

O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO: ESTUDO DE CASOS EM MINAS GERAIS

Autoria: Rodolfo Machado de Almeida, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Resumo

Este artigo é o resultado do trabalho de pesquisa sobre a gestão de nove Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS de municípios do estado de Minas Gerais - Brasil. Analisou-se a engenharia financeira dos RPPS em cada município e quais as dificuldades enfrentadas para a consolidação de um modelo previdenciário próprio. A metodologia teve caráter qualitativo e natureza descritiva. Utilizou-se do estudo de casos múltiplos através de uma pesquisa de campo e análise documental. Os resultados apurados apontam que as engenharias financeiras dos RPPS pesquisados são semelhantes, por não apresentarem um arcabouço econômico-financeiro condizente com a realidade do próprio município, sendo que a criação de cada um dos regimes ocorreu em momento que houve mudança na fiscalização ou na legislação relacionada à previdência pública. Outro ponto comum é que boa parte do déficit previdenciário de cada um dos municípios tem uma correlação direta com o período de vinculação desses municípios ao Instituto de Previdência dos Servidores de Minas Gerais – IPSEMG. Concluiu-se que há necessidade de um maior profissionalismo na gestão dos RPPS, com a busca de modelos previdenciários que atendam as particularidades de cada município, utilizando-se de premissas atuariais adequadas e da ética no bom trato da coisa pública.

1 Introdução

O tema Previdência Social tem sido motivo de preocupação para diversos países, independentemente do seu nível de desenvolvimento, transformando a previdência pública, na maioria dos casos, de sólidas instituições que, no passado, em virtude de expressiva poupança assumiram a função de financiadores do desenvolvimento econômico e social, em instituições que, mantidas as atuais estruturas, irão inviabilizar as contas públicas, com imensos déficits financeiros (GOMES, 2003; GIAMBIAGI et al; 2007).

Segundo Gushiken (2002), no Brasil, não foi diferente, pois o desequilíbrio nos regimes previdenciários dos servidores da União, Estados e Municípios tem sido um dos principais itens de despesa do orçamento público. Vários já são os municípios onde a capacidade de investimento está tomada pelo elevado custo previdenciário.

Giambiagi et al. (2007) apontam que no caso brasileiro fatores agravantes como o crescimento das despesas previdenciárias; a precocidade excessiva na concessão de aposentadorias, um perfil de país ainda jovem que gasta proporcionalmente muito com previdência; e em transição demográfica para o envelhecimento de uma população que por razões de distribuição de renda pouco contribuiu com a previdência apesar de começar a colher de seus benefícios; suscitam preocupações relevantes quanto ao quadro geral da previdência social no país.

Assim, a gestão de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) tem trazido desafios para o Estado brasileiro, em particular no nível municipal, na construção de regras que atendam às expectativas da sociedade em geral, e de seus servidores públicos em particular, sem comprometer o todo da gestão governamental.

Após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), diversos municípios instituíram seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), alguns fugindo do alto custo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), outros buscando um modelo coerente com a característica de previdência do servidor estatutário, mas sem observar alguns critérios técnicos. A ausência de um estudo atuarial inicial e, por consequência, a falta da construção

de uma engenharia financeira, não foi considerada no momento da criação de vários RPPS ressalta Gomes (2003).

Até a promulgação da Emenda Constitucional nº. 20 em 15 de dezembro de 1998 (EC/20), marco legal vigente dos RPPS, os municípios implantaram seus regimes próprios sem observar critérios técnicos adequados. Não obstante a isto, no caso de Minas Gerais, muitos municípios mineiros implantaram seus regimes próprios seguindo o modelo previdenciário do Estado de Minas Gerais em que se misturava previdência social com saúde, o que somente veio agravar a gestão previdenciária posteriormente.

Segundo Gomes (2003), nesse intervalo de 10 anos, os RPPS foram conduzidos de forma amadora, sem uma relação técnica entre custeio e plano de benefícios, misturando saúde com previdência, sem qualquer estudo atuarial e a mercê de políticos que, em alguns casos, lançaram mão dos recursos previdenciários para investimentos e custeio da máquina pública. A legislação vigente, após a Emenda Constitucional n. 20 de 15 de dezembro de 1998 (EC/20), marco legal vigente dos RPPS, apesar de completa, não foi suficiente para que os municípios deixassem de enfrentar graves problemas na gestão de seus regimes próprios, conforme dados disponibilizados através de demonstrativos do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Este contexto norteou a pesquisa em busca de desvendar como os municípios de Minas Gerais que adotaram o RPPS utilizam uma engenharia financeira que garantisse, ao longo do tempo, o pagamento dos benefícios previdenciários de seus servidores, diante das normas legais vigentes. Buscou-se avaliar quais as principais ações adotadas e principais dificuldades apresentadas pelos municípios na gestão de seus RPPS. Como estratégia metodológica optou-se pelo estudo de casos de nove municípios do Estado de Minas Gerais, sustentado em marco teórico que aborda a reforma administrativa do Estado e aspectos gerais da Previdência Social.

2 A Previdência Social

A idéia de previdência remonta a organização do Império Romano. A família romana, por meio do *pater familias*, tinha a obrigação de prestar assistência aos servos, em uma forma de associação. O exército romano guardava duas partes de cada sete do salário do soldado, que ao se aposentar, recebia as economias junto com um pedaço de terra (PINTO, 2004).

A evolução desse conceito surge em diferentes países. Na Alemanha, Otto Von Bismarck, na segunda metade do século XIX, introduziu uma série de seguros sociais, de modo a atenuar a tensão existente nas classes trabalhadoras. Em 1883, foi instituído o seguro-doença custeado pelos empregados, empregadores e Estado; em 1884, decretou-se o seguro contra acidentes do trabalho com custeio dos empresários, e em 1889 criou-se o seguro de invalidez e velhice, custeado pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo Estado. A França promulgou uma norma em 1898 criando a assistência à velhice e aos acidentes do trabalho. Na Inglaterra, em 1897, foi instituído seguro obrigatório contra acidentes do trabalho. Em 1907, foi instituído o sistema de assistência à velhice e acidentes de trabalho. Em 1908 é concedida pensão para os maiores de 70 anos, independente de contribuição (PINTO, 2004).

Nas primeiras décadas do século XX, os países consolidaram seus modelos previdenciários dentro de um modelo de repartição simples onde os aposentados são custeados com as contribuições dos ativos, um pacto entre gerações. Já nas últimas décadas daquele século, o modelo previdenciário vigente já não se sustentava e viu-se a necessidade de reformulá-los na tentativa de desonerar o Estado repassando para a sociedade a responsabilidade de gestão de suas previdências (AMARO, 2000).

O Chile, que em 1981, tornou-se o primeiro país do mundo a implementar uma reforma radical em seu modelo previdenciário, abdicando totalmente do modelo tradicional de

repartição simples e adotando um modelo de capitalização, foi por um bom período, modelo para todo o mundo (AMARO, 2000).

O modelo de capitalização, do ponto de vista conceitual, em relação ao método de repartição simples está no extremo oposto. Esse método consiste em determinar as contribuições necessárias e suficientes a serem arrecadadas ao longo do período laborativo do segurado para custear a sua própria aposentadoria. Nesse caso, há a formação de reservas, pois as contribuições são antecipadas no tempo em relação ao pagamento dos benefícios (GUSHIKEN, 2002). Na América do Sul, o modelo chileno incentivou a implantação de reformas na Argentina, Peru, Colômbia, Uruguai e Bolívia. Tais “reformas de segunda geração” tiraram proveito da experiência chilena (AMARO, 2000).

Nos anos 1980, quando a economia brasileira se defrontava com baixas taxas de crescimento econômico e o mercado de trabalho formal se estagnava, iniciaram-se as primeiras críticas ao sistema estatal previdenciário, qualificando-o de ineficiente e apontando-o para riscos de surgimento de um déficit orçamentário. Nessa década, várias tentativas de ajustes foram implementadas em prol do aumento da receita via elevações das alíquotas. Entretanto, alíquotas mais altas estimulavam o aumento da evasão das contribuições sociais, anulando o efeito do aumento da arrecadação (FURTADO, 2003).

No âmbito previdenciário, a Constituição de 1988 concedeu aos Estados, Distrito Federal e Municípios a possibilidade de instituírem seus regimes próprios de previdência social de caráter contributivo, observando critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial. Legislações complementares, portarias ministeriais e resoluções governamentais regulamentando os regimes próprios foram promulgadas em 1997, ou seja, 10 anos após a CF. Sem uma legislação específica não era possível fiscalizar, muito menos padronizar os benefícios concedidos pelos regimes próprios aos moldes dos benefícios pagos pelo RGPS.

Em relação à Previdência Social, argumentava-se que a Constituição Federal de 1988, ao equiparar os direitos e ampliar os benefícios, havia elevado substancialmente os gastos previdenciários sem a contrapartida suficiente de receita. Assim, as discussões sobre a Reforma da Previdência Social no Brasil passavam pelo entendimento de que era necessário proceder a desconstitucionalização de diversos aspectos introduzidos em 1988, sem o quê a reforma no Sistema Previdenciário estaria comprometido (FURTADO, 2003).

A instituição do Regime Jurídico Único (RJU), fez com que os servidores celetistas fossem convertidos em estatutários. Essa mudança transferiu um grande ônus ao governo, já que estendeu aos antigos celetistas o direito de receber aposentadoria integral e não mais a do INSS (ARAÚJO, 2003).

Em 1994, com o início do processo de estabilização econômica, algumas correntes políticas do país voltaram a defender mudanças na Constituição, alegando serem estas essenciais para o equilíbrio financeiro do Estado e, conseqüentemente, para a manutenção da estabilidade dos preços na economia. Nessa época, o governo desatrelou a correção dos benefícios superiores ao piso, do percentual aplicado no reajuste do salário mínimo. O teto da previdência começou a desabar (FURTADO, 2003, p. 46).

Após cerca de quatro anos de discussões e negociações políticas em torno da Reforma da Previdência, incluindo um grande número de discussões e embates políticos, foi finalmente aprovada em 1998 no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso uma emenda à Constituição (EC/20, de 15/12/1998), que criou as condições para a realização da Reforma na Previdência Social Brasileira.

Segundo Giambiagi et al (2007) esta reforma foi caracterizada pela introdução do chamado Fator Previdenciário, envolvendo “as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição concedidas pelo INSS, multiplica a média contributiva da fase ativa do indivíduo por um coeficiente resultado de uma fórmula paramétrica”. O objetivo foi minimizar a prática de concessão de aposentadorias precoces.

Já no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em dezembro de 2003, após ampla discussão com a sociedade foi aprovada a Emenda Constitucional nº. 41, de 19 de dezembro de 2003, publicada em 31 de dezembro de 2003, que buscava corrigir as distorções do modelo anterior, propiciando também, maior equidade entre os regimes de Previdência Social, flexibilidade para a política de recursos humanos, adequação ao novo perfil demográfico brasileiro, melhoria dos resultados fiscais e, sobretudo, a garantia de que as obrigações decorrentes das previsões constitucionais serão efetivamente cumpridas em relação ao direito do servidor público à sua aposentadoria sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o desenvolvimento do país (CHINAGLIA et al., 2003).

Ainda no Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi aprovada a nova EC n. 47, de 06/07/2005, que trouxe significativas modificações à previdência dos servidores públicos.

REGRAS INTRODUZIDAS PELA EC n. 47, de 06/07/05		
(Serviço público)		
Aposentadoria	Homem	Mulher
Voluntária – Regra de transição voltada aos servidores públicos que ingressaram no serviço público até EC n. 20, com proventos integrais desde que atendam cumulativamente:	Tempo mínimo de 25 anos de serviço efetivo no serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo efetivo que se dará a aposentadoria.	
	35 anos de contribuição e idade mínima de 60 anos.	35 anos de contribuição e idade mínima de 55 anos.
	Idade mínima resultante da redução de 1 ano para cada ano de contribuição que superar 35 anos.	Idade mínima resultante da redução de um 1 para cada ano de contribuição que superar 30 anos.
Professor (infantil, fundamental, médio)	Redução de 5 anos no tempo de contribuição e idade.	

QUADRO 1: Regras gerais e de transição introduzidas pela EC/47 – 2005.

FONTE: Emenda Constitucional n. 47, de 6/07/2005.

Entretanto, diferentemente de outros países que também reformaram seus sistemas de proteção social, no Brasil, as mudanças introduzidas não visaram à passagem do sistema de repartição para o sistema de capitalização, mas tiveram o objetivo de viabilizar financeiramente o regime de repartição simples vigente. A mudança para o regime de capitalização no Brasil foi descartada no curto prazo em função das restrições fiscais e do elevadíssimo custo de transição para um “modelo chileno”, que incluiria o financiamento dos benefícios em manutenção e a necessidade de indenizar segurados pelas contribuições passadas.

Com relação à contribuição dos inativos as mudanças na legislação alteraram pouca coisa em relação ao custeio dos RPPS nos municípios de médio e pequeno porte, uma vez que a grande maioria dos servidores municipais desses municípios recebem benefícios abaixo do teto do RGPS e a contribuição é exigida somente para os que recebem acima. Hoje ainda há setores que defendem uma nova reforma previdenciária, da mesma forma que há outros que alegam o contrário, principalmente em relação ao RGPS (GIAMBIAGI et al., 2007).

No Estado de Minas Gerais a previdência dos servidores é gerida pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG. Até o ano de 2002 o IPSEMG, no âmbito previdenciário, pagava apenas o benefício pensão por morte e prestava assistência à saúde. Além de gerir a previdência dos servidores estaduais o IPSEMG geria também a previdência dos municípios mineiros através de convênio. Para ser conveniado ao IPSEMG o município pagava apenas 4% sobre a folha de pagamento e o servidor 8% sobre o seu salário. O custo do município era 5 vezes menor que o custo do RGPS (22% sobre a folha de salários), logo do ponto de vista financeiro de curto prazo o convênio com o IPSEMG e não a vinculação ao RGPS, apresentava um bom ganho para as contas do ente público municipal.

Com a Lei Complementar nº. 64 de 25/03/2002, o legislativo estadual regulamentou o RPPS dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais conforme legislação federal. Neste momento ocorreu a separação da saúde e previdência e a inclusão de todos os benefícios previdenciários obrigatórios conforme Constituição Federal. Obedecendo aos preceitos da legislação federal o IPSEMG encerrou o convênio com todos os municípios mineiros.

Segundo Dias (1999), o IPSEMG lutou na justiça pelo direito de manter o convênio com os municípios mineiros e acreditava que a Justiça Federal reconheceria a autonomia constitucional dos Estados e Municípios, sendo que vários municípios mineiros acreditaram também nessa possibilidade. Quando o Estado de Minas, através da Lei Complementar nº. 64, de 25 de março de 2002, seguindo orientações da legislação federal de 1998, proibiu a manutenção do convênio entre IPSEMG e os Municípios mineiros, houve em Minas Gerais, um aumento do número de RPPS. Assim, em Minas Gerais, pode-se dizer, houve duas ondas de implantações de RPPS: uma após a Constituição Federal de 1988 e outra quando o IPSEMG se viu obrigado a encerrar os convênios com os municípios.

A falta de um fundo específico nos municípios para custear os benefícios previdenciários não contemplados pelo IPSEMG, ocasionou o surgimento de um passivo previdenciário nos municípios conveniados ao IPSEMG. O aumento da expectativa de vida do povo brasileiro tem elevado ainda mais este passivo e novas formas de gestão devem ser promovidas. Cabe ressaltar que a Lei Complementar nº. 70, de 30/07/2003 facultou ao IPSEMG celebrar convênio de assistência à saúde com os municípios mineiros, mediante a contribuição a ser calculada atuarialmente, garantia de adimplência e outras condições.

A origem dos RPPS se dá quando a Constituição Federal de 1988 concede aos Estados, Municípios, Distrito Federal e União o direito de instituir seus respectivos regimes próprios, entretanto sem apresentar, naquele momento, os princípios e as regras legais disciplinadoras. A legislação veio somente com EC n. 20 de 15 de fevereiro de 1998 e especificamente com a Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998 e a Portaria MPAS n. 4.992, de 5 de fevereiro de 1999, mais de dez anos depois.

Gomes (2003) lembra que o período de 1988 a 1998 foi considerado o período do “Hiato na Legislação”. Aqui, sem legislação, as aplicações financeiras dos regimes foram realizadas sem qualquer relação com as fontes e usos dos recursos previdenciários. Quanto a quais servidores deveriam participar do RPPS e quais deveriam ser os benefícios garantidos, foram alguns dos problemas enfrentados nos municípios. Além dessas dificuldades, havia a questão de como deveria ser rateado o custo do RPPS.

Vários institutos foram criados no período, sem um estudo atuarial, utilizando alíquotas irrisórias e garantindo benefícios dos mais variados tipos. Gomes (2003) cita que, em 1998, aproximadamente 80% dos municípios de São Paulo que constituíram seus RPPS, o fizeram sem a realização de um cálculo atuarial, e que, um terço dos que realizaram, declararam não ter seguido a orientação atuarial. Conforme registros na Secretária de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, este cenário se repete em todo País.

A estruturação da previdência própria é fruto dos números disponibilizados pelo cálculo atuarial mais a capacidade do ente público em arcar com os custos normais e déficits passados. A construção dessa estrutura própria dá-se o nome de engenharia financeira. Segundo Gomes (2003, p. 28) é fácil constatar que, se um RPPS é economicamente mal projetado e, ainda, mal administrado, terminará por comprometer, no futuro, e de maneira grave, as finanças públicas locais, com um agravante: os efeitos negativos de um regime previdenciário mal projetado só costumam aparecer em longo prazo (15 anos ou mais), o que dificulta a conscientização dos administradores públicos da importância da questão previdenciária.

Cechim (2002) escreve:

À parte a opção política, ao se depararem com a realidade da administração pública, a maioria dos governadores e prefeitos percebeu que a viabilidade de suas gestões e

das futuras, dependem da realização de ajustes na previdência dos servidores. O custo das decisões ou de sua ausência, a ser pago pelas gerações atuais e futuras, é quantificado por meio de avaliações atuariais e discutido com os próprios servidores. Mais do que isso, os eleitores também têm aprendido a avaliar positivamente os governantes, que mostram visão de longo prazo, criando um moto-contínuo de fortalecimento da responsabilidade previdenciária.

Uma visão de longo prazo requer um conhecimento da massa de servidores atuais (ativos, aposentados, pensionistas e dependentes) e a evolução no tempo. É através da Matemática Atuarial que esta visão é possível (IYER, 2002). Para se ter um bom estudo atuarial, é de suma importância a fidedignidade das informações cadastrais de todos os componentes: ativos, aposentados, pensionistas e dependentes. Quanto mais a base cadastral expressar a real condição dos servidores e suas características, mais merecedores de crédito serão os resultados do cálculo atuarial (GUSHIKEN, 2002).

Um axioma dos planos previdenciários é que, o total das contribuições deve produzir recursos em montante suficiente para o cumprimento das obrigações assumidas pelo plano. São recursos financeiros formados durante anos que irão garantir, no futuro, a sobrevivência dos servidores atuais, seus familiares e novos servidores que ingressarão no serviço público. Irão ultrapassar ciclos de gerações e, para isso, será necessária muita austeridade e espírito público na gestão desses recursos (GUSHIKEN, 2002).

Para se chegar à Engenharia Financeira é necessário, primeiramente, apurar o custo previdenciário do regime próprio, que nada mais é do que a apuração do valor atual dos benefícios futuros dos atuais aposentados, pensionistas e servidores em atividade. A apuração do custo se dá através de um cálculo atuarial efetuado por um atuário registrado no Instituto Brasileiro de Atuária (IBA). Para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial é necessário, primeiramente, elaborar um estudo atuarial para apurar o custo previdenciário. Para se chegar ao custo previdenciário, além das características demográficas e econômicas da população inicial coberta, há uma série de fatores que direta ou indiretamente influenciam para mais ou para menos o valor desse custo, como taxa de juros, crescimento de novos entrantes, crescimento dos salários, indexação das aposentadorias, mortalidade, invalidez e inflação. A legislação atual exige que as reavaliações atuariais sejam efetuadas anualmente e o cumprimento dessa exigência é fiscalizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

3 Metodologia

Para fins deste artigo foi realizada pesquisa qualitativa e descritiva (ROESCH, 2005). Quanto aos meios, esta pesquisa foi um estudo de casos múltiplos, associado a uma pesquisa de campo e a uma análise documental (YIN, 2005). Foram utilizados dados documentais oficiais dos RPPS, colhidos em documentos públicos disponibilizados pelo MPAS, que serviram para complementar o estudo e corroborar com as entrevistas realizadas pelo pesquisador. Foi analisado um conjunto de nove municípios de Minas Gerais que implantaram seus RPPS, em uma seleção não probabilística por conveniência (VERGARA, 2005). Todos os municípios selecionados pertencem ao Estado de Minas Gerais; por um período foram vinculados ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG e hoje contam com um Instituto de Previdência Própria.

Os municípios que compõem a amostra foram divididos em três grupos com três municípios em cada grupo. Dentro de cada grupo, os municípios foram selecionados em função do tamanho da população, a saber: GRUPO 1 - Municípios com população de até 20 mil habitantes e classificados como Município A, Município B e Município C; GRUPO 2 - Municípios com população acima de 20 mil habitantes e abaixo de 80 mil habitantes e classificados como Município D, Município E e Município F; GRUPO 3 - Municípios com

população acima de 80 mil habitantes e classificados com Município G, Município H e Município I. Neste grupo, o Município I apresenta uma população bem superior a dos outros dois. Foram entrevistados em cada município, o superintendente do RPPS, os tesoureiros e ou contador responsável pelo RPPS, um membro do conselho de administração (de preferência o presidente), bem como um representante do sindicato dos servidores públicos municipais.

Verificou-se como foi estruturada a engenharia financeira de cada RPPS e a relação com a engenharia financeira dos outros RPPS pesquisados; a relação do déficit ou superávit dos RPPS pesquisados e qual a relação com o fator tempo de existência; as dificuldades dos RPPS na construção da engenharia financeira; a formulações de premissas que possam contribuir na gestão do RPPS e para estudos futuros; como os RPPS aplicam seus recursos financeiros; e o envolvimento dos servidores, gestores, Câmara de Vereadores e conselhos.

4 Descrição e Análise de Dados

Antes de analisar os dados econômicos e financeiros, é importante ter uma visão geral do perfil dos gestores e características principais dos RPPS pesquisados. Quanto ao grau de instrução dos Gestores dos RPPS, cinco apresentaram curso superior completo (três na área de humanas, um na área biomédica e um na área de exatas), três apresentaram segundo grau e um apresentou primeiro grau. Quatro deles são servidores públicos concursados regidos pelo estatuto do município e fazem parte do RPPS de forma obrigatória. Três afirmaram que nunca participaram de treinamentos, cursos ou seminários sobre o tema previdência. Outros seis afirmaram que nunca fizeram um curso de média duração sobre previdência, mas participaram de vários seminários. Estes afirmaram que, no ano de 2006, participaram de pelo menos um seminário, mas não vêem o seminário como um meio de geração de conhecimento, pois por trás do seminário há um interesse comercial muito grande.

Em oito municípios, a nomeação do gestor se dá via indicação e nomeação do prefeito. Somente no Município E a escolha é via votação dos servidores. Neste município, o prefeito indica uma lista tríplice e os servidores participantes do RPPS elegem um. Em um município há a exigência legal que o gestor faça parte do quadro de servidores estatutários do município e tenha curso superior completo. É muito difícil afirmar qual a melhor forma para a escolha do gestor. Entre os representantes sindicais há um entendimento que o melhor gestor é aquele escolhido via eleição direta entre os servidores estatutários. A legislação de oito RPPS diz que a nomeação do superintendente é de responsabilidade do Prefeito. Diante destes dados, pode-se inferir que a maioria dos prefeitos entende que o gestor deve ser uma pessoa de sua confiança, escolhida e nomeada por ele. Curiosamente, o Município E contava com um superintendente interino, porque o titular havia desviado recursos do RPPS e abandonado o cargo. Este era o único município onde o superintendente é escolhido pelos servidores através de uma lista tríplice. Na entrevista com o representante daquele conselho, este problema, como era de se esperar, fez parte da discussão. O representante afirmou que entre a lista tríplice apresentada pelo Prefeito, o escolhido pelos servidores era o melhor. Falou que foi uma minoria de servidores que participou da eleição e que melhor seria a escolha pelo prefeito. Por outro lado os entrevistados afirmaram que os prefeitos participam muito pouco dos RPPS, bem como os servidores, mas que não há ingerência dos Prefeitos na sua gestão.

A Constituição de 1988 é considerada o marco inicial de um movimento em prol de um modelo previdenciário que atendesse as características dos servidores estatutários (BRESSER, 1997). Esta afirmação é confirmada neste estudo, onde todos os RPPS pesquisados foram criados após a CF/88. Para Gomes (2003), o grande início da criação dos RPPS se deu após 1991. Ressalta que, após a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 conceder poder ao INSS para bloquear o FPM dos Municípios inadimplentes com o RGPS, houve um significativo aumento de novos regimes próprios pelos Municípios. Anteriormente, era a

forma de deixar de contribuir para o RGPS, desonerando o Município e dando maiores condições para que o gestor público investisse naquilo que gerasse mais prestígio.

Isto aconteceu também com os municípios pesquisados. Os Municípios A e H instituíram seus RPPS em 1991 e 1994 respectivamente. Os outros municípios pesquisados instituíram seus modelos previdenciários através de convênio com IPSEMG, todos antes do ano de 1994. Isto foi possível porque no final da década de 1980 havia o entendimento de que o convênio com o IPSEMG era uma forma legal do Município instituir um modelo previdenciário para os seus servidores. Além de ser uma forma legal, cabe ressaltar, apresentava um custo para o ente público muito inferior ao custo do RGPS. O custo do IPSEMG para o ente público era de 4% sobre a folha de salários, contra um custo de 22% sobre a folha de salários no RGPS. A vinculação ao IPSEMG representava uma economia mensal de 18% sobre a folha de pagamento. O custo do IPSEMG também era muito inferior ao custo normal de um modelo próprio de previdência, principalmente no tocante a parcela do Ente Público. No convênio com o IPSEMG, além dos servidores estatutários, o Município incluía os servidores contratados, os cargos em comissão e cargos eletivos. Isto representava uma economia significativa para o Município, no curto prazo, porque estas categorias deveriam ser vinculadas ao RGPS onde o custo para o ente público era de 22% sobre a folha de salários. Para os servidores, os serviços de assistência médica, odontológica e farmacêutica prestados pelo IPSEMG eram muito superiores e de mais fácil acesso que a assistência à saúde disponibilizada pelo Governo Federal. Com exceção da Pensão por Morte, que era paga pelo IPSEMG, todas as outras modalidades de aposentadoria eram pagas com recursos do município. Para os servidores, esta era uma situação muito confortável e, para os gestores públicos, com visão de curto prazo, uma grande oportunidade de fazer obras com recursos que deveriam ser destinados ao custeio da previdência.

A afirmação de que o IPSEMG atendia as necessidades de curto prazo dos servidores, quanto à questão saúde, é comprovada nesta pesquisa em todos os municípios que instituíram seus RPPS após o ano de 2000. Nas entrevistas efetuadas com os superintendentes, com os conselheiros e com os representantes sindicais, a maioria apontou o fim do convênio com o IPSEMG para assistência médica e odontológica, como as maiores dificuldades enfrentadas no momento da instituição do RPPS.

Outro fato interessante e vivido pelo pesquisador foi, de um Município onde, após a EC nº. 20, o Prefeito, de forma responsável encerrou o convênio com o IPSEMG e optou por vincular seus servidores públicos efetivos ao RGPS. Isto ocorreu em 1999, um ano antes da eleição municipal de 2000, a qual o mesmo era candidato à reeleição. Seu principal oponente era um servidor público do município que tinha, como plataforma de governo, a volta do convênio com o IPSEMG. Como o apoio dos servidores municipais este foi o vencedor da eleição e cumpriu a sua promessa. Vinculou os servidores ao IPSEMG num momento que a legislação federal proibia tal vinculação e parou de pagar o RGPS. Um ano depois, este Município foi autuado pelo INSS em R\$ 800.000,00, o FPM foi bloqueado, o convênio com o IPSEMG foi cancelado e o retorno ao RGPS foi concretizado após confissão e renegociação da dívida com o INSS. No ano de 2004, este Prefeito foi candidato mas não se reelegeu.

Naquela época, os Municípios viram-se na necessidade legal de regularizar seus modelos previdenciários e vincular seus servidores estatutários ao RGPS. Mais uma vez todos os Municípios pesquisados, que haviam se filiado ao IPSEMG, optaram pelo caminho menos oneroso, a criação de seu RPPS. A instituição dos RPPS nos Municípios pesquisados ocorreu em 1991 para o município A; em 1994 para o município H; em 2000 para o município D e I, em 2002 para os municípios B, C, F, G e em 2005 para o município E. Diante dos dados e fatos pode-se dizer que, em Minas Gerais, existiram dois períodos de implantação dos RPPS nos municípios: o primeiro ocorreu após a instituição da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, coincidindo com o período citado por Gomes (2003), onde vários municípios brasileiros,

fugindo do alto custo do RGPS, criaram seus RPPS. Os setes que não criaram seus RPPS, nesta época, conveneram-se ao IPSEMG (de certa forma, um modelo de previdência própria via convênio, que foi proibido somente em 1998 com EC/20 e Lei n. 9.717/98). O segundo ocorreu após a EC n. 20, a Lei n. 9.717/98 e, principalmente, a LC n. 64/2002. Nesta época, a legislação federal proibiu a manutenção dos convênios entre os entes públicos e a legislação estadual deu fim ao convênio do IPSEMG com os municípios mineiros.

Os dois municípios pesquisados que instituíram seus RPPS antes da EC nº. 20, copiaram o exemplo do Estado de Minas Gerais, misturando saúde e previdência. Seus RPPS foram constituídos para gerir a previdência e a assistência à saúde de todos os servidores do município, inclusive os cargos eletivos e celetistas. A exclusão da assistência à saúde ocorreu, nesses municípios, somente após proibição legal, que se deu em 1998. Gomes (2003) alerta que, um RPPS mal projetado ou mal administrado, terminará por comprometer, no futuro e, de maneira grave, as finanças públicas locais. Alerta ainda, que os efeitos negativos aparecem somente em 15 anos ou mais, o que dificulta a conscientização dos administradores públicos.

O “bom” período de vinculação ao IPSEMG, onde os Municípios contavam com um caixa mais robusto, em 18% da folha de pagamento dos servidores e, com servidores satisfeitos, em função da assistência médica e odontológica do IPSEMG passou. Ainda não decorreram 15 anos, mas o déficit previdenciário proveniente do período de vinculação ao IPSEMG está registrado nos estudos atuariais.

Com exceção do Município A, todos os outros aumentaram o quantitativo de servidores concursados com vinculação obrigatória aos seus RPPS. Como em todos há um fundo único, onde são aportados todos os recursos, ou seja, não são segregados os ativos financeiros dos servidores antigos, dos ativos financeiros dos servidores novos, há uma protelação do problema. Os recursos pagos pelos servidores novos (contribuição do ente servidor), que deveriam ser utilizados para pagamento de suas aposentadorias futuras, estão sendo utilizados para pagamento dos benefícios dos antigos servidores. Isto, de forma simplória e irresponsável, encobrirá por um tempo o déficit atual, pois este está sendo jogado para frente e, no momento que aparecer, terá proporções muito maiores.

O Quadro 2 apresenta o período que cada município ficou vinculado ao IPSEMG, um período onde toda contribuição do servidor e ente público foi destinada à pensão e saúde.

Período de vinculação do IPSEMG			
Município	Data de instituição do RPPS	Data fim do convênio com IPSEMG	Período de vinculação IPSEMG
A	JUN/1991	MAI/1991	2 ANOS
B	MAR/2002	JAN/2002	13 ANOS
C	JUL/2002	MAI/2002	13 ANOS
D	MAI/2000	FEV/2000	11 ANOS
E *	MAI/2005	MAR/2002	16 ANOS
F	MAR/2002	DEZ/2001	12 ANOS
G	MAR/2002	JAN/2002	13 ANOS
H	JUL/1994	ABR/1994	5 ANOS
I	AGO/2000	MAR/2000	11 ANOS

QUADRO 4: Período de vinculação do IPSEMG. (*) 13 anos de vinculação ao IPSEMG e 3 anos sem contribuições referentes ao período entre o encerramento do convênio com IPSEMG e a implantação do seu RPPS.

Segundo Gomes (2003), o RPPS mal projetado e mal administrado, é aquele que não efetuou um cálculo atuarial inicial e instituiu uma alíquota de contribuição muito aquém da necessária. A situação dos Municípios que ficaram vinculados ao IPSEMG é uma situação muito mais complicada do que a apontada pelo autor. Neste período de vinculação, não houve

formação de reservas para pagamento de benefícios futuros, uma vez que as contribuições vertidas ao IPSEMG eram para saúde e pensão por morte, dois benefícios de risco.

Para se ter uma idéia do tamanho do problema, o município E, que instituiu seu RPPS em 2005, nasceu com um déficit atuarial de aproximadamente R\$ 38 milhões. O estudo atuarial de 2006 apresentou um déficit de aproximadamente R\$ 41 milhões, ou seja, uma vez e meia a RCL do município. Fazendo-se um cálculo bastante simples, considerando um custo normal do RPPS de aproximadamente 25% ao mês, cada ano de vinculação ao IPSEMG ocasionou um déficit de aproximadamente três vezes e meia da folha de pagamento total do município, isto em relação aos servidores de vinculação obrigatória ao RPPS. Os servidores de vinculação obrigatória ao RGPS, também foram vinculados ao IPSEMG até o ano de 2002. No momento que estes servidores solicitarem suas aposentadorias junto ao RGPS, este cobrará do município as contribuições devidas com juros, correção monetária e multa.

Por desconhecimento, há uma certa sensação de tranquilidade em oito dos municípios pesquisados, o que seria justificado em apenas dois (A e H), onde o déficit previdenciário apresenta baixo percentual em relação à RCL do Município. Esses dois Municípios foram os que menos tempo ficaram vinculados ao IPSEMG, pois implantaram seus RPPS nos anos de 1991 e 1994 respectivamente.

A sensação de tranquilidade é fruto do crescimento positivo dos recursos financeiros, advindos de contribuições de todos servidores (novos e antigos), depositados em um fundo mútuo, e dos valores significativos apresentados pela compensação previdenciária nos estudos atuariais de alguns RPPS. Como todos os pagamentos saem do fundo único, os benefícios dos antigos servidores são custeados com os recursos dos novos e, neste momento, as receitas são maiores que as despesas. Por outro lado, os significativos valores de compensação previdenciária a receber, reduzem significativamente o déficit previdenciário.

Quanto à compensação previdenciária (valores a receber do INSS, referente ao tempo de contribuição que os servidores foram vinculados ao RGPS), seis dos RPPS (A, B, C, E, G e H) apresentam valores significativos, o que, em alguns casos, diminui ou zera o déficit previdenciário. Questionados sobre estes significativos valores de compensação a receber, os superintendentes não sabem explicar como são apurados, mas sabem que os bancos de dados repassados aos atuários não contam com as informações do tempo de serviço anterior. Apesar disso, concordam com o valor, pois assim o quadro fica bonito.

Dos municípios pesquisados, somente o D recebe compensação previdenciária no valor mensal de aproximadamente R\$ 239,00. Nele, o estudo atuarial de 2005 apontava uma compensação previdenciária a valor presente de aproximadamente R\$ 10.600.000,00.

Para o estudo atuarial do ano de 2006, solicitou-se que o atuário inibisse a compensação previdenciária porque, segundo ele, os valores apurados não têm consistência alguma. Além disso, distorce a realidade do RPPS e pode causar danos irreparáveis no futuro.

Quando perguntado aos superintendentes sobre a compensação previdenciária, o representante do RPPS do Município D afirmou que está recebendo a importância de R\$ 239,00 por mês referente a compensação previdenciária. Segundo ele *“foi uma grande decepção, pois tivemos um grande trabalho, gastamos dinheiro e acreditávamos que seriam valores significativos.”* O representante do RPPS do Município H afirmou que o convênio com o MPAS foi assinado em 2005. Os primeiros processos foram montados em 2006 e aguardam homologação por parte do MPAS. Os representantes dos RPPS dos Municípios C, F e I informaram que estão providenciando a documentação para assinatura do convênio com o MPAS. Os representantes dos RPPS dos Municípios A, B, E e G informaram que ainda não providenciaram a assinatura do convênio de compensação previdenciária com o MPAS. O curioso é que estes quatro municípios apresentam valores significativos de compensação previdenciária em seus estudos atuariais.

Para se ter um estudo atuarial que retrate a realidade do município e dê condições de compilar informações para efetivar a compensação previdenciária é necessário a construção de um banco de dados consistente. A pesquisa apontou, segundo informações dos superintendentes, que somente o RPPS do Município H possuiu um banco de dados completo de todos os servidores em relação ao tempo de serviço público no município. Em relação ao tempo fora do serviço público ainda faltam informações. Os outros Municípios não apresentam bancos de dados completos em relação ao tempo de serviço de seus servidores no serviço público municipal e, muito menos do tempo fora do serviço público. Um baixo volume de informações sobre o tempo de serviço fora do serviço público é a realidade nos RPPS pesquisados, com exceção do RPPS do Município H que apresenta um percentual de aproximadamente 70% de dados completos.

Se oito dos RPPS pesquisados não contam com um banco de dados completo de seus servidores públicos concursados, o valor da apuração do benefício segundo o RGPS é inferior ao benefício apurado pelo RPPS e o tempo de vinculação ao IPSEMG não faz jus à compensação previdenciária. Assim, como seria possível os estudos atuariais apontarem valores significativos de compensação previdenciária? Esta pergunta não foi respondida por nenhum dos entrevistados.

Nos RPPS dos Municípios A, B, C, E, G e H, existem servidores aposentados que são de responsabilidade da Prefeitura. Nos Municípios A, C e G, os pagamentos dos benefícios dos aposentados e pensionistas são efetuados diretamente pela Prefeitura e não pelo Instituto conforme determina a legislação atual. Os RPPS dos municípios B, C, E, F e G, onde o pagamento dos aposentados e pensionistas é de responsabilidade do Município, entendem que esses benefícios não devem fazer parte do estudo atuarial. O entendimento equivocado é que, sendo o pagamento de responsabilidade do Município, não há motivo para que esses constem no estudo atuarial do RPPS. Nesses Municípios, há o entendimento que o RPPS é um órgão totalmente independente e não o órgão municipal responsável pela gestão e pagamento dos benefícios previdenciários de todos os servidores públicos concursados e vinculados por exigência legal ao regime próprio. Esse entendimento distorce o estudo atuarial e gera uma falsa tranquilidade. Para esses benefícios não houve uma formação de reserva; logo o pagamento é efetuado com recursos provenientes do Erário municipal.

Nos municípios estudados o déficit apontado hoje, no estudo atuarial, está sendo encoberto com as contribuições da nova massa de servidores, mas este será cobrado um dia, com juros e correção monetária. Mantendo este modelo de engenharia financeira, vai chegar o dia em que os recursos do RPPS vão zerar e o problema que, no momento atual, é restrito aos servidores antigos, passará a ser de todos os servidores. Se neste momento o número de aposentados estiver igual ao número de ativos, o Ente público passará a ser responsável por duas folhas de pagamento, sendo que a de inativos terá valor superior a de ativos.

Isto pode ocorrer porque o tempo passado, ou seja, as contribuições passadas, não efetuadas em favor do RPPS e que deveriam ser renegociadas, estão ficando esquecidas. Além disso, a falsa tranquilidade em função dos ativos crescentes, dos altos recursos a receber da compensação previdenciária e do entendimento que os benefícios concedidos, de responsabilidade do Ente, não necessitam ser apurados no cálculo atuarial têm provocado revisões para baixo nas alíquotas de contribuição. Contribuindo com alíquotas abaixo do necessário aumenta-se o déficit previdenciário.

Dos Municípios pesquisados, somente o município D apresenta uma legislação que reconhece e trata o déficit previdenciário, apesar dos recursos ainda estarem aportados em um único fundo e o estudo atuarial não ser segregado. Este RPPS segue um modelo muito semelhante ao do Estado de Minas Gerais, instituído pela LC n. 64. Há a segregação entre os servidores pertencentes ao RPPS. O grupo de servidores representado pelos aposentados e pensionistas, que existia na data de instituição, e os ativos que tinham o direito à

aposentadoria até 10 anos após esta data, são chamados de massa velha. O grupo de servidores representados pelos ativos atuais, com direito à aposentadoria após 10 anos de instituição do RPPS, e todos os novos servidores são chamados de massa nova. A massa velha é gerida dentro de um modelo de repartição simples e a massa nova dentro de um modelo de capitalização. A tendência da massa velha é sua extinção e, a partir deste momento, todo RPPS estará modelado dentro de um modelo capitalizado.

Apesar de constar em lei municipal ainda não houve a segregação dos ativos do plano em financeiros e previdenciários. Os ativos financeiros, direcionados para massa velha, deveriam ser geridos dentro de um modelo de repartição simples onde os recursos seriam direcionados para aplicações de maior liquidez e prazos menores. Os ativos previdenciários direcionados para pagamento dos benefícios da massa nova deveriam ser geridos dentro de um modelo de capitalização, onde os recursos deveriam ser direcionados para aplicações de longo prazo. Todos os ativos financeiros são aportados em um único fundo e são aplicados em um único tipo de aplicação financeira: fundo de investimento de longo prazo.

Ainda não há, neste Município, um estudo atuarial segregando estas duas massas para distinguir o custo normal e o déficit previdenciário existente em cada uma delas. Isto se faz importante para a correta identificação de quais são os valores que devem ser direcionados para massa velha e massa nova respectivamente, tendo em vista que o modelo é mutualista e todos servidores pagam a mesma alíquota. A engenharia financeira para gerir a massa velha não pode ser a mesma para gerir a massa nova.

Dos municípios pesquisados este é o único em que os entrevistados foram unânimes e tem plena consciência que o déficit previdenciário é grande (aproximadamente 92% da RCL do Município) e o maior problema a ser enfrentado. Segundo fala do superintendente “para zerar o déficit seria necessário que o Município não gastasse nada durante um ano e toda a receita do Município fosse aportada no RPPS”. A preocupação deste Município é maior porque sabe que a compensação previdenciária não é do tamanho que os estudos atuariais apontavam.

Para a construção de uma engenharia financeira consistente, o primeiro passo é a consciência do Ente Público, representantes do RPPS, legislativo e servidores quanto à existência do déficit e a necessidade urgente de tratá-lo pois, quanto antes tratado, mais barato é o custeio mensal.

Gushiken (2002) ressalta que a principal premissa na construção de um modelo previdenciário é o estudo atuarial inicial. Sabendo quais são os benefícios previdenciários do plano e a população de servidores, o estudo atuarial vai apontar o preço que se deve pagar mensalmente. A cada ano é necessário refazer o estudo atuarial em função da quantidade de variáveis envolvidas e as hipóteses atuariais utilizadas.

Segundo os dados documentais extraídos do site do MPAS, a pesquisa apontou que dos nove RPPS pesquisados, apenas dois representam uma constância nas hipóteses atuariais do cálculo inicial e hipóteses dos cálculos posteriores. Isto porque neles, os cálculos atuariais foram efetuados pelo mesmo atuário. Nos RPPS que mudaram o atuário, houve também a mudança das hipóteses atuariais. Isto provocou alterações no custo normal, no passivo atuarial o que, por sua vez, provoca a necessidade de revisão da legislação com aprovação da Câmara de Vereadores.

Nenhum dos RPPS apresenta coerência entre a alíquota apresentada na lei, a alíquota efetivamente praticada e a alíquota apontada no estudo atuarial. Os RPPS dos Municípios B e E praticam alíquotas inferiores às apontadas pelo estudo atuarial. Os outros praticam alíquotas superiores às apontadas nos últimos estudos atuariais.

Com relação ao cálculo atuarial, a pesquisa apontou que todos os superintendentes pesquisados afirmaram que não discutem previamente com o atuário as hipóteses atuariais que serão adotadas no estudo atuarial. Isto porque nenhum deles tem conhecimento sobre o

assunto. Afirmaram também que desconhecem os impactos provocados por uma hipótese atuarial e sete informaram que desconhecem as hipóteses atuariais e que não discutem com o atuário as hipóteses adotadas após o cálculo efetivado. Seis superintendentes afirmaram que nunca falaram com o atuário que fez o cálculo. Em sete RPPS a escolha do atuário se dá pelo menor preço, através de licitação. Cinco conselheiros e quatro representantes sindicais pesquisados afirmaram que nunca participaram de uma reunião de apresentação de um cálculo atuarial. Três superintendentes afirmaram que o foco principal da apresentação do estudo atuarial é o custo normal e o volume de recursos financeiros do RPPS. Somente o RPPS do Município F apresentou ao MPAS, via DRAA, todos os estudos atuariais obrigatórios. Todos os entrevistados, inclusive os superintendentes, demonstraram desconhecimento quanto ao DRAA e afirmaram que não entendem os números e nem como são formatadas as hipóteses atuariais. Informaram ainda que o DRAA é preenchido pela empresa/atuário contratada. Cinco superintendentes afirmaram que nunca participaram de uma apresentação do cálculo atuarial contratado. Sete superintendentes afirmaram desconhecer o valor do passivo atuarial e dois afirmaram que seus RPPS não têm passivos. Os DRAA destes dois municípios apontam que há passivo atuarial e que os valores são significativos em relação à RCL do Município.

Todos os conselheiros entrevistados afirmaram que nunca discutiram, nas reuniões do conselho, os dados principais dos estudos atuarial do RPPS. As discussões giram sempre em torno do custo normal, dos benefícios e principalmente do saldo em caixa e sua rentabilidade. Dos municípios pesquisados, oito apresentam alíquotas divergentes da apontada pelo último estudo atuarial. Três apresentam alíquotas superiores às apontadas pelo estudo atuarial e cinco apresentam alíquotas inferiores.

Não há uma seqüência lógica entre um cálculo atuarial e outro. Isto ocorre pelo simples fato da troca constante do atuário e das hipóteses atuariais, uma vez que o estudo apontou que as hipóteses atuariais são escolha do atuário. Esta escolha é unilateral porque não há uma discussão das hipóteses com o atuário antes do estudo atuarial. Analisando-se no site do MPAS, os DRAA dos municípios pesquisados isto é claramente identificado.

Pode-se inferir que a escolha das hipóteses atuariais é uma decisão do atuário, que estas não são compartilhadas previamente com os RPPS e o foco das apresentações atuariais é o custo normal e o volume de recursos financeiros. Com exceção do RPPS do Município F, todos os outros pesquisados deixaram de apresentar, ao MPAS, um ou mais dos estudos atuariais. Dados colhidos no site do MPAS apontam que, do grupo pesquisado. O RPPS mais antigo, instituído em 1991, apresentou seu primeiro estudo atuarial ao MPAS somente em 2002, ou seja, onze anos depois, enquanto o RPPS instituído em 1994, apresentou seu primeiro estudo atuarial ao MPAS também em 2002, ou seja, oito anos depois, e sete RPPS não apresentaram o estudo atuarial inicial. A pesquisa revelou que oito RPPS deixaram de apresentar um ou mais dos estudos atuariais posteriores, dois, ainda, não apresentaram os estudos atuariais referentes ao ano base de 2006.

Além de ser uma exigência legal, é através do estudo atuarial que o RPPS tem condições de avaliar sua real situação econômico-financeira e, manter ou refazer, a sua engenharia financeira. Dentro de um modelo previdenciário capitalizado a gestão coerente do capital financeiro é fator preponderante para a perenidade do RPPS. Arrecadar o capital suficiente, rever anualmente as alíquotas, buscar fontes de custeio, gerir com zelo e segurança e buscar rentabilidade compatível com meta atuarial, são pré-requisitos essenciais para uma boa gestão de um RPPS.

A pesquisa apontou, segundo superintendentes entrevistados, que a decisão final quanto ao direcionamento das aplicações, escolha do banco e dos investimentos, é responsabilidade do superintendente, mas sempre ouvindo o Conselho Administrativo. Quanto à escolha do banco, oito RPPS concentram suas aplicações em bancos estatais, principalmente após a intervenção do Banco Central no Banco Santos, ocorrida em 19 de

dezembro de 2004. Os RPPS dos Municípios A e H perderam recursos no Banco Santos. Somente o RPPS do Município A conta ainda com pequena parte de seus recursos financeiros aplicados em banco privado.

Esta concentração em bancos estatais é ratificada, quando todos superintendentes entrevistados, afirmaram que, entre segurança, liquidez e rentabilidade, a grande preocupação deles é quanto à segurança. Ratificada também, quando sete superintendentes entrevistados, afirmaram que escolhem o banco pela segurança e solidez, características implícitas nos bancos estatais. Os RPPS dos Municípios C, G, H e I dividem ou têm uma cota que é direcionada a cada banco público, numa política de boa vizinhança e, porque a rentabilidade apresentada não difere muito entre eles, isto numa visão de curto prazo. Os recursos de todos os RPPS pesquisados são direcionados para fundos de investimento de longo prazo, lastreados em títulos públicos federais, ou seja, fundos de investimentos são as únicas modalidades de aplicações.

Uma tranquilidade de oito RPPS pesquisados está relacionada à pontualidade dos repasses efetuados pelo Ente. Sete afirmaram que os Municípios nunca atrasaram os repasses e outros dois afirmaram que os atrasos ocorreram raras vezes. Um dos superintendentes afirmou que está preocupado porque, nos últimos meses, a Prefeitura tem atrasado os repasses e o Prefeito vem tentando diminuir a alíquota de responsabilidade da Prefeitura e repassar os aposentados de responsabilidade do Município para o RPPS, sem o devido aporte de recursos, para fazer frente a esses benefícios. Como o prefeito tem maioria na Câmara, acredita que isto pode acontecer a qualquer momento.

Quanto ao cálculo dos benefícios previdenciários (Gestão de Passivo), os nove superintendentes entrevistados afirmaram que todos benefícios são calculados dentro do RPPS. Quatro utilizam consultoria externa somente para auditar os benefícios concedidos. Das consultorias contratadas, oito afirmaram que recebem consultoria na gestão dos ativos, seis na gestão contábil e gestão jurídica. Somente o RPPS do Município A não apresenta qualquer tipo de consultoria. As consultorias na área de gestão de ativos não apresentam custos aos RPPS, mas as consultorias nas áreas contábil e jurídica apresentam custos mensais que vão de R\$ 350,00 a R\$ 3.300,00, nos Municípios pesquisados. O grau de satisfação, quanto às consultorias, não apresenta um bom nível, nem é uma unanimidade entre os RPPS pesquisados, segundo a opinião dos superintendentes e tesoureiros/contadores. Dois RPPS afirmaram que atendem, na maioria das vezes, quatro RPPS afirmaram que às vezes e dois RPPS afirmaram que quase nunca.

Quanto ao item de maior necessidade de assessoramento técnico, mais uma vez é percebida a grande preocupação e interesse dos superintendentes e conselheiros quanto ao item gestão de ativo. Cinco superintendentes e seis conselheiros afirmaram que a maior necessidade de assessoramento técnico é quanto ao item gestão de ativos. Há um grande interesse de todos os participantes do RPPS (Ente público, superintendentes, conselhos, sindicatos, servidores e bancos) quanto aos recursos financeiros. É coerente a preocupação quanto aos ativos financeiros, pois estes formam o núcleo de um sistema capitalizado. Além disso, estes ativos financeiros são fontes de status e poder, pois trazem visibilidade e prestígio ao gestor. A preocupação demonstrada por todos os pesquisados, em relação aos recursos do RPPS, é respaldada em quatro relatos de entrevistados (Superintendentes) sobre propostas de bancos particulares. Vários RPPS e Municípios usam este poder para conseguir patrocínios, doações de equipamentos e até verba para obras.

Apesar da preocupação com os recursos financeiros, três superintendentes pesquisados não souberam dizer qual o valor aproximado dos recursos do seu RPPS. Dos seis que disseram qual o valor dos recursos do RPPS, quatro não souberam afirmar se, nos últimos 12 meses, a rentabilidade das aplicações superou a meta atuarial. Três demonstram desconhecer qual era a meta atuarial de seu RPPS.

A discussão do problema previdenciário brasileiro está ainda concentrado no RGPS, na União, Estados e Municípios que são capitais de seus respectivos Estados. Nos Municípios menores, onde a representatividade, a capacidade financeira e técnica estão muito aquém do ideal, as discussões ainda são incipientes. Além disso, nestes municípios existe uma série de problemas, vários deles relatados neste estudo.

A resposta para a solução deste grande problema passará certamente por uma reforma consistente do Estado brasileiro e, dentro desta, a reforma administrativa e da previdência, principalmente nos Municípios. O modelo de publicização defendido por Bresser (1997) pode ser uma saída em relação a algumas categorias de servidores, como por exemplo, servidores vinculados à educação e a saúde, enquanto para os serviços de menor relevância, a saída pode ser a terceirização.

6 Considerações Finais

Com este estudo pode-se identificar uma série de características de gestão comuns entre os RPPS pesquisados, entre elas a forma como são aplicados os recursos financeiros, como tratam a questão atuarial, as dificuldades de gestão e como são construídas suas engenharias financeiras, se é que pode-se assim chamá-las.

Quanto aos recursos financeiros, ficou evidenciado que todos os pesquisados manifestaram uma preocupação muito grande, mas nenhum dos RPPS conta com uma pessoa qualificada para gestão desses ativos. As aplicações são concentradas em fundos de investimento lastreados em títulos públicos federais. Não há aplicação em renda variável e nem compra direta de títulos do Governo em nenhum dos RPPS pesquisados.

Não há uma segregação dos ativos em longo e curto prazo. Os de longo prazo, visando o pagamento dos benefícios futuros e, os de curto prazo, para os pagamentos dos benefícios já concedidos, são aplicados da mesma forma.

Com relação ao cálculo atuarial, ficou claro que não há, em nenhum dos RPPS pesquisados, uma pessoa com conhecimento mínimo sobre o assunto. A preocupação demonstrada com os ativos financeiros não é a mesma em relação aos estudos atuariais.

Ficou apontado neste estudo que os RPPS não contam com um banco de dados completo em relação à vida laboral de seus servidores, logo não é possível fazer um estudo atuarial que retrate a realidade e ou fazer qualquer previsão quanto a valores da compensação previdenciária.

Na prática, a engenharia financeira de todos eles se resume na cobrança da alíquota, depósitos dos recursos em um fundo único e o pagamento dos benefícios com recursos desse fundo. Como ano a ano os recursos do fundo vêm crescendo, o sentimento é que tudo está sendo muito bem administrado.

A quantidade de irregularidades apontadas evidencia que a fiscalização dos órgãos competentes está muito aquém do acompanhamento necessário, principalmente quando todos os dados documentais constantes nesta pesquisa foram colhidos no *site* do MPAS.

A pesquisa apontou que os Executivos Municipais mantêm certa distância e vêem os RPPS como despesas e empecilho para o desenvolvimento de seus projetos em prol do município. A pesquisa apontou que por uma série fatores a equalização dos déficits previdenciários dos municípios pesquisados é uma tarefa muito difícil. Entre estes fatores destacam-se o peso do déficit acumulado em função do período que o Município foi vinculado ao IPSEMG; a carência de um modelo de gestão pública competente, principalmente em relação aos recursos humanos; o município, o grande devedor em relação ao déficit, faz um esforço para encobri-lo e empurrá-lo para o futuro; o estudo atuarial, que é base para a construção de uma engenharia financeira de longo prazo, é distorcido; alguns dados e premissas são desconsiderados por interesse ou pela simples precariedade dos

cadastros; enormes volumes de recursos de compensação financeira a receber apurados em municípios onde os servidores nunca contribuíram para o RGPS; custo suplementar irrisório para Municípios que nunca contribuíram para nenhum regime de previdência e instituíram seus RPPS nos últimos 5 anos; a fragilidade da fiscalização e do acompanhamento em todos os âmbitos (Municipal, Estadual e Federal); o próprio MPAS, que domina todo o assunto e conta com um volume de informações disponibilizadas em seu *site*, que possibilita fazer uma eficiente fiscalização e acompanhamento, não o faz; os servidores não vêem problemas nos seus RPPS, logo não sentem a necessidade de acompanhamento; a falta de um *expert* dentro dos RPPS voltada para uma gestão do todo, principalmente em relação aos ativos financeiros e estudo atuarial, elementos essenciais na construção de uma engenharia financeira.

O modelo de gestão dos RPPS é muito semelhante em todos os Municípios pesquisados. A legislação segue o padrão do MPAS, os recursos são alocados em um fundo único para pagamentos de todos os benefícios, a alocação dos ativos financeiros em fundos previdenciários, administrados por bancos públicos, as alíquotas de contribuição tendem a ser muito próximas do mínimo legal, não há uma segregação dos servidores novos e antigos e buscam gerir seus RPPS dentro de um regime de capitalização.

Na prática, pode-se concluir, que a engenharia financeira desses Municípios segue um padrão que não atende as características e particularidades de cada Município. São construídas copiando modelos de RPPS já instituídos, principalmente dos que apresentam um volume de ativos financeiros mais expressivos. Porém, um Município que instituiu seu RPPS em 2005 não pode ter uma engenharia financeira semelhante à de outro município que o instituiu em 1991 e cumpriu fielmente todas suas obrigações.

Referências:

- AMARO, M. *Previdência social na América do Sul*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2000.
- ARAÚJO, W. *A reforma da previdência social no Brasil enquanto mudança institucional*. CLAD, 17, Caracas, *Anais...* Caracas: Clad, 2003.
- BRESSER, L. A reforma do Estado brasileiro e desenvolvimento. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 3, set-nov, 2005.
- CECHIN, J. *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS, 2002.
- CHINAGLIA, A. *A previdência social no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- DIAS, A. *Reforma da previdência social*. Fórum Mineiro de Reforma da Previdência Social. Belo Horizonte: IPSEMG, 1999.
- FURTADO, Rogério. *Previdência, 80 anos*. *Revista Adusp*, Brasília, 2003.
- GIAMBIAGI, F. et al. Impacto de Reformas Paramétricas na Previdência Social Brasileira. ENANPAD, 31, Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2007.
- GOMES, D. *Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil*. São Paulo, LTR, 2003.
- GUSHIKEN, L. *Regime próprio de previdência dos servidores*. Brasília: MPAS, 2002.
- PINTO, H. *Previdência do serviço público*. Brasília: MPAS, 2002.
- ROESCH, S. *Projetos de estágio e de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.
- VERGARA, S. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.
- YER, S. *Matemática atuarial de sistemas de previdência social*. Brasília: MPAS, 2002.
- YIN, R. *Estudo de caso*. Porto Alegre: Bookmam, 2005.