esferas, especialmente os Municípios. (COSTA, 2007).

Esse aspecto não é irrelevante, visto que a instituição de regimes próprios seria mais apropriada para Estados e grandes municípios, visto que os pequenos municípios enfrentariam as dificuldades decorrentes da complexidade gerencial do sistema previdenciário local e pela pouca escala causada pelo menor número de servidores (NÓBREGA, 2006). O desafio previdenciário é agravado pela importância dele para o equilíbrio das contas municipais, o que motivou a exigência na Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 69) de que o regime próprio municipal deve ser de caráter contributivo e que seria organizado com bases em normas de contabilidade e de atuárias que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial (MORAES, 2001).

Portanto, os Municípios devem procurar o objetivo da sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes próprios para viabilizar a própria ação do Poder Público em longo prazo. Entre as medidas disponibilizadas pela Legislação, há a segregação de massas em que a gestão procurar dirimir o custo de transição e que constitui objeto deste estudo.

Neste capítulo ainda serão apresentados os objetivos vinculados a este estudo, sua delimitação e a justificativa para a sua realização. No capítulo segundo será apresentado o referencial teórico sobre regimes próprios e a questão atuarial que permeiam o tema da pesquisa, consistindo em um breve histórico dos municípios quanto à questão previdenciária, sendo seguido da exposição dos conceitos e questões relacionados ao custeio dos regimes próprios. No capítulo terceiro será apresentada a metodologia adotada para a realização do estudo, seguida pela apresentação e análise dos resultados obtidos postos no capítulo quarto. Por fim, no capítulo final são apresentadas as conclusões do estudo.

## **1.1. Objetivos**

### **1.1.1. Objetivo geral**

O presente estudo tem como objetivo levantar o impacto da segregação de massas na evolução dos regimes próprios dos Municípios do Estado de Pernambuco em que foi adotada.

### **1.1.2. Objetivos específicos**

- Identificar os municípios que realizaram segregação de massas e os agrupar em relação ao quantitativo de segurados ativos;
- Obter as medidas de tendência de indicadores de capitalização dos planos previdenciários e de equilíbrio atuarial dos planos financeiros;
- Identificar possíveis fatores que influenciaram a evolução dos regimes próprios após a segregação de massas.

## **1.2. Delimitação do estudo**

A Constituição Federal de 1998, por intermédio da mencionada Emenda nº. 20/98, determinou que os servidores públicos, incluindo os servidores municipais, teriam direito a um regime previdenciário de caráter contributivo e solidário que acarretava no compartilhamento da responsabilidade do financiamento do sistema conjuntamente pelos entes do Poder Público e os servidores municipais.

Esse financiamento deveria contemplar não apenas o ônus dos benefícios concedidos, mas também aquele decorrente dos benefícios a conceder, isto é, aqueles cujo gozo da parte dos servidores dependeria do atendimento da parte deles das exigências estabelecidas pelo ordenamento pátrio. Em vista disso, a análise dos regimes próprios não se restringe ao campo financeiro, mas também envolve o aspecto atuarial que consiste na mensuração das obrigações futuras do sistema tratadas em termos estatísticos.

Quanto ao universo de municípios que instituíram regimes próprios de previdência, decidiu-se, preliminarmente, pela delimitação da amostra àqueles existentes no território do

Estado de Pernambuco. Com base em informações disponibilizadas pela página eletrônica da Previdência, a Tabela 1 detalha o quantitativo de regimes próprios municipais por Estados.

**Tabela 1: Quantitativo de RPPS municipais por Estado**

UF	Número de Municípios	Municípios com RPPS	(%)
AC	22	1	4,55%
AL	102	69	67,65%
AM	62	25	40,32%
AP	16	2	12,50%
BA	417	36	8,63%
CE	184	61	33,15%
ES	78	34	43,59%
GO	246	169	68,70%
MA	217	42	19,35%
MG	853	212	24,85%
MS	78	46	58,97%
MT	141	100	70,92%
PA	143	29	20,28%
PB	223	70	31,39%
PE	184	146	79,35%
PI	224	51	22,77%
PR	399	169	42,36%
RJ	92	75	81,52%
RN	167	29	17,37%
RO	52	29	55,77%
RR	15	1	6,67%
RS	497	319	64,19%
SC	295	67	22,71%
SE	75	3	4,00%
SP	645	220	34,11%
TO	139	19	13,67%
TOTAL	5.566	2.024	36,36%

Fonte: Ministério da Previdência Social (2014).

Constata-se que o Estado de Pernambuco possui o segundo maior percentual de municípios com regimes próprios constituídos, o que por si denota a importância do acompanhamento da evolução dessas previdências locais quanto à gestão do desafio da sustentabilidade de tais sistemas para minimizar o impacto do custo do sistema em relação ao equilíbrio das contas municipais.



Assim, 79,35% dos 184 municípios pernambucanos constituíram regimes próprios e destes. Os demonstrativos de resultados da avaliação atuarial (DRAA) de 2015 dos municípios pernambucanos informaram que apenas 46 deles realizaram segregação de massas e, preliminarmente, constituem a população deste estudo. Além da delimitação em termos espaciais, a amostra deverá comportar uma restrição em termos temporários para impedir que o conjunto de informações venha inviabilizar a análise. Conforme a Lei Federal nº. 9.717/98, em seu Art. 1º, Inciso I, determinou que os regimes próprios deveriam realizar avaliação atuarial anual para a organização e revisão do plano de custeio.

Por outro lado, a Portaria do Ministério da Previdência Social (MPS) nº. 204/08, de 12 de julho de 2008, determinou que os regimes próprios devessem enviar as avaliações atuariais referentes ao exercício anterior até o dia 31 de março do exercício subsequente àquele a que se refere a avaliação. Assim, estariam disponíveis na página eletrônica da previdência social os DRAA, fonte principal de informações sobre a evolução atuarial e financeira dos sistemas.

Como o propósito do estudo é apreciar a evolução dos regimes próprios após a segregação de massas, o marco inicial da análise seria a primeira avaliação dos planos segregados por município e o marco final, o exercício em que todos os municípios da população em estudo tivessem disponibilizado os DRAA na página eletrônica da Previdência.

### **1.3. Justificativa**

O Poder Público pode ser definido como um conjunto de serviços disponibilizados à população, serviços estes que procuram atender necessidades coletivas. A Constituição Federal de 1988 considerou os municípios como entes federativos e aos mesmos atribuiu competências que os tornam a organização pública mais próxima da população, cuja temática envolve essencialmente a solução dos problemas locais e, logicamente, a primazia na prestação dos serviços públicos essenciais.

Em contraposição ao rol de competências outorgado aos municípios, a Constituição Federal reservou a participação na receita da União e dos Estados, além de definir impostos cuja instituição e cobrança caberiam aos municípios. Assim, após a Constituição de 1998 observou-se o crescimento da participação dos municípios na arrecadação tributária nacional, contudo, por outro lado houve a assunção da parte deles da competência pela execução da

prestação de serviços de saúde e da parte das tarefas educacionais. Aliado a isto, os cidadãos passaram a ter maior informação sobre seus direitos e a participar em conselhos municipais que tinham a missão de supervisionar a implementação de políticas públicas (GAMA DE ANDRADE, 2007).

Tudo isso impactou na dimensão da máquina municipal e, por conseguinte, nos gastos com pessoal e previdência. Com base em informações disponibilizadas na página eletrônica da Previdência, obteve-se o quantitativo dos servidores municipais o qual compõe a Tabela 2 que ilustra esse crescimento da máquina municipal.

**Tabela 2: Quantitativo de servidores municipais por Estado**

UF	2011		2013	
	Ativos	Inativos	Ativos	Inativos
AC	3.887	3	4.116	8
AL	53.924	8.386	43.406	8.142
AM	43.734	4.217	33.005	4.575
AP	7.231	539	8.154	556
BA	54.502	6.484	53.887	8.278
CE	98.428	12.668	56.754	14.872
ES	47.320	10.735	54.052	12.480
GO	122.585	18.613	346.456	18.949
MA	41.919	1.960	37.945	6.379
MG	193.877	33.604	219.246	43.616
MS	44.898	5.218	48.414	6.276
MT	56.539	4.459	60.845	5.932
PA	46.634	4.854	28.852	4.257
PB	54.623	11.606	33.882	8.467
PE	125.373	27.271	92.124	21.989
PI	18.255	3.512	37.118	4.725
PR	161.422	28.690	168.885	33.730
RJ	261.212	91.073	288.764	94.101
RN	17.015	445	24.548	953
RO	29.471	1.130	29.557	1.497
RR	3.931	161	5.100	205
RS	175.111	34.111	292.841	39.392
SC	68.393	9.450	74.006	13.047
SE	8.288	2.630	8.151	3.128
SP	462.416	113.085	526.464	131.759
TO	15.682	702	17.727	872
TOTAL	2.216.670	435.606	2.594.299	488.185

Fonte: Ministério da Previdência Social (Anuário 2013).

O processo inflacionário que perdurou até meados da década de 1990 ocultou essa ameaça, visto que a correção dos benefícios e dos salários dos servidores, os quais eram base de cálculo dos benefícios futuros, não acompanhava o ritmo inflacionário, resultando em diminuição desse ônus. O plano real encerrou essa realidade e as despesas públicas começaram a se tornar visíveis, revelando a gravidade da questão previdenciária (DUARTE DE ALÉM E GIAMBIAGI, 1997).

As medidas adotadas para equacionar esses problemas não se resumiram às Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/2003, visto que legislação infraconstitucional tanto promoveu mudanças na previdência dos servidores públicos como a Lei Federal nº 9.717/1998 e a própria Lei Complementar Federal nº 101/2000 que não apenas estabeleceu um teto ao montante de gastos com pessoal, inclusas as despesas previdenciárias, quanto impôs um ônus aos gestores quanto à adoção de medidas para mitigar os riscos ao equilíbrio fiscal, especialmente o risco previdenciário.

Essas medidas legais não eram despropositadas, visto que o resultado consolidado da previdência em 1999 revelou um déficit equivalente a 4% do PIB (ESTEVÃO DE MORAES, 2001), déficit este que passou para 5,1% do PIB em 2000 (NÓBREGA, 2006), ou seja, um incremento significativo da ordem 27,5%. No caso dos municípios pernambucanos, os DRRA 2015 referentes aos planos financeiros da população em estudo informaram um déficit da ordem de 30 bilhões ao final do exercício de 2014.

Em consulta à página eletrônica da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM, obteve-se o relatório de desempenho da economia do Estado de Pernambuco no primeiro trimestre de 2016 o qual revelou que o Produto Interno Bruto estadual chegou a 155,4 bilhões de reais ao final de 2015. Assim, constata-se que o déficit dos planos financeiros apenas dos regimes próprios que realizaram segregação de massas chegou a 19,81% do PIB estadual, tornando por demais relevante a análise dessa problemática.

Do equacionamento da questão previdenciária depende a própria viabilidade dos entes federativos, em especial os municípios que não possuem instrumentos para gerir sua crise fiscal. A viabilidade envolve a disponibilização de serviços essenciais à população e a própria

qualidade desses serviços. A segregação de massas, em tese, deveria tornar administrável o custo de transição do regime de aposentadoria premial suportada pelo tesouro municipal para um sistema previdenciário sustentável, sistema este que preveniria contra o risco fiscal do comprometimento dos recursos com o pagamento de benefícios para um grupo restrito da coletividade em detrimento dos demais, no caso, os servidores públicos municipais.

Acompanhar a efetividade dos efeitos da segregação de massas para equacionar o ônus da questão previdenciária municipal é relevante em virtude da magnitude do problema fiscal e seu impacto na própria viabilidade do município como prestador de serviços para a população.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. A seguridade social como ação do Estado**

Segundo Martins (2005, p. 21), a seguridade pode ser conceituada como:

...o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Por esse conceito a seguridade social de forma alguma pode ser encarada como uma ingerência do Poder Público em prejuízo da livre iniciativa ou da autonomia das vontades que marcam a sociedade capitalista. A seguridade social é um aspecto da ação equalizadora do Estado que se pretende atuar como remédio às imperfeições do capitalismo, proporcionando a todos uma qualidade de vida.

Esse sistema tem como finalidade máxima a proteção do indivíduo que, por conseguinte, atinge as famílias. Essa proteção tem um caráter preventivo, isto é, procura resguardar o indivíduo contra as consequências danosas das contingências, fatos esperados ou possíveis que afetam a capacidade laborativa do cidadão e prejudicam a sua capacidade econômica para se sustentar. Algumas contingências são esperadas como a perda da capacidade laboral por idade e outras são eventos possíveis cuja realização é imprevisível como a morte ou a perda da capacidade laborativa por acidente ou doença profissional, por exemplo.

Esse sistema de proteção social foi resultado de uma lenta evolução do Estado liberal-democrata que não tinha como alvo principal a participação política de todos e a proteção das liberdades individuais, também chamados de direitos de primeira geração. O Estado almejava assegurar o acesso de todos os indivíduos a condições mínimas de qualidade de vida, manifestação dos chamados de direitos de segunda geração e que se identificavam com as liberdades positivas, reais ou concretas, que proporcionavam a concretização do princípio da igualdade no interior da sociedade (BRESSER PEREIRA, 2009).

Essa ação do Estado em promover os direitos sociais se consolidou a partir da segunda guerra mundial, sendo denominada de Estado do bem-estar social (welfare state) e que poderia ser classificado em três variantes que se combinavam entre si para definir o modelo de seguridade social de fato adotado pelo país. Essencialmente, ele poderia assumir o regime liberal em que apenas as pessoas comprovadamente pobres eram os beneficiários e haveria a prevalência da assistência social; o regime corporativista em que os beneficiários eram aqueles que efetivamente contribuíam para o custeio do sistema e o regime social-democrata em que os benefícios eram concedidos de forma universal (NOGUEIRA, 2012).

No caso do Brasil, a seguridade social apenas se desenvolveu inicialmente no tocante à previdência social em que havia a prevalência do regime corporativista, visto que os beneficiários eram aqueles que contribuíam para o custeio juntamente com as empresas, sistema inaugurado pela Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682/1923). Apenas com o advento da Constituição Federal de 1934 é que se inicia a lenta evolução da seguridade social no País para a prevalência do regime social-democrata ao determinar que caberia aos Estados-membros a responsabilidade pela assistência social e saúde públicas (MARTINS, 2005).

Essa mudança é consolidada com o advento da Constituição Federal de 1988 que estabelece o sistema de seguridade social que teria o seu financiamento por meio ampla participação da sociedade em que haveria a coexistência do regime social-democrata no tocante à saúde, do regime liberal em relação à assistência social e do regime corporativista em relação à previdência social (MARTINS, 2005; NOGUEIRA, 2012).

Como foi colocado em seu conceito, a seguridade social procura resguardar e concretizar três direitos sociais considerados fundamentais: saúde, assistência social e previdência social. Esses dois últimos possuem natureza assemelhada, ou seja, estão diretamente relacionados à perda da capacidade do indivíduo em prover-se, sendo necessária a ação do Estado. A diferença entre eles é que a assistência social é disponibilizada sem a prévia contraprestação do indivíduo e é permeada por ações localizadas e não universais, atingindo determinados estratos sociais. A importância da previdência social e sua relevância no debate político é:

...uma preocupação que abrange toda a sociedade, uma vez que os indivíduos são diferentes, possuem comportamentos distintos e são, por definição, mais ou menos, avessos ao risco. Dessa forma, a provisão financeira que determinada pessoa venha a fazer para o futuro, quando deixar de trabalhar, poderá ser insuficiente para mantê-la. Logo, a previdência pública deve ser instituída para promover tal provisão e benefício. Cumpre também lembrar que essa filiação deverá ser compulsória para evitar o comportamento free rider que seriam aqueles que realizassem ao longo da vida poupança insuficiente e viessem a se beneficiar do sistema (FIGUEIREDO ET AL, 2002, p. 14).

Essa filiação compulsória e a prevenção contra a conduta do carona (free rider) resultou no financiamento tríplice da previdência social, sendo financiada diretamente pelo indivíduo e pelas empresas, havendo receitas suplementares como de concurso de prognósticos e a complementação da cobertura do sistema pelo orçamento da União. Fica patente o caráter solidário do custeio da previdência social, isto é, os participantes suportam o ônus de custeio do sistema para assegurar o pagamento dos benefícios àqueles que necessitarem.

O fato de ser uma ação estatal direcionada a prover o trabalhador quando da ocorrência da perda parcial ou total da capacidade laboral e ser um ônus crescente para o sistema de seguridade social, a previdência social. Portanto, a escolha do modelo previdenciário que venha atender um grande número de beneficiários e que seja sustentável quanto ao seu custeio consiste em um grande desafio do Estado moderno (NÓBREGA, 2006).

Em meio à estrutura da previdência social, incluem o sistema da previdência complementar custeado pelos indivíduos isoladamente ou pelas empresas em conjunto com aqueles. Outro ramo da previdência social e que ganhou destaque importante nos últimos anos são os regimes próprios de previdência que se distinguem da previdência social propriamente dita ou regime geral de previdência social.

Essa diferença decorre do tratamento legal específico para a concessão e cálculo dos benefícios, respeitando a peculiaridade do vínculo do servidor efetivo daquele disciplinado pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Em virtude da crise fiscal do Estado

Brasileiro na década de 1990, a previdência dos servidores públicos tornou tema central das discussões políticas não só pela discussão da dimensão do papel do Estado na economia, mas pelo desafio de seu custeio e ônus que a sociedade é convocada para assumir.

No tópico seguinte, será apresentado um breve relato da evolução da previdência social no Brasil para melhor localizar a questão do custeio dos regimes próprios.

## **2.2. A evolução da previdência social no Brasil**

Segundo Martins (2005), a previdência social no Brasil surge em meados do século XIX com a criação do Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral) que adotou um sistema mutualista e voluntário. Os participantes voluntariamente se associavam com o intuito de prover a cobertura de certos riscos como acidentes no trabalho.

A essa criação se seguiu a instituição de montepios e caixas de socorros restritas a categorias profissionais específicas como funcionários de estradas de ferros, da imprensa régia e dos correios. Essas categorias se destacavam por sua organização e pela importância estratégica dos serviços por elas desempenhados. Portanto, as origens da previdência social são marcadas pelo voluntarismo e não pela obrigatoriedade do vínculo e pela categorização e não pela universalização. Além disso, os benefícios estariam circunscritos a alguns eventos ligados à morte ou acidente e os segurados serem trabalhadores dos serviços públicos que, à época, eram serviços prestados por meio de concessionárias estrangeiras.

Com o advento da Lei Eloy Chaves (Decreto nº. 4.682, de 24/01/1923), surge o primeiro modelo de previdência social que tinha a natureza de caixas de aposentadorias e pensões, sendo uma entidade de previdência restrita a cada empresa com a participação dos empregados. Em outras palavras, esse diploma jurídico institucionalizava a previdência, retirando a voluntariedade de participação no custeio do sistema, mesmo que esse não tivesse o caráter universal porque seria restrito a cada empresa.

Entretanto, a principal mudança introduzida por esse diploma legal era a concessão de estabilidade para os ferroviários após dez anos de serviços a uma empresa, o que estimulava a adesão dos empregados e, por conseguinte, viabilizava a acumulação de contribuições para pagar as aposentadorias e pensões. Dessa forma os sistemas previdenciários começavam a



alcançar certa dimensão. Esse regime legal, inicialmente restrito aos ferroviários, paulatinamente foi estendido a outras categorias profissionais. Com o advento da Revolução de 30, foi estabelecido um novo projeto desenvolvimentista por Getúlio Vargas que tinha o Estado forte e centralizador como ator principal no patrocínio da industrialização acelerada. No plano social, o ente público procurava controlar as demandas do operariado industrial emergente (CARDOSO, 2007).

O ganho dos trabalhadores quanto a esse novo projeto desenvolvimentista é que foram assegurados paulatinamente novos direitos que foram consubstanciados, posteriormente, na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Entre esses direitos estava a questão da previdência social que era marcada por sistemas previdenciários circunscritos às empresas. Durante o governo de Getúlio, foram instituídos sistemas previdenciários que ganhavam maior alcance e dimensão, visto que os mesmo englobariam categorias profissionais e não apenas empresas tomadas individualmente (CARDOSO, 2007; MARTINS, 2005).

Para custear esse novo sistema previdenciário, adotou-se o modelo italiano de custeio estabelecido por Mussolini. O modelo anterior era exclusivamente custeado pelas empresas e seus respectivos funcionários, contudo, o sistema italiano trazia à baila um novo contribuinte: o Estado. O custeio do sistema feito por tríplice contribuição: contribuição dos empregados sobre os salários, contribuição dos empregadores sobre a folha de pagamento e a contribuição do governo incidente sobre artigos importados. Então, fica evidente que a participação do Estado era limitada a arrecadação de um tributo, não havendo da parte do governo responsabilidade quanto à insolvência do sistema previdenciário de uma categoria (MARTINS, 2005).

Por outro lado, a contribuição do Estado viabilizaria a criação de sistemas para categorias profissionais de menor dimensão e, por conseguinte, maior dificuldade para equacionar o problema do custeio. A essa mudança se seguiu à proliferação de sistemas previdenciários por categoria de trabalho, incluindo a criação do Instituto de Previdência dos Servidores (IPASE) em 1938. Dois aspectos devem ser frisados quanto a esses sistemas: a contribuição facultativa do empregador e a natureza dúplice de seus serviços. Ao contrário do trabalhador que tinha vínculo obrigatório com o sistema previdenciário de sua categoria, o empregador tinha vínculo facultativo, situação esta que apenas mudou com o advento da

Constituição de 1946 que passou a adotar a expressão previdência social e a natureza obrigacional e tríplice de seu custeio.

Os sistemas previdenciários dos servidores ainda conservavam a natureza de caixas de pensão e de auxílios, ou seja, não havia apenas a prestação de benefícios previdenciários, mas também a oferta de benefícios assistenciais diversos. Em 1945, houve a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) que extingiria todos os sistemas então existentes, englobando todos os empregados ativos a partir dos catorze anos, entretanto, o ISSB não foi implementado porque o governo Dutra não lhe cedeu os créditos necessários (MARTINS, 2005).

Após o advento da Constituição de 1946, o sistema previdenciário permaneceu sem muitas alterações até a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei Federal nº. 3.807, de 26/08/1960) que unificou normas de regulação e o plano de benefícios dos diversos institutos de aposentadoria existentes, ampliando-o com a criação de diversos benefícios. Portanto, o caráter universal da previdência social começava a aflorar com esse diploma, pois viabilizava a uniformidade dos benefícios e de suas regras de concessão e gozo.

A unificação dos diversos institutos, contudo, ocorreu apenas com o Decreto-Lei nº. 72, de 24/01/1967, que centralizou a gestão do sistema no Instituto de Previdência Social (INPS). Então, ficou evidente que a uniformização de normas tinha a pretensão de viabilizar a assunção da parte do Estado da gestão direta do sistema previdenciário. Em 1977, com o advento da Lei nº 6.439, há a criação do SINPAS, Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social que agregava não apenas a previdência social por meio do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), mas também o sistema de assistência social por meio da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o sistema de saúde por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

Na Constituição de 1998, tanto a saúde quanto a assistência social passariam a fazer parte do gênero seguridade social, entretanto, a legislação superveniente começava a promover a segregação dessas áreas de atuação, realidade esta estendida às outras esferas governamentais por meio da supracitada Emenda Constitucional nº 20/98. Em 1990 é criado o gestor do RGPS, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que surge da fusão do INPS que tratava da gestão dos benefícios e do IAPAS que tratava da arrecadação do sistema.

Atualmente, o plano de custeio e o de benefícios são disciplinados pelas Leis Federais nºs. 8.212/91 e 8.213/91 e alterações posteriores.

A Constituição de 1988 também estimulou o crescimento das previdências complementares. A Previdência Complementar é um sistema suplementar à previdência pública e, por isso, tem caráter facultativo. Essencialmente, pode ser dividido em dois grupos de entidades: entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) e entidades abertas de previdência complementar (EAPC). Estas últimas são empresas independentes e abertas ao público em geral, podendo ter fins lucrativos ou não. As entidades fechadas são organizadas como sociedades civis sem fins lucrativos com clientela restrita. Essas entidades de previdência complementar possuem o objetivo único de promover poupança previdenciária para os trabalhadores em seu período de inatividade (NÓBREGA, 2006).

O marco regulador dessas entidades foram as Leis Complementares nºs 108 e 109/2001 que constitui incentivo significativo para a proliferação dessa forma de previdência, contudo, não se pode negar o desafio proporcionado pelo desenvolvimento e fiscalização dessas entidades, visto que o seu perfeito funcionamento exige o adequado dimensionamento e gerenciamento de diversos aspectos como personalidade jurídica, modelo institucional, governança, estrutura, política de investimentos, controle de contribuições e política de gestão de passivos (NÓBREGA, 2006).

### **2.3. Evolução da previdência própria dos servidores**

No caso dos servidores públicos, o sistema previdenciário ao qual estão vinculados merece destaque pelos desafios por ele oferecido para solucionar a questão do custeio e prevenir contra o comprometimento da própria gestão em razão de possíveis déficits do sistema. Segundo Nóbrega (2006, p. 49).

o ponto que merece maior atenção, até pelas distorções implícitas ao modelo é o sistema previdenciário do servidor público. Tal preocupação se justifica pelo aumento significativo do número de servidores inativos, impactando as despesas de pessoal dos entes federados nos últimos anos, o que representa uma transferência de recursos de toda a sociedade para essa

parcela da população, pois, via de regra, os regimes próprios têm tido imensas dificuldades de honrar esses compromissos.

Antes de tudo, deve-se destacar a natureza inusitada da aposentadoria dos servidores públicos até o advento da Emenda Constitucional nº. 20/98. Até este marco, a aposentadoria tinha natureza premial, isto é, esse benefício era concedido independentemente de ter havido contribuição específica do ente e do servidor para o custeio desse benefício. Essa situação era herança da administração portuguesa e do próprio regime patrimonialista que norteava a relação entre a burocracia e o ente estatal.

O Estado ibérico era marcado pelo tom patrimonialista em que a esfera pública e a privada não tinham limites bem estabelecidos, havendo o loteamento do Poder Público em favor das autoridades e dos governantes, típico de estados absolutistas. O absolutismo reduzia o Estado a uma propriedade do soberano que poderia dispô-la como lhe aprouvesse e a adoção de uma visão paternalista que também marcavam a relação do ente público com os servidores (BRESSER PEREIRA, 2009). Assim, o servidor não tinha que contribuir para ter direito à aposentadoria, mas apenas atender às exigências estabelecidas pela Constituição então vigente. As contribuições recolhidas pelos servidores e entes até o advento da Emenda nº 20/98 tinham como alvo o custeio das pensões e do sistema de saúde e assistência aos servidores.

Essa visão acerca da aposentadoria do servidor público foi adotada pela Constituição de 1891, a qual previa aposentadoria por invalidez ao servidor público sem que houvesse prévia contribuição da parte do mesmo. A Constituição de 1934 ampliou os direitos do servidor, acrescentando os benefícios de aposentadoria compulsória por idade aos sessenta e oito anos ou por invalidez após trinta de anos de serviço público efetivo (MARTINS, 2005). Posteriormente, foi criado, em 1938, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos do Estado (IPASE) mediante a transformação de instituto dos servidores da União existente desde 1926. O IPASE não era de filiação compulsória, sendo os seus benefícios de natureza assistencial como pensões e assistência médica.

Nesse regime previdenciário o ônus do pagamento dos benefícios de aposentadoria era suportado pela folha de pagamento do ente, podendo os demais benefícios como pecúlio ou pensão serem pagos por meio de Institutos como o IPASE que eram custeados conjuntamente

pelos servidores e pelo Poder Público. Aos municípios caberia adotar essa alternativa ou simplesmente não criarem o seu regime próprio de previdência, ficando os seus servidores vinculados ao regime geral que fora regulamentado pela Lei Federal nº. 3.807/60.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os municípios poderiam constituir regimes previdenciários de caráter contributivo, visto que o Artigo 149 autorizava a instituição da parte deles de contribuição específica para o custeio do sistema de previdência municipal. Contudo, essa possibilidade não alterou a situação dos municípios quanto à questão previdenciária que consistia na adoção da aposentadoria de natureza premial, sendo os benefícios de pensão e pecúlio geridos por instituto de pensão municipal ou a celebração de convênio com o respectivo instituto de pensão estadual para gerir essa parcela do sistema previdenciário municipal.

A lógica da Constituição de 1988 é que a transição do sistema patrimonialista para o burocrático tinha ocorrido parcialmente com o advento da reforma administrativa protagonizado por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes em 1936. Assim, os constituintes entenderam que deveriam implementar o sistema burocrático em sua plenitude, contudo, a crise multifacetada (fiscal, intervencionismo estatal e de gestão) que se arrastava desde a década de 1970 ressaltava o anacronismo de tal escolha que apenas agravou a situação gerencial e fiscal do Estado com o advento da rigidez burocrático do regime jurídico único e a imposição ao tesouro do ônus de suportar o benefício de aposentadoria dos servidores (BRESSER PEREIRA, 1996).

No caso dos municípios, a modelagem da previdência local consistia no custeio dos benefícios de aposentadoria através da utilização dos tributos e transferências constitucionais, impondo exclusivamente à população tal ônus. Enquanto a massa dos servidores era pequena, o custo não era tão significativo e ainda foi escamoteado pela espiral inflacionária que corroeu o poder aquisitivo do servidor e também o valor das aposentadorias pagas pelo erário, pois as recomposições feitas não conseguiam acompanhar em ritmo e em percentuais a crescente da inflação enquanto os impostos e demais tributos estavam assegurados quanto ao seu valor monetário pela indexação.

Entretanto, quando o efeito inflacionário foi mitigado, o que ocorreu com a reforma monetária feita em 1994, e com aumento crescente do quadro de servidores municipais, foi exposta a distorção dessa modelagem.

No cenário dos regimes próprios também se verifica a tendência à redução da receita e ao aumento da despesa previdenciária. Ademais, a integralidade garantida aos servidores públicos, por força do art. 40, § 3º, da CF, impõe o surgimento de novos déficits previdenciários. Nesse contexto, o quadro das previdências próprias dos servidores é grave, gerando déficits sucessivos e obstando o uso de recursos públicos para a aplicação em outros setores, como investimentos, educação e saúde (Nóbrega, 2006, p. 57).

Pode-se afirmar que os déficits crescentes decorreram da adoção do regime de repartição simples da parte dos regimes próprios e a ausência de estudos atuariais. Dessa forma o problema da previdência dos entes públicos ficou ignorado até que o risco ao equilíbrio fiscal tornou-se significativo. Um indicador da situação de agravamento é a relação entre ativos e inativos no setor público, detalhada na Tabela 3. Fica evidente que a redução na razão iria promover dificuldade crescente no financiamento dos gastos com benefícios, visto que o regime de repartição apenas utiliza a contribuição dos ativos para o pagamento dos inativos e pensionistas.

**Tabela 3: Relação ativo/inativo nos RPPS**

Ano	1950	1970	1980	1990	1995	1997
Relação Ativo/inativo	7,89	4,51	3,03	2,50	1,93	1,70

Fonte: Nóbrega (2006).

A Emenda Constitucional nº. 20/98 teve o papel alterar os alicerces da previdência dos servidores ao extinguir a aposentadoria premial com a adoção do caráter contributivo e de impor aos municípios o dever de instituir os regimes próprios. Entretanto, foi uma reforma pela metade, visto que mantinha direitos como a integralidade e paridade, direitos estes que tornavam os valores dos benefícios pagos completamente desconectados do montante de recursos acumulados para o fim de custeá-los, tornando em uma quimera a obrigatoriedade da gestão promover o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência própria.

Como instrumento de regulamentação infraconstitucional, a Lei nº 9.717/87 estabeleceu normas mínimas de implantação e funcionamento de regimes de previdência, transparência na gestão, restrição quanto aos benefícios disponibilizados, vedação ao pagamento de benefícios por intermédio de convênios ou consórcios entre o município e o Estado ou com outros municípios, prazo para extinção dos convênios que à época existiam, responsabilidades dos dirigentes, entre outras. Essas determinações promoveram mudanças irreversíveis nessa área, impondo ao município a decisão de criar um regime próprio ou filiar seus servidores ao RGPS.

Diante do desafio de optar entre a criação do RPPS ou da vinculação dos seus servidores ao RGPS, os municípios, em sua grande maioria, em um primeiro momento, optaram pela criação de seus regimes próprios.

Tal medida restou compreensiva porque tais municípios se livraram no curto prazo dos encargos pagos com INSS e o FGTS, que, juntos, representam cerca de 30% das folhas de pagamento dos municípios. Dessa forma, foram consideráveis os incentivos que tiveram os municípios, a partir de 1988, para instituir regimes próprios de previdência (Nóbrega, 2006, p. 59).

A emenda nº 41/2003 que instituiu entre outras obrigações, a contribuição para os aposentados, pouco impacto teve nos municípios tanto em decorrência do valor baixo dos benefícios que isentavam a quase totalidade dos servidores aposentados e dos pensionistas, além da Emenda nº 47/2005 que mitigou significativa o impacto das determinações da Emenda nº 41/2003 para aqueles servidores que se encontravam no regime de transição (PORTO, 2014).

Uma das medidas estabelecidas pela emenda nº 41/2003 foi alterar a modalidade do plano de benefícios e a forma de gestão dos regimes de previdência complementar dos servidores públicos cuja constituição era facultativa. O plano a ser obrigatoriamente adotado seria o de contribuição definida, sendo o regime complementar gerido exclusivamente por entidade fechada de previdência complementar de natureza pública.

Com o advento da Lei Federal nº 12.618/2012 foi instituído o regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, incluindo também membros do Poder Judiciário, Ministério Público e do Tribunal de Contas da União. Essa Lei autorizou a criação do ente público gestor dessa previdência complementar, no caso, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo, o FUNPRESP - EXE, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo, FUNPRESP – LEG e a a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo, FUNPRESP – JUD.

A partir da entrada do funcionamento dessas entidades, os servidores iriam contribuir com 11% sobre o teto do Regime Geral de Previdência. Outras contribuições com o objetivo de complementar os futuros proventos dos servidores seriam aportados pela União (patrocinador) e os servidores (participantes) com alíquotas iguais e que teriam o limite máximo de 8,50% (PORTO, 2014).

Concatenando o conteúdo até agora exposto, pode-se afirmar que coexistem no Brasil três tipos de regimes previdenciários, formando um tripé constituído pelo Regime Geral de Previdência Social, Regimes Próprios de Previdência Social e o Regime de Previdência Complementar que estão detalhados na Figura 2 posta a seguir.

**Figura 1: Regimes de Previdência Social no Brasil**



Fonte: Porto (2014)



## **2.4. Modelagem de sistema de previdência e o custo de transição**

Conforme foi dito anteriormente, a crise fiscal do Estado teve como uma de suas facetas a crise do custeio da previdência social que, no Brasil, a qual foi agravada pela ausência de cultura previdenciária na sociedade brasileira.

Por cultura previdenciária deve-se entender a compreensão social sobre o conceito e a importância da previdência para o desenvolvimento e a estabilidade social, política e econômica de uma nação. Assim, ao mesmo tempo em que o Poder Público estimulava (sim, estimulava) o desenvolvimento da crise previdenciária, o senso comum impedia que as palavras dos poucos que criticavam o modelo previdenciário brasileiro e apontavam os problemas gestados tivessem ressonância social (FIGUEIREDO ET AL, 2002, p. 36-37).

Essa situação explicou a ausência da questão previdenciária na agenda política até meados da década de noventa e o fato de que tal assunto sempre foi tratado com posições fortemente ideológicas que passavam ao largo do cerne do problema. Esse alheamento ficou ainda mais visível quanto à previdência do servidor público, em especial dos servidores municipais. Cabe destacar que a instituição de um sistema previdenciário importa essencialmente na assunção de um custo.

Um sistema previdenciário representa, em essência, um custo. Um custo que tanto maior será conquanto mais amplos forem os benefícios conferidos por este plano. Planos que possuem amplas coberturas, que permitem aposentadorias precoces, que possuem taxas de reposição elevadas são, por definição, planos caros que vão demandar amplos recursos para o seu adequado financiamento (NÓBREGA, 2006, p. 67).

Portanto, o custo de um sistema previdenciário está intimamente ligado ao desenho proposto ao mesmo, o que destaca o peso da decisão política normalmente descasada da realidade em que atua o Poder Público. Isso exige que a modelagem de um sistema previdenciário deva ser fruto da análise dos fatores que determinam o custo manutenção do sistema, fatores esses que podem ser resumidos nas bases normativa, cadastral e atuarial (BRIGUET ET AL, 2007).

A base normativa consiste no plano de benefícios do sistema previdenciário, ou seja, o arcabouço legal no qual estará definido o rol de benefícios que potencialmente poderão ser concedidos, as regras de cálculo e atualização de cada benefício, critérios de carência para a aquisição do direito ao gozo dos benefícios e outros requisitos para a exigibilidade desses benefícios.

A base cadastral envolve a gestão no aspecto da base de dados que irá informar o atuário dos elementos essenciais para estimar os custos do sistema e propor um plano de custeio. A base atuarial não envolve apenas a técnica, visto que há pressupostos atuariais estabelecidos normativamente e outros pela gestão como a base cadastral.

Portanto, o ponto de partida da estruturação de um sistema previdenciário e que pode ser considerado uma “camisa de força” a qual pode restringir o alcance dos atos de gestão é a base normativa. Um dos aspectos a ser definido na base normativa é a modalidade do plano de benefícios, destacando-se as modalidades de contribuição definida e de benefício definido. A diferença essencial entre eles é a assunção do risco do plano financeiro entre as partes que consistem no segurado e no patrocinador, a pessoa jurídica que instituiu o sistema previdenciário (NÓBREGA, 2006).

No Plano de benefício com contribuição definida (CD) é aquele em que o participante tem o valor de sua contribuição previamente definido pelo regulamento do plano, ou seja, é um regime em que o risco financeiro é transferido aos participantes do sistema de forma proporcional aos direitos de cada um. Assim, o valor da contribuição de cada um ficaria estabelecido, mas não haveria certeza acerca do montante a ser recebido no futuro. Esse montante iria depender de uma série de variáveis como taxa de juros, crescimento econômico, entre outros (CHAN ET AL, 2010).

Em relação ao plano de benefício definido (BD), o valor do benefício é previamente fixado pelo regulamento do plano por meio de fórmulas de cálculo, sendo um plano mutualista. Assim, o risco financeiro não é transmitido exclusivamente aos participantes, sendo assumido por todos os participantes e pelo patrocinador na proporção de suas contribuições. Conclui-se que a diferença essencial entre tais planos é que no plano CD o risco financeiro é transferido integralmente para o segurado enquanto no plano BD, o risco é

assumido pelos participantes e pelo patrocinador na proporção de suas contribuições (CHAN ET AL, 2010).

No caso da previdência própria em que o patrocinador é o ente federativo, os planos de previdência são na modalidade BD, ou seja, a lei determina a forma de cálculo do benefício, cabendo ao servidor comprovar que atendeu aos requisitos legais para o gozo do benefício. Neste caso específico o risco financeiro é habitualmente suportado pelo Poder Público. Assim, o risco financeiro que consistiria na ausência de recursos suficientes para o pagamento de benefícios seria suportado pelo Orçamento Público e, por conseguinte, por toda a sociedade por meio do comprometimento dos recursos decorrentes de tributos e transferências com o déficit financeiro do regime próprio.

A dificuldade na modalidade BD definida pelos RPPS é que o cálculo do valor devido do benefício não depende do valor do patrimônio disponível do regime próprio, sendo fonte permanente de desequilíbrio do regime previdenciário. Acresça-se a isto a questão da paridade em que a sua remuneração na inatividade está vinculada a alterações sofridas pelos servidores na ativa, ainda mais agravando o descompasso entre o patrimônio do regime previdenciário e as obrigações assumidas perante os segurados.

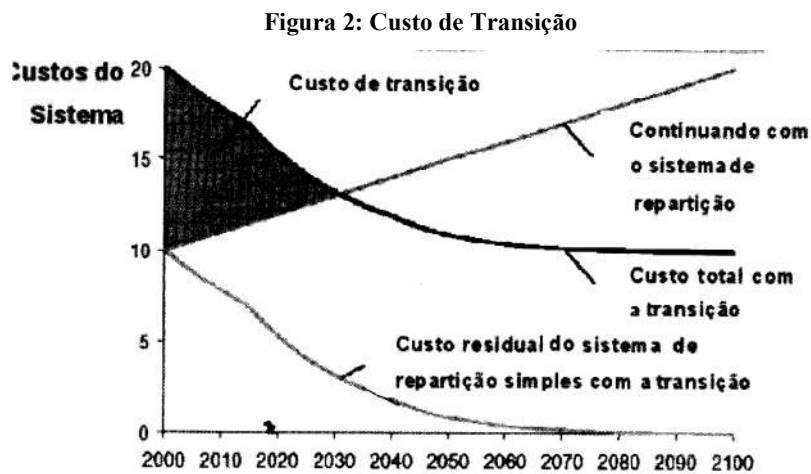
Outro aspecto de destaque é o custo de transição ou déficit de transição que pode ser assim conceituado:

O ponto fundamental é o chamado “custo de transição” que, como vimos, corresponde ao valor das aposentadorias atualmente pagas, bem como aquelas que serão pagas no futuro a todos os aposentados vinculados ao sistema de repartição simples, acrescido do valor presente das contribuições dos ativos quando da edição da reforma (NÓBREGA, 2006, p.104).

Quando da constituição do regime próprio previdenciário, deve ser estimado pela avaliação atuarial o valor presente dos benefícios futuros a conceder e já concedidos, deduzindo o valor presente das contribuições futuras tanto dos segurados quanto do ente patrocinador. Esse déficit ou custo pode decorrer da própria inadequação do plano de custeio adotado quando da constituição do regime próprio, contudo, o tempo de serviço anterior à reforma em que não houve contribuição das partes ou o regime financeiro era distinto.

No caso dos regimes próprios municipais, até o advento da Lei Federal nº 9.717/1998, o benefício de aposentadoria era completamente suportado pelo tesouro municipal, visto que a aposentadoria era “premiada”. As contribuições do servidor e do ente eram para custear o pagamento de pensão por morte para os dependentes do segurado. Com a nova Legislação infraconstitucional, os regimes próprios deveriam adotar o regime financeiro de capitalização em que o plano de custeio seria custeado pelas contribuições das partes e pelos rendimentos advindos da aplicação delas.

Assim, além dos aposentados e pensionistas já existentes quando da adoção do novo regime financeiro, o regime próprio deveria arcar com o ônus da ausência das contribuições referentes ao tempo de serviço do servidor anterior à constituição da previdência municipal. Esse custo deveria ser amortizado em um período de 35 anos tanto pela realização de aportes financeiros periódicos pelo patrocinador ou pela adoção de alíquota específica para o financiamento desse custo suplementar. A questão é o déficit de transição pode ser tão alto que inviabilizaria a adoção do regime de capitalização. Uma ilustração disso está na Figura 2.



Fonte: Nóbrega (2006).

Nela se observa que o sistema premial iria concorrer para um custo crescente, visto que as contribuições eram destinadas ao pagamento de pensões e a despesa com aposentadorias iria crescer com a entrada em inatividade dos servidores. Caso fosse adotado o regime de capitalização, o custo do sistema teria que suportar não apenas os aposentados

existentes, mas também o ônus de financiar o valor referente ao período de tempo de serviço dos servidores em atividade anterior à adoção do regime de capitalização. Assim, o custo inicial seria bem maior do que aquele do sistema premial até que o déficit fosse amortizado e os aposentados existentes no início viessem a morrer. Em 1998, a previdência social reuniu a informação de diversas entidades para explicitar o custo de transição, a qual está detalhada na Tabela 4.

**Tabela 4: Estimativas de Custo de Transição**

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>CUSTO DE TRANSIÇÃO</b>
FIPE (1997)	255% DO PIB (RPPS E RGPS)
IBGE/IPEA 91997)	218% DO PIB (RGPS)
FGV/RJ	250% DO PIB (RGPS)
BANCO MUNDIAL	188% DO PIB (RGPS)

Fonte: Informe da Previdência Social (fev/98)

Observa-se que o esforço de converter o regime de repartição simples dos sistemas previdenciários tornava inviável tal empreendimento e que, no caso dos servidores públicos, tal custo ainda mais cresceu em razão de ganhos em decorrência de revisões de planos de carreiras que impactou automaticamente no valor dos proventos e pensões pagos em virtude da paridade, além do valor do benefício potencial dos servidores na iminência da aposentadoria em razão da integralidade.

Sem desprezar os fatores políticos, econômicos, normativos e de gestão que foram significativos para o fracasso do esforço da conversão do regime premial de previdência em regime de capitalização nos municípios brasileiros, o custo de transição foi elemento determinante para tal fenômeno, visto que ele foi ignorado pelas gestões municipais que apenas almejavam a redução dos gastos municipais com os encargos previdenciários. O resultado foram regimes próprios em processo de descapitalização em razão dos gastos crescentes com a aposentadoria de inúmeros servidores com a concomitante redução de receita de contribuições.

## **2.5. Segregação de massas: instrumento para equacionar o déficit de transição**

A Portaria MPS nº 403/2008 inovou ao regulamentar a questão do custo de transição com a proposição de três medidas, sendo a última obrigatória caso as duas primeiras

mostrarem-se inviáveis em termos orçamentários, financeiros e fiscais. As duas primeiras alternativas consistem em formas de amortização do déficit atuarial que consistia, principalmente, no custo de transição.

As duas formas de amortização, adoção de alíquota suplementar e aportes financeiros periódicos, essencialmente consistem em transferências do tesouro municipal para mitigar o déficit do sistema a fim de amparar o regime próprio durante a transição de um sistema desequilibrado para um regime sustentável em que as contribuições cumuladas e os rendimentos advindos da aplicação destas iria custear o plano de benefícios. Portanto, a receita de tributos e transferências iria financiar o déficit do sistema.

A exigência de estudo de viabilidade orçamentária, financeira e fiscal não fora despropositada, visto que a ausência de continuidade nas políticas públicas municipais constitui regra em que a previdência social não é exceção. Assim, os planos de amortização apresentados tinham o condão de expor uma “solução” para o problema do custo de transição, adotando-se plano de alíquota suplementar escalonada em que nos anos iniciais não gerava impacto fiscal, contudo, nos anos subsequentes, especialmente no período de gestões posteriores, o plano mostrava-se impraticável e, por conseguinte, a situação do regime próprio começava a se deteriorar rapidamente. Para coibir tal prática, houve a alteração na redação do Art. 19, § 2º, da corrente Portaria que agora impunha um critério de avaliação dos planos de amortização pela previdência social, desestimulando a prática então existente.

Outra alteração basilar foi realizada na redação do Art. 20, visto que tornava a segregação de massas uma obrigação quando da comprovação da inviabilidade de plano de amortização. Essa técnica consiste na definição de critério de “corte” dos servidores que iriam compor dois grupos distintos. Ao plano financeiro seriam vinculados os servidores cujo custo de transição inviabilizava a sua permanência no plano previdenciário. Os funcionários remanescentes iriam ser vinculados ao plano sob o regime financeiro de capitalização. O critério de “corte” poderia até acarretar na transferência da totalidade dos segurados para o plano financeiro (PORTO DE ALMEIDA E WALTER, 2012).

Essa técnica não era uma novidade, contudo, a Portaria a colocou explicitamente como uma alternativa e até uma obrigatoriedade, desde que déficit atuarial não pudesse ser amortizado, obrigando o gestor a promover um estudo atuarial para que fosse definido critério

para segregar a massa de segurados. Dessa forma, o custo de transição seria mitigado, gerando um grupo em extinção sob o regime de repartição simples e outro que iria constituir o núcleo de um regime de próprio sustentável em que as reservas cumuladas iriam custear o plano de benefícios, o alvo das reformas previdenciárias desde o final da década de 1990 no Brasil.

Em tese, a segregação de massas tem como fundamento a segmentação dos servidores em grupos com base em critério definido pelo estudo atuarial que pode utilizar a data de ingresso do funcionário no serviço do ente como servidor efetivo, a idade dele ou a da condição do segurado (ativo, aposentado ou pensionista), além de conjugar tais critérios para realizar a segmentação de tal forma que os custos para a manutenção dos planos segregados seja mínimo o quanto possível. Dessa forma o obstáculo do custo de transição passa a ser administrável, sendo mitigado o quanto possível no plano de benefícios sob o regime de capitalização.

Dessa forma, um pilar capitalizado sendo acompanhado de um pilar básico de repartição simples que garanta redistributividade ao sistema pode ser um bom desenho institucional para um novo sistema previdenciário. No entanto, nunca é demais lembrar, que um sistema multipilar pode ser implementado mediante várias formas de modelagem. Tudo depende dos objetivos de determinado país, de sua história e dos arranjos políticos circunstanciais (NÓBREGA, 2006, p. 109).

Conclui-se, que a adoção de um modelo de regime próprio em que coexistiriam um grupo sob o regime de repartição simples e outros sob o regime de capitalização consistia em uma medida adequada para enfrentar o custo de transição, especialmente pelas peculiaridades da evolução histórica da previdência no Brasil e da condição histórico-política em que se desenrola a reforma previdenciária. Porto de Almeida e Walter (2012) realizaram a simulação de um hipotético RPPS em que três formas de amortização do custo de transição (o método price, o sistema de amortização constante e o sistema de correção do saldo devedor) seriam comparadas entre si e com a segregação de massas.

Segundo os autores, os métodos anteriormente mencionados eram utilizados pelos regimes próprios para a amortização do custo de transição dos sistemas previdenciários. Esses métodos foram avaliados quanto à adequação da amortização em relação ao fluxo atuarial e à

compatibilidade com as disponibilidades financeiras do ente. Pode-se conceituar o método price ou sistema francês de amortização como aquele em que as prestações possuem valor constante, contudo, a amortização do principal é crescente e o valor juros, decrescente, visto que o saldo devedor diminui com o tempo.

No método de amortização constante (SAC), a amortização do principal é constante e o valor dos juros é crescente, visto que o período de capitalização é maior sobre cada parcela. Por fim, no método da correção do saldo devedor (SCSD), o valor da parcela é a razão entre o saldo devedor corrigido e o número remanescente de parcelas, resultando em valor crescente das prestações. Para comparação entre os métodos e a segregação de massas, foi adotado um município brasileiro com as características postas na Tabela 5 que detalha as características de segurados ativos, aposentados por tempo de contribuição (TC), aposentados por idade (ID), aposentados compulsórios (C), aposentados por invalidez (INV) e pensionistas.

**Tabela 5: Estatísticas descritivas da população vinculada ao RPPS**

Situação da População Segurada	Quantidade		Remuneração Média		Idade Média	
	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
Ativos	4.316	2.022	R\$ 3.579,75	R\$ 5.343,04	49,31	53,26
Aposentados TC	444	373	R\$ 2.706,43	R\$ 4.217,45	67,41	69,34
Aposentados ID	30	11	R\$ 2.145,29	R\$ 2.276,01	66,90	72,64
Aposentados C.	33	59	R\$ 1.493,94	R\$ 1.992,18	72,85	76,24
Apos. INV.	329	203	R\$ 2.317,51	R\$ 2.793,21	57,69	58,87
Pensionistas	158	21	R\$ 2.170,37	R\$ 2.323,10	73,34	76,85

Fonte: Porto de Almeida e Walter (2012).

Conforme a avaliação atuarial apurou-se um déficit da ordem de R\$ 1.956.373.190,03 em que foi adotada a tábua IBGE 2009 como hipótese de sobrevivência para válidos e inválidos, e a tábua Álvaro Vinda como hipótese para entrada em invalidez. Não se considerou a hipótese de novos entrados e a taxa anual de 6% como hipótese de taxa de juros reais.



Nos três métodos de financiamento não foram consideradas transferências intergeracionais, visto que o regime de capitalização era adotado pelo RPPS e o prazo de 35 anos para amortização foi utilizado como parâmetro. Por fim, o valor presente da folha de pagamento dos ativos foi definido em R\$ 22.883.894,23. A Tabela 6 apresenta o comparativo entre os métodos de financiamento desconsiderando-se o efeito inflacionário.

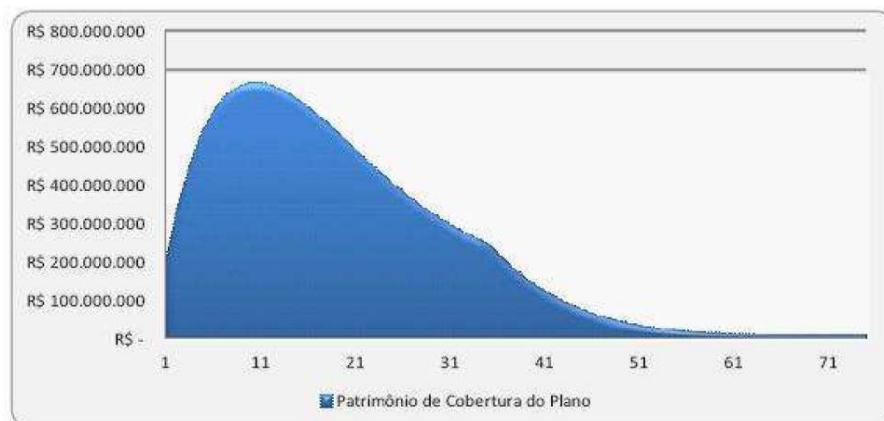
**Tabela 6: Análise comparativa dos métodos de Financiamento**

<i>Comparativo</i>	<i>SCSD</i>	<i>PRICE</i>	<i>SAC</i>
<i>1ª Prestação</i>	<i>R\$ 4.658.031,40</i>	<i>R\$ 10.947.008,34</i>	<i>R\$ 14.180.776,83</i>
<i>Última Prestação</i>	<i>R\$ 36.967.329,90</i>	<i>R\$ 10.947.008,34</i>	<i>R\$ 4.680.704,61</i>
<i>Total Pago</i>	<i>R\$ 6.446.231.362,81</i>	<i>R\$ 4.597.743.501,33</i>	<i>R\$ 3.960.911.102,44</i>

Fonte: Porto de Almeida e Walter (2012).

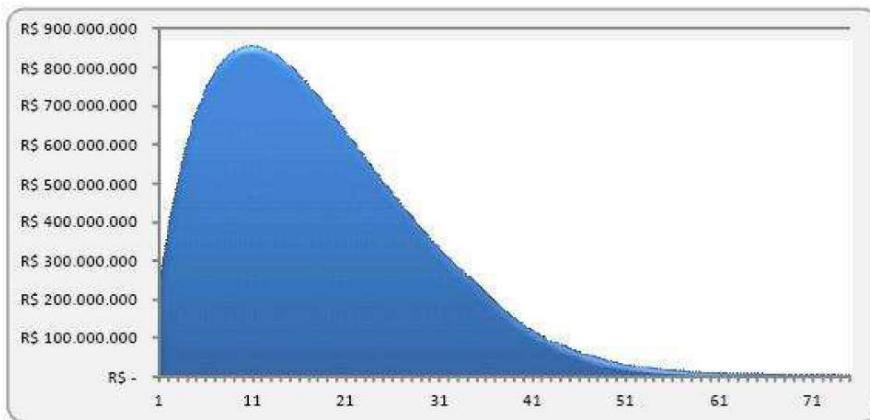
Observa-se que o método do saldo devedor corrigido (SCSD) apresenta o custo total maior, além de postergar a devida capitalização do sistema, sendo a primeira parcela equivalente a 20,36% do valor da folha atual de ativos e de 161,54%, a última. Quanto ao método de amortização francês (PRICE), o valor da parcela equivaleria a 47,84% do valor atual da folha de ativos. Quanto ao método SAC, o valor da primeira parcela equivaleria a 61,97% e a última, 20,45%. As Figuras 3 a 5 apresentam o fluxo anual do patrimônio do plano para cada um dos métodos de financiamento.

**Figura 3: Fluxo anual do patrimônio do plano pelo método price**



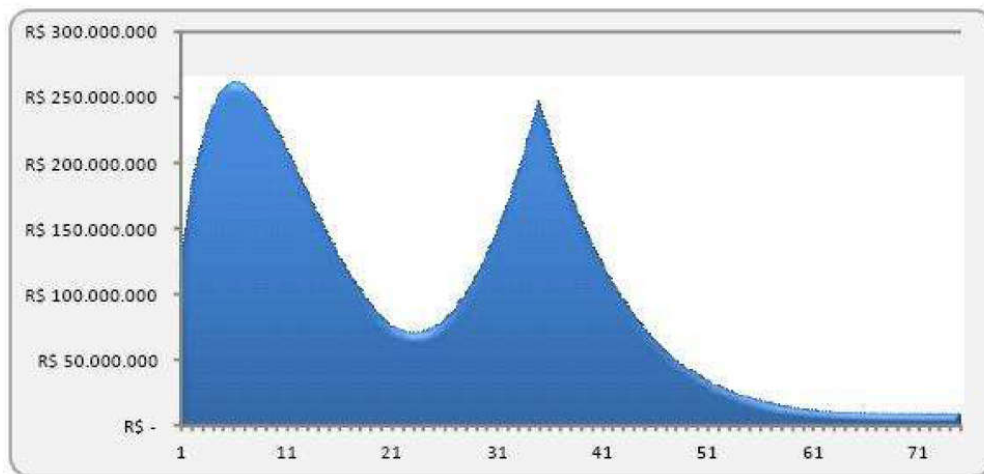
Fonte: Porto de Almeida e Walter (2012).

**Figura 4: Fluxo anual do patrimônio do plano pelo método SAC**



Fonte: Porto de Almeida e Walter (2012).

**Figura 5: Fluxo anual do patrimônio do plano pelo método do saldo devedor corrigido**



Fonte: Porto de Almeida e Walter (2012)

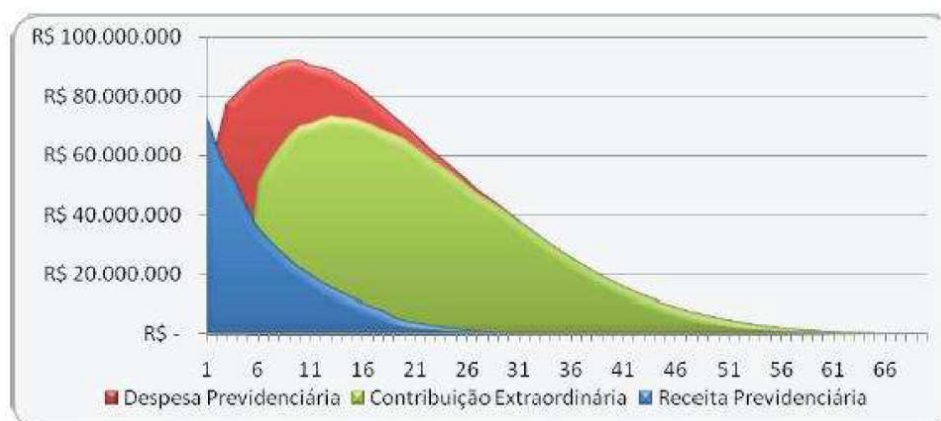
Observa-se que os métodos PRICE e SAC apresentam como resultado fluxo anual do patrimônio assemelhado, contudo, pelo método de financiamento SAC há uma antecipação de recursos que irão lastrear o pagamento de benefícios do sistema, prevenindo contra qualquer insuficiência de recursos. Por outro lado, essa antecipação gera um custo maior em curto prazo do que o apresentado pelo método PRICE.

Essa aparente desvantagem do método SAC é compensada pelo custo total menor, visto que os recursos antecipados iriam gerar rendimentos os quais mitigariam o ônus da

amortização do déficit do sistema. Mesmo apresentando um custo total menor e uma maior adequação do ingresso dos recursos quanto à demanda gerada pelos benefícios, é questionável a viabilidade financeira e orçamentária da adoção dessa forma de amortização.

Quanto ao método do saldo devedor corrigido, além de apresentar um custo total maior que os demais, o fluxo anual do patrimônio é irregular pela postergação do ingresso de recursos que pode gerar insuficiência financeira em algum momento, situação essa que deve ser suportada pelo ente como um custo extra. Em relação à segregação de massas, a Figura 6 apresenta o seguinte fluxo atuarial anual.

**Figura 6: Fluxo atuarial anual do plano com a segregação de massas**



Fonte: Porto de Almeida e Walter (2012).

O seguinte fluxo atuarial foi resultante da adoção da data de corte extrema, ou seja, todos os servidores existentes foram transferidos para o plano financeiro, repassando ao ente o risco atuarial de toda a população segurada. Isso viabiliza uma base comparativa com as três formas de amortização anteriormente apresentadas.

No caso, a data de corte foi a transferência de todos os servidores existentes para o plano financeiro, sendo os novos servidores vinculados ao plano de capitalização. Em virtude disso, os primeiros aportes mensais para a cobertura de insuficiência iriam ocorrer no quinto ano e equivaleriam a 8,58% do valor atual da folha dos ativos. No décimo terceiro exercício, iriam ocorrer os maiores aportes mensais que equivaleriam a 26,66% do valor atual da folha dos ativos.

O custo total mensal ao se adotar a segregação de massas seria equivalente ao déficit atuarial apurado, o que torna a segregação por si a alternativa menos custosa. Como o plano é financeiro, não haveria a obrigação de constituir reservar para custear o pagamento dos benefícios e, além disso, o prazo para amortização seria equivalente ao período de existência do próprio plano, ou seja, superior ao prazo de 35 anos previsto pela Legislação.

Em virtude disso, o método da segregação de massas mostra-se mais viável em termos financeiros e orçamentários. Acresça-se também o aspecto de que uma data de corte mais adequada poderia ser adotada em que parte dos segurados seria mantida no plano capitalizado, o que poderia antecipar o déficit no plano financeiro, visto que a contribuição desses servidores não poderia ser utilizada para custear os benefícios do plano financeiro. Por outro lado, os rendimentos gerados pelas receitas de contribuição cumuladas iriam amortizar parte do déficit, reduzindo o custo total da adoção da segregação de massas.

## **2.6. O dilema municipal**

Com o intuito de obter elementos para mensurar a situação municipal diante da segregação municipal realizada, delimitou-se um grupo de municípios do Estado de Pernambuco para a análise de suas informações. Foram escolhidos os municípios em que houve a realização de segregação de massas e que houvesse um fluxo contínuo de informações que viabilizasse o desenho do quadro da evolução do regime próprio após a segregação.

A base para realizar tal definição e também fonte primordial de dados foi o demonstrativo de resultado de avaliação atuarial (DRAA) que deveria ser realizado anualmente e por plano segregado, oferecendo uma gama de dados necessários para desenhar não apenas um quadro da evolução passada, incluindo também a possibilidade de estimar tendências.

Entretanto, a segregação em si não possui o condão de equacionar todo o problema da viabilidade do RPPS, sendo patente que a segregação deve ser precedida de uma análise sistêmica amparada em uma avaliação dos custos futuros dos planos segregados do regime. Diante disso, Marcos Nóbrega (2006, p. 178) afirmou:

Uma grande dificuldade para a implantação de regimes próprios é a questão da gestão. Há, como se falou alhures, uma crise gerencial na previdência e, no mais das vezes, os municípios não se encontram capacitados para gerir sistemas previdenciários adequadamente. Assim, parece mais cômodo aderirem ao regime geral pois se livrariam das complicações da gestão. Além disso, terão que assumir os riscos de desempenho desses regimes próprios, bem como os riscos financeiros pela existência de déficits permanentes.

Situação atuarial fortemente deficitária, dependência dos repasses de outras esferas e a ausência de instrumentos fiscais disponíveis como emissão de títulos da dívida pública. Esses aspectos exigem da parte dos municípios uma atenção especial quanto à gestão previdenciária, procurando-se amortizar o déficit atuarial para impedir um futuro déficit financeiro que iria comprometer as finanças locais. Essa situação promove um dilema que não oferece respostas uniformes e inequívocas, mas que dependem da análise objetiva da realidade.

Assim, não apenas a avaliação dos critérios para a segregação de massas e realocação de ativos promove o saneamento dos problemas atuariais e financeiros do regime próprio, mas também o acompanhamento da evolução da cobertura do passivo do regime capitalizado e as ações para mitigar o impacto do déficit crescente do plano em extinção sob o regime de repartição simples.

Mesmo que o plano capitalizado obtenha êxito na amortização do custo de transição, caso haja da parte da gestão municipal uma atitude passiva diante do crescente desequilíbrio no plano financeiro, mesmo que este não exija a cumulação de reservas, o impacto de tal situação pode anular qualquer benefício da segregação de massas, visto que pode carrear recursos significativos que deveriam custear serviços públicos para o pagamento de benefícios dos servidores, inviabilizando o próprio ente municipal.

Acresça-se a isto o desafio da complexidade inerente à gestão de um sistema previdenciário que envolve desde a adoção de uma política de gestão de passivos e riscos adequada, definição de uma política de investimentos compatível com a premissa atuarial, estímulo a uma cultura previdenciária entre os servidores para viabilizar o controle social, a

necessária continuidade de uma agenda política municipal adequada à viabilidade do sistema previdenciário, entre outros.

Por fim, cabe ressaltar o problema da escala que torna variável o êxito da gestão em obter rendimentos compatíveis com a premissa sem que haja a assunção de riscos em um patamar acima do recomendável.

### **3. METODOLOGIA**

Este capítulo tem como objetivo descrever e explicar a metodologia a ser utilizada, definindo o tipo de pesquisa quanto aos seus fins e meios, o universo e a população, a seleção dos sujeitos de pesquisa, a coleta e tratamento de dados e, por fim, as limitações do método escolhido para a realização da pesquisa.

#### **3.1. Tipo de pesquisa**

A classificação da pesquisa foi baseada na taxionomia apresentada por Vergara (2008) que, de acordo com os critérios propostos, o estudo pode ser classificado quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins a pesquisa será descritiva porque irá expor as características dos regimes próprios dos municípios do Estado de Pernambuco que realizaram segregação de massas.

Quanto aos meios a pesquisa é bibliográfica. Ela será bibliográfica porque é necessário compor inicialmente o referencial teórico com fulcro em material disponibilizado em livros, artigos, revistas, redes eletrônicas e outros tipos de material acessível ao público. Por outro lado, informações municipais referentes ao aspecto atuarial serão obtidas por meio de material acessível ao público em página eletrônica da entidade governamental responsável pela guarda e disponibilização desses dados.

A fonte primordial de informações acerca dos municípios pernambucanos é a página eletrônica da Previdência em que estão disponibilizados demonstrativos enviados pelos gestores dos regimes de previdência própria. Entre esses demonstrativos, destaca-se o Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA), o qual foi resultante da exigência estabelecida pela Lei Federal nº 9.717/1998, em seu Art. 1º, Inciso I.

Esse dispositivo determinou a realização de avaliação inicial quando da instauração do regime próprio e cada balanço patrimonial, ou seja, teria periodicidade anual. Na Portaria Ministerial nº 403/2008, Art. 8º, é explicitada a finalidade da avaliação atuarial e que consistiria na preservação do equilíbrio atuarial e financeiro por meio da organização e revisão do plano de custeio e de benefícios. Em outras palavras, a avaliação atuarial iria estimar o montante de recursos necessários para o pagamento dos benefícios previstos no

plano legalmente estabelecido e devido aos segurados e seus dependentes, o que constituiria a reserva matemática do regime próprio.

Estimadas as reservas matemáticas, deve ser revisado o plano de custeio para que sejam cumulados recursos suficientes para o adimplemento das obrigações assumidas pelo regime próprio. Na Portaria Ministerial nº 403/2008, em seus Arts. 5º ao 11º, são estabelecidas as hipóteses atuariais que devem ser observadas quando da realização da avaliação. Essas informações contidas na avaliação devem ser postas em arquivo eletrônico a ser enviado para a Previdência, arquivo esse consubstanciado no DRAA que, após ser validado pela Previdência quanto a seus aspectos formais, é disponibilizado na respectiva página eletrônica.

Esse demonstrativo foi eleito para ser o objeto da coleta dos dados utilizados por este estudo, no caso, ativo cumulado do plano capitalizado, déficit ou superávit atuarial e número de segurados ativos por plano. Como o demonstrativo é fruto de informações enviadas pelos órgãos gestores dos RPPS e não são objeto de validação em relação à avaliações ou dados de gestão do regime próprio, salvo em auditorias eventuais, há a possibilidade de inconsistências.

### **3.2. Universo e população**

O universo da pesquisa é formado pelos regimes próprios de previdência municipal instalados nos municípios do Estado de Pernambuco cujo número é da ordem de 184. A partir das informações contidas nos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) desses municípios pernambucanos, foram identificados os municípios nesse universo que realizaram segregação de massas, definindo preliminarmente a população deste estudo.

A pesquisa feita com base nos DRAA revelou que quarenta e seis municípios realizaram a segregação de massas. Essa população inicialmente definida é aperfeiçoada com o expurgo de municípios que porventura não tenham disponibilizado todos DRAA posteriores à segregação na página da previdência social, o que impediria a construção de uma linha evolutiva ao longo dos anos. Os Municípios de Águas Belas, Brejo da Madre de Deus, Cumaru, Ingazeira, Jataúba, Panelas, Pedra e Pombos, foram excluídos da amostra em razão da ausência de envio de diversos DRAA, tornando fragmentado quadro evolutivo de tais regimes próprios. No caso de Recife, diversos DRAA não informam o déficit atuarial do



plano financeiro, tornando prejudicada a informação sobre regime próprio. A Tabela 7 detalha dos municípios que integram a população objeto de estudo.

**Tabela 7: Municípios que sofreram segregação que integram a população em estudo**

MUNICÍPIO	Exercício da Segregação	Quantitativo Segurado Plano Capitalizado	Proventos médios dos inativos do Plano Financeiro (R\$)
AFOGADOS DA INGAZEIRA	2008	215	1.323,70
ALTINHO	2009	10	1.241,05
AMARAJI	2012	17	1.313,67
ARCOVERDE	2010	10	1.224,98
BELO JARDIM	2008	319	1.987,98
BONITO	2009	37	1.164,56
BUIQUE	2012	0	1.805,71
CABO DE SANTO AGOSTINHO	2006	2.712	2.515,79
CANHOTINHO	2010	262	1.209,32
CAPOEIRAS	2009	6	1.426,89
CARUARU	2007	1.724	1.972,81
CORTÊS	2009	18	1.394,59
CUSTÓDIA	2008	91	1.741,44
EXU	2010	297	951,39
FLORESTA	2010	9	1.309,51
GRAVATÁ	2009	508	2.428,37
IGARASSU	2013	55	2.266,81
ITAQUITINGA	2009	0	1.378,73
JABOATÃO DOS GUARARAPES	2006	2.214	2.777,04
LAJEDO	2008	386	1.469,26
LIMOEIRO	2012	571	2.183,61
MIRANDIBA	2011	0	1.214,39
OLINDA	2009	878	2.964,88
PALMEIRINA	2009	0	1.321,81
PAULISTA	2009	129	2.504,72
RIACHO DAS ALMAS	2009	11	1.199,88
SALGUEIRO	2008	482	1.312,58
SÃO BENEDITO DO SUL	2008	268	1.183,93
SÃO BENTO DO UNA	2009	179	1.466,63
SÃO JOSÉ DO BELMONTE	2008	201	1.104,50
SÃO LOURENÇO DA MATA	2010	64	1.686,08
SÃO VICENTE FÉRRER	2013	112	1.226,29
SERRA TALHADA	2008	927	1.084,67
SERTÂNIA	2007	316	1.225,52
TIMBAÚBA	2010	31	1.618,70
TRIUNFO	2013	111	1.549,77
VITÓRIA DE SANTO ANTÃO	2009	1.142	2.207,37

Fonte: DRAA 2015 – Ministério da Previdência Social.

Quanto ao marco temporal final, decidiu-se utilizar o último exercício em que todos os municípios da amostra apresentaram o DRAA o mais recente o quanto possível. No caso, constatou-se que o DRAA 2015 foi o último em que todos foram entregues pela população de municípios, assim, o marco temporal adotado foi 31/12/2014, a data base dos dados utilizados para realizar a avaliação atuarial de 2015. Tal medida prejudicou a obtenção de um quadro mais atual, contudo, permitiu a obtenção de uma informação mais íntegra.

Em relação ao marco temporal inicial, a heterogeneidade do momento da definição da data corte da segregação oferece um desafio maior do que a fixação do marco final. A segregação de massas pode adotar diversos critérios para segmentar os servidores como tempo de serviço restante para a aposentadoria ou a data de admissão no ente como servidor efetivo, por exemplo. Em consulta aos DRAA dos municípios que constituem a população em estudo, constatou-se que a data de admissão foi o critério adotado por todos eles.

A análise da Tabela 7 revela que ao adotar o exercício de 2008 (DRAA 2009) como marco inicial 33 dos regimes próprios integrantes da população, no caso, 89,19%, estariam envolvidos com a utilização de todos os dados de sua série histórica, o que recomendou o uso de tal exercício como ponto de partida.

Quanto ao tratamento de dados, as informações provenientes de cada plano dos regimes próprios seriam segregadas por exercício e seriam utilizadas para a construção de um gráfico bloxpot. Esse tipo de representação informa cinco medidas: a mediana, o primeiro quartil, o terceiro quartil, além do menor e do maior valor no conjunto dados entre a borda interna inferior e a borda interna superior. Dessa forma, o bloxpot mostra o centro, a dispersão e a assimetria de um conjunto de dados. Não se pode deixar de citar os outliers, valores extremos que se localizam além dos limites das bordas internas e cuja presença pode indicar problemas de inconsistência nesses dados (MANN, 2015).

Ao se colocar lado a lado os bloxpot dos exercícios que compõe o quadro evolutivo do plano previdenciário ou do plano financeiro, permite-se um exame da evolução da população do estudo quanto à sua distribuição e, por conseguinte, da tendência que porventura esteja sendo expressa por eles.

### 3.3. Indicadores Adotados

Em virtude da heterogeneidade da amostra de municípios, o que implica em valores bem diversos de resultado atuarial os quais prejudicariam uma análise conjunta, recomenda-se a normalização dos valores com a adoção de indicador tanto para o grupo dos planos financeiros dos municípios da amostra quanto para o plano capitalizado.

No caso do plano financeiro, seria adotado o resultado atuarial por segurado ativo. Como a segregação de massas é adotada quando o custo de transição é por demais oneroso para o regime próprio, o plano financeiro sempre apresentaria déficit atuarial, o que reduziria o indicador a déficit atuarial por segurado ativo. Esse índice permitiria agregar o efeito da redução do número de servidores ativos, o que iria agravar a situação do sistema mesmo que o montante do déficit permanecesse inalterado entre as avaliações.

Quanto a esse índice, cabe mencionar o plano de contribuição definida (CD). Este possui a característica de que o valor dos benefícios programados é permanentemente ajustado ao saldo mantido em favor do participante, o qual assume o risco financeiro do plano.

Ao contrário do plano de benefício definido (BD) o qual possui caráter mutualista, o plano CD é marcado pelas contas individuais dos participantes, facilitando a individualização da provisão matemática e, por conseguinte, da apuração do valor do benefício programado em determinado momento. Em vista disso, as quotas individuais não possuem déficit ou superávit, mas um saldo sobre o qual é feito o cálculo do valor do benefício programado em determinado momento.

A esta característica de individualização das contas dos participantes, alie-se a conta provisões matemáticas a constituir, parte do exigível atuarial do passivo de entidades de previdência complementar. Essa conta não escriturada possui a função de consolidar os montantes a valor presente das contribuições especiais ou extraordinárias do patrocinador e dos participantes para amortizar o serviço passado, o déficit atuarial e provisões para ajustes do plano. Assim, o índice déficit por segurado ativo seria uma forma de constituir uma conta fictícia por servidor ativo em que estaria estimado o valor da provisão a constituir para que fosse custeada o benefício programado de aposentadoria desse funcionário.

Uma possível restrição a tal indicador é que ele exclui os inativos e pensionistas do grupo sobre o qual seria imposto o ônus para custear o sistema. Essa restrição em si não prejudica a adoção desse critério, visto que o Art. 40, § 18, da Constituição Federal isenta de contribuição os inativos até o valor do limite máximo do salário de benefício do Regime Geral que, ao final de 2014, era da ordem de R\$ 4.390,24.

Na Tabela 7 são expostos os valores dos proventos médios dos inativos pagos pelos fundos financeiros dos regimes próprios integrantes da amostra. Consta-se que em nenhum deles o limite máximo do RGPS é extrapolado. A única conclusão é que pode haver servidores cujos proventos extrapolem o limite e, dessa forma, venham a contribuir para o custeio dos benefícios pagos pelo plano financeiro, contudo, tais servidores constituem exceção e, por isso, podem-se excluir os inativos do cálculo do indicador sem assumir distorção significativa.

No caso do plano capitalizado, o critério a ser adotado é o índice de cobertura da reserva matemática (ICRM) que consiste na razão entre o ativo do plano e a reserva matemática estimada. A adoção desse indicador permitiria a verificação da real capitalização de um plano previdenciário, visto que a mera análise de valores ou direitos acumulados poderia induzir a conclusões equivocadas, pois estaria desconsiderando flutuações no valor das reservas matemáticas.

A adequação desse critério é que o mesmo é mencionado como parâmetro de equilíbrio atuarial do plano por meio da Portaria Ministerial nº 403/2008, em seu Art. 25, Inciso I. Esse dispositivo determina que plano deve apresentar ICRM pelo menos igual ou maior que 1,25 por cinco exercícios consecutivos para que o ente pudesse adotar revisão do plano de custeio que implicasse em redução do valor das alíquotas ou dos aportes financeiros.

### **3.4. Limitação do método**

O método escolhido apresenta certas limitações. A principal é que a fonte de dados primária será o demonstrativo de resultados da avaliação atuarial, o qual constitui em declaração feita pela gestão municipal e pode apresentar inconsistências, especialmente entre as informações das avaliações ao longo dos exercícios.

Por outro lado, realizar uma pesquisa documental junto às unidades gestoras dos regimes próprios para fazer uma análise crítica dos dados contidos nos DRAA disponibilizados ao público iria inevitavelmente reduzir a população do estudo. Assim, diante da impossibilidade da verificação individual das informações em razão da dispersão geográfica dos municípios integrantes da amostra, as informações são reputadas como consistentes para viabilizar o presente estudo.

As conclusões não podem ser necessariamente generalizadas em razão das características específicas da população objeto da pesquisa. Além disso, a inconsistência de informações atuariais dos municípios da população pode reduzir a ainda mais a sua validade como representação do universo de municípios no Brasil que realizaram segregação, o que pode gerar distorções na análise quantitativa.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Descrição dos resultados

Conforme foi dito anteriormente, a fonte de informações primordial acerca dos municípios pernambucanos seriam os Demonstrativos de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA) disponibilizados na página eletrônica da Previdência. Esses demonstrativos revelaram que dos 184 municípios do Estado de Pernambuco, apenas 46 realizaram segregação de massas. Esse grupo inicial foi expurgado dos municípios que não enviaram todos os DRAA posteriores à segregação ou cujos demonstrativos não continham as informações necessárias para o estudo.

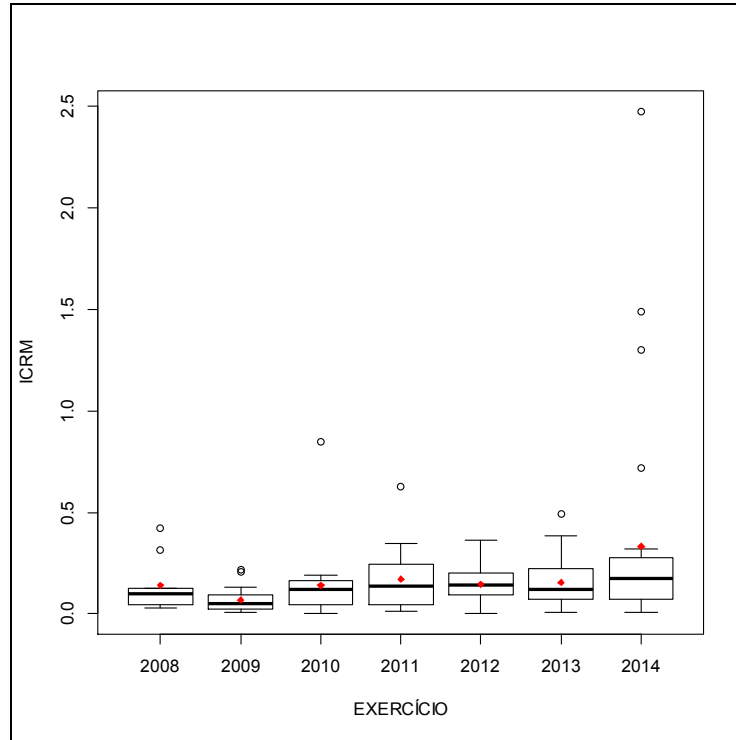
Assim, a população em exame ficou reduzida a trinta e sete municípios detalhados na Tabela 7. A partir dos DRAA dos planos financeiros desses entes foram extraídos os dados do número de servidores efetivos vinculados ao mesmo e o déficit atuarial apurado para o cálculo do índice adotado de déficit por segurado. No caso dos planos previdenciários, foram coletados o valor das reservas matemáticas e dos ativos garantidores do plano de benefícios para o cálculo do índice de cobertura da reserva matemática.

Com esses indicadores dos municípios por exercício, foram construídos gráficos bloxpot por plano para cada exercício, sendo postos em sequência para fornecer um quadro evolutivo dessa população. Em virtude dos outliers encontrados, constatou-se que os diagramas de caixa ficaram por demais reduzidos para um melhor exame.

Assim, são apresentados dois conjuntos, sendo o primeiro contendo todos os outliers e o segundo, com escala ajustada que deixa de apresentar parte dos valores extremos, mas torna mais visíveis os diagramas para a necessária análise evolutiva. A Figura 7 apresenta os resultados dos planos previdenciários com todos os outliers e a Figura 8 apresenta os mesmos resultados com escala ajustada para enfatizar os diagramas em detrimento dos valores extremos.

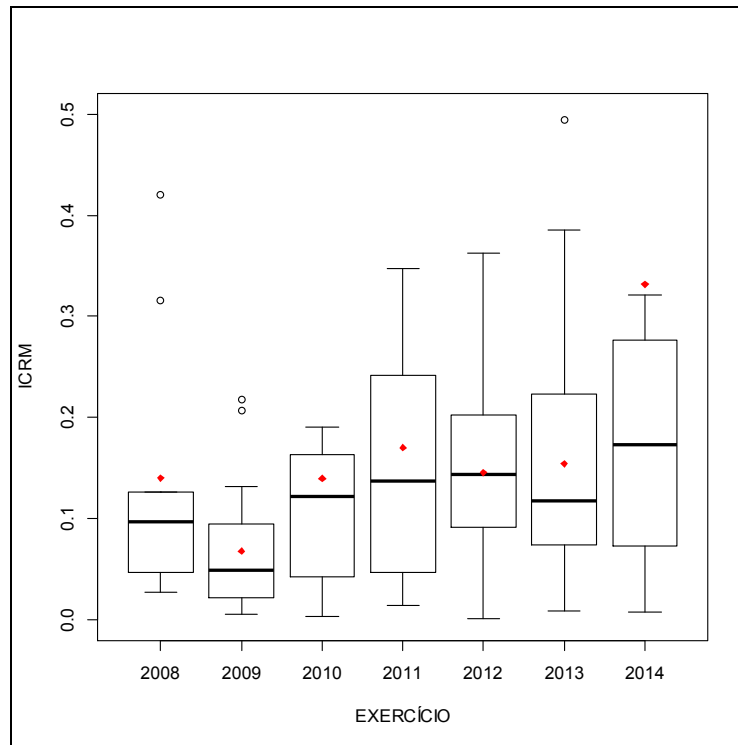
Quanto aos planos financeiros, a Figura 9 apresenta os resultados com todos os outliers, não havendo necessidade de ajuste de escala.

**Figura 7: Bloxpots dos planos previdenciários por exercício**



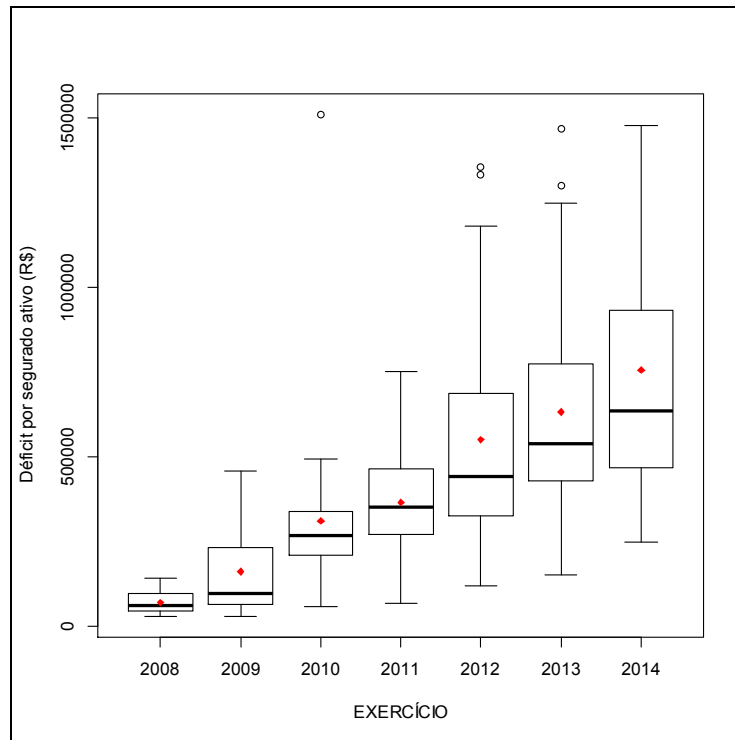
Fonte: DRAA (2009 -2015) – Ministério da Previdência Social.

**Figura 8: Bloxpots dos planos previdenciários com escala ajustada**



Fonte: DRAA (2009 -2015) – Ministério da Previdência Social.

**Figura 9: Bloxpots dos planos financeiros por exercício**



Fonte: DRAA (2009 -2015) – Ministério da Previdência Social.

A Figura 7 revela que no exercício de 2014 há o maior número de valores extremos, os quais estão relacionados aos Municípios de Altinho, Capoeiras, Cortês e Custódia. No caso do Município de Altinho, há um incremento da ordem de 293% no montante de ativos garantidores do DRAA 2014 para o DRAA 2015.

Entretanto, há uma redução de 48 para apenas 10 segurados ativos entre esses demonstrativos, indicando uma inconsistência nas informações do DRAA 2015. Como esse Município não enviou o DRAA 2016 para o Ministério da Previdência, restou impossibilitada a confirmação ou não dos dados questionados.

Situação assemelhada foi observada quanto ao Município de Cortês, onde houve incremento de 699,53% no montante de ativos garantidores entre os mencionados DRAA 2013 e 2015, contudo, redução de 24 para 18 no número de segurados ativos entre esses demonstrativos.

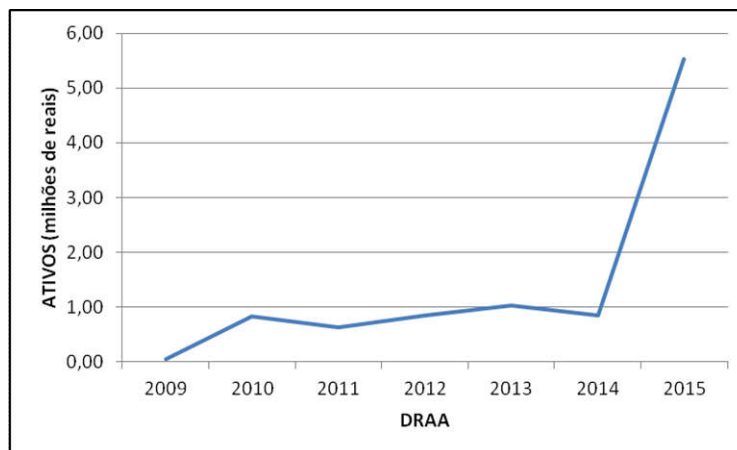


Quanto ao Município de Capoeiras, o plano previdenciário tornou-se efetivo apenas a partir do DRAA 2015, quando foram vinculados seis funcionários ao mesmo. A remuneração média deles (R\$ 1.014,00) não seria suficiente para gerar os ativos registrados no DRAA, o que pode sugerir que houve transferência de recursos do plano financeiro em razão da segregação.

Por outro lado, a Portaria MPS nº 403/2008, em seu Artigo 21, § 1º, determina que a totalidade dos recursos acumulados fossem destinados ao plano previdenciário. Assim, caberia uma pesquisa documental nos registros da unidade gestora do regime próprio para confirmar ou não a inconsistência das informações.

Em relação ao Município de Custódia, houve um incremento da ordem de 559,41% dos ativos garantidores entre os DRAA de 2014 e 2015. Acresça-se a isto a existência de oscilações no valor dos ativos garantidores detalhadas na Figura 10. Elas não são explicadas pela existência de dois segurados aposentados e de três pensionistas a partir do DRAA 2013. Este caso também exigiria uma pesquisa documental.

**Figura 10: Evolução dos ativos do plano previdenciário de Custódia**



Fonte: DRAA (2009 -2015) – Ministério da Previdência Social.

A análise da Figura 8 revela uma oscilação muito significativa da dispersão do índice ICRM ao longo dos exercícios, apenas demonstrando uma tendência a uma maior dispersão nos exercícios de 2013 e 2014, a qual exigira dados posteriores para se confirmar.

Quanto aos planos financeiros, a Figura 9 revela que há uma tendência para uma maior dispersão dos valores do déficit por segurado e uma assimetria negativa nessa dispersão.

#### **4.2. Discussão dos resultados**

O primeiro aspecto que se destaca nos gráficos que expõem a evolução dos regimes é que há uma nítida tendência para o crescimento do déficit atuarial por segurado nos planos financeiros dos regimes próprios que promoveram segregação de massas. Além disso, a assimetria negativa crescente na distribuição indica que metade dos municípios da população apresenta um crescimento do déficit no ritmo ainda maior, o que recomendaria um estudo mais detido sobre eles para verificar quais são os fatores que estariam influenciando tal comportamento, o que não constitui objetivo deste estudo.

A conclusão que se pode tomar em relação aos planos financeiros é que as gestões municipais não estão adotando medidas necessárias para equacionar tal tendência e, por conseguinte, expondo-se ao risco do futuro impacto desse déficit crescente nas contas municipais.

Quanto aos planos previdenciários, não há uma tendência nítida de acumulação de recursos para o custeio sustentável dos benefícios, pois o incremento apresenta uma evolução em ritmo insuficiente para gerar os recursos necessários para gerar os recursos em um prazo de trinta e cinco anos, período máximo estabelecido para que o déficit atuarial seja equacionado por meio de plano de amortização. Portanto, há o risco de que os planos previdenciários segregados possam exigir plano de amortização em um futuro próximo para compensar esse ritmo inadequado de capitalização.

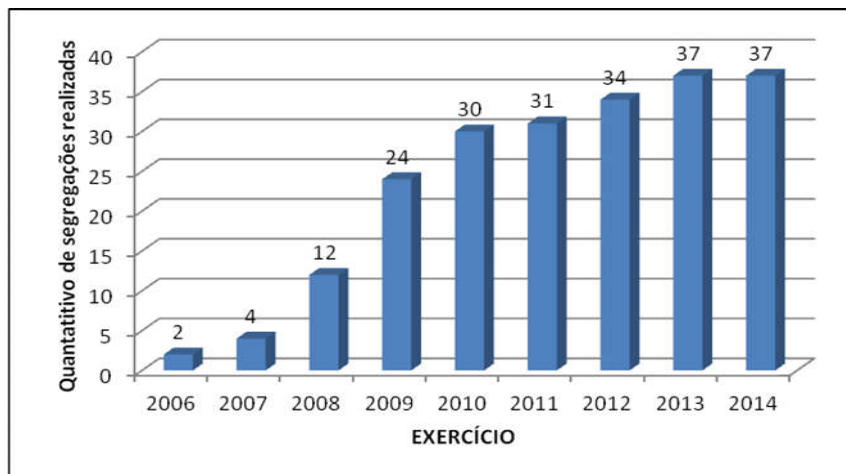
Quanto a isso, cabe frisar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) possui nítida relação com a Lei Federal nº 9.717/1998, tanto que esta previa em seu texto original um limite para o comprometimento da Receita Líquida Municipal com gastos com inativos e pensionistas. A LRF prevê em seu Art. 1º, § 1º, que a gestão pública tem como pressuposto a existência de uma ação planejada e transparente. A transparência permite viabilizar o controle dos atos da Administração tanto pelo cidadão quanto pelos órgãos de controle.

A ação planejada procura resguardar a necessária eficiência da ação pública. Essa planejada e transparente deve procurar a prevenção e a correção antecipada de desvios que possam afetar as contas públicas. E a questão da gestão do déficit do plano financeiro é questão essencial para o futuro das contas municipais.

Apesar de que a transição para um regime de capitalização acarreta na assunção de um custo e que este sempre era denotado pela avaliação atuarial inicial e nas subsequentes, os regimes próprios não adotavam a segregação de massas e até definiam um plano de custeio inadequado, o que suscitou a Lei Federal nº 10.887/2004 que veio para impor limites para as alíquotas para o cálculo das contribuições a cargo dos servidores e dos entes.

A Figura 11 expõe que o número de regimes segregados era irrisório, apenas sofrendo aumento significativo com o advento da Portaria MPS nº 403/2008 que não apenas expressamente previa a hipótese da segregação, mas a tornava obrigatória caso a amortização do déficit não fosse viável pelas vias de aportes financeiros ou adoção de alíquotas suplementares. Portanto, a gestão previdenciária municipal apresenta o comportamento de vir a reboque das decisões da esfera da União.

**Figura 11: Evolução do número de RPPS segregados da amostra**



Fonte: DRAA – Ministério da Previdência

Outro aspecto importante é que os DRAA não faziam a menor menção a um estudo atuarial sobre o qual estivesse baseada a data de corte para a segregação, sendo indício de que a definição do critério de separação dos segurados não fosse calcada em uma avaliação do

custo de transição e sim no impacto de curto e médio prazo da segregação nas contas públicas, possibilidade essa que exige uma pesquisa documental para confirmar tal hipótese.

Conclui-se que a ausência de uma visão de longo prazo da parte da gestão municipal que aliada a uma cultura previdenciária incipiente, torna a gestão previdenciária permeada pelo imediatismo, o que apenas resulta em uma solução futura ainda mais onerosa em termos políticos e sociais. A manutenção desses aspectos constitui um risco significativo para a viabilidade das segregações realizadas e, por conseguinte, frustrando a sua finalidade de equacionar o custo de transição de um regime de repartição simples para um sistema de capitalização que, em tese, seria sustentável sem por em risco o equilíbrio fiscal dos entes municipais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência social é um direito do cidadão que procura resguardá-lo da perda parcial ou total, eventual ou permanente, da capacidade laborativa. Portanto, a própria manutenção da ordem social exige que o Estado consiga viabilizar tal direito sem prejudicar os demais serviços públicos por ele prestados. Para isso uma gestão transparente e planejada, calcada em critérios e ações que preservem o equilíbrio atuarial e financeiro, deve ser o objetivo a ser perseguido veementemente pelo Estado.

A previdência dos servidores públicos não escapa a tal necessidade e este estudo procurou fazer uma análise que mostrasse uma visão dos resultados das ações de gestões dos municípios nesse sentido, focando-se nos resultados da adoção da segregação de massas pela gestão, medida disponível para equacionar o custo de transição entre regimes previdenciários distintos, no caso, do regime de repartição simples para o de capitalização.

Mesmo com limitações de ordem espacial ou temporal, a população conseguiu evidenciar os efeitos da segregação de massas adotada pelos entes municipais. De um lado, revelou o déficit crescente do déficit por segurado nos planos financeiros segregados que denotam a ausência de medidas que efetivamente possam prevenir riscos futuros e certos para o equilíbrio fiscal que, em termos práticos, poderão acarretar na solução de continuidade de serviços essenciais e a perda da capacidade de investimento do Poder Público.

Quanto aos planos previdenciários segregados, o ritmo inadequado de capitalização apontado nos resultados revela que há o risco de que um plano de amortização tenha que ser adotado em um futuro próximo, ainda mais onerando o custo de transição.

Como sugestão para estudos futuros, propõe-se um estudo mais detalhado de aspectos da gestão municipal como normas locais, demonstrativos financeiro-contábeis e das próprias avaliações, além de possíveis entrevistas com gestores, para identificar as razões para que a capitalização dos sistemas seja insuficiente ou de possíveis práticas benéficas que possam ser reproduzidas pelos demais.

Espera-se que este trabalho tenha contribuído para uma discussão inicial sobre o efetivo benefício da segregação de massas para a obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência municipal.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In. BRESSER PEREIRA, Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª edição. Rio de Janeiro. FGV, 2005.

BRASIL. **Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA)**. Ministério da Previdência. Brasília, 2016. Disponível em: < <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/demonstrativos-rpps/>>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

BRASIL. **Estatísticas dos Regimes Próprios**. Ministério da Previdência. Brasília, 2016. Disponível em: < <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/estatisticas-2/>>. Acesso em 25 de agosto de 2016.

BRASIL. **Regimes Próprios de Previdência Social: Consolidação da Legislação Federal**. Ministério da Previdência Social. Brasília, 2016. Disponível em < <http://www.previdencia.gov.br/>>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público. Brasília. Enap, ano 27, v. 120, nº 1, jan/abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro. FGV, 2009.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HORVARTH JÚNIOR, Miguel; **Previdência Social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios**. São Paulo: Atlas, 2007.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Os sindicatos: representação de interesses e ação política de capital e trabalho no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Octávio (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. São Paulo Editora Unesp, 2007. p. 359-373.

CHAN, Betty Lilian; Lopes da Silva, Fabiana; Martins, Gilberto de Andrade. Fundamento de Previdência Complementar: da atuária à contabilidade. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas: FIECAFI/USP, 2010.

COSTA, Valeriano. **Federalismo**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Octávio (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. São Paulo Editora Unesp, 2007. p. 211-222.

DUARTE DE ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio; **Despesa previdenciária: análise de sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma**. Planejamento e políticas públicas. São Paulo. Ipea, v. 16, dez. p. 39-99, 1997

ESTEVÃO DE MORAES, Marcelo Viana; **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais**. 2ª ed. Brasília, MPS; SPPS, 2001. Coleção Previdência Social. v.02.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício et al; **Previdência própria dos municípios: gestão, desafios e perspectivas**. Recife, Os Autores, 2002.

GAMA DE ANDRADE, Luis Aureliano. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Octávio (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. São Paul: Editora Unesp, 2007. p. 243-256.

MANN, Prem S., Introdução à Estatística. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto; **Direito da Seguridade Social**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NÓBREGA, Marcos; **Previdência dos servidores públicos: atualizada pela Emenda Constitucional n. 47 (PEC paralela de previdência)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre; **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília, MPS; SPPS, 20121. Coleção Previdência Social. v.34.



PERNAMBUCO. **Desempenho da economia pernambucana no 1º Trimestre de 2016.** CONDEPE/FIDEM. Disponível em: <[http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=29859721&folderId=24659848&name=DLFE-161604.pdf](http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=29859721&folderId=24659848&name=DLFE-161604.pdf)>. Acesso em 26 de outubro de 2016.

PORTO DE ALMEIDA, Rafael; WALTER, Guilherme T. Lorenzi; **A sustentabilidade dos métodos de amortização e da técnica de segregação de massas para o equacionamento dos déficits atuariais: um caso prático.** Revista de Direito Previdenciário. São Paulo, Lex Magister, v. 10, Ago/Set. p. 25-50, 2012.

PORTO, Valéria; **Previdência social dos servidores públicos: regime próprio e aposentadoria complementar.** Curitiba. Juruá, 2014.

VERGARA, Sylvia Constant; **Métodos de pesquisa em Administração.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2008.