

Avaliação da proposta de ressegregação de massas do Regime próprio de Previdência Social do Município de Porto Alegre

I - Relatório

Foi distribuído à conselheira signatária, para a análise e minuta de parecer a ser apreciado pelo Conselho de Administração do PREVIMPA, o processo SEI nº 19.13.000004339.9, que trata de proposta de alteração da política previdenciária via ressegregação de massas.

O plano governamental acerca da ressegregação, apresentado para análise do Conselho de Administração, consiste na transferência, para o Fundo de Capitalização, de parcela dos encargos previdenciários que está sendo bancada pelo caixa geral do Município e do DMAE via sistema de repartição simples. Pretende o governo municipal transferir o pagamento das pensões decorrentes de óbitos de segurados ocorridos até 31/12/1995 para serem custeados pelo Fundo de Capitalização.

A proposta em análise baseia-se em cálculo atuarial elaborado a partir de dados já consolidados, cumulada e em tabela de projeção das aposentadorias e pensões a serem concedidas até 2042 (próximos 23 anos) pelo regime de repartição simples. A projeção orienta-se pelo atual ordenamento legal e ignora que as regras constitucionais previdenciárias estão sendo revisadas pelo Congresso Nacional.

Oportuno tecer algumas breves considerações históricas acerca da segregação de massas. Ela foi implantada em Porto Alegre juntamente com a instituição do regime próprio de previdência municipal e com a criação do PREVIMPA, via Lei Complementar 466/2001. Tanto a criação da autarquia previdenciária municipal como a segregação de massas orientaram-se pelo atendimento ao disposto na Emenda Constitucional nº 20/98, que tornou obrigatório o caráter contributivo da previdência e estabeleceu, dentre outras diretrizes, a necessidade de equilíbrio atuarial.

A assessoria para a implantação do regime próprio no Município de Porto Alegre deu-se pela SASSE, vinculada à Caixa Econômica Federal, que apurou, em 1999, via cálculo atuarial, a necessidade de aporte imediato de quase R\$ 2 bilhões de reais para a inclusão de todos os segurados e pensionistas no regime a ser criado. Dada a impossibilidade de atendimento de tal condição, o Município optou pela segregação de massas, com inclusão no Fundo de Capitalização de todos os servidores que viessem a ingressar no serviço municipal a partir da data de promulgação da lei

instituidora do regime próprio (LC 466/2001). As contribuições descontadas em folha, assim como o pagamento dos diversos benefícios previdenciários aos servidores nomeados até então, e de seus segurados, ficaram com o caixa geral do Município, do DMAE e das sobras de recursos devolvidas pelo Legislativo ao final do exercício financeiro no chamado sistema de repartição simples. Cabe salientar que, inobstante o cálculo atuarial à época desenvolvido tivesse demonstrado que esse sistema apresentaria no futuro próximo consideráveis insuficiências financeiras, a referida lei não consignou qualquer dispositivo visando elidir ou, ao menos, amenizar tamanhas consequências.

Em razão do sistema de segregação de massas adotado pelo Município de Porto Alegre, o Fundo de Capitalização acumulou continuamente valores sem quaisquer sobras. Trata-se de dinheiro vinculado à cobertura dos benefícios previdenciários da massa a ele vinculada. A proposição em análise não define quando nem como será o Fundo de Capitalização ressarcido dos recursos emprestados para a cobertura dos pagamentos das pensões absorvidas.

De outra parte, o regime de repartição simples, em progressiva extinção, desde setembro de 2001 abriga número crescente de aposentados e de pensionistas, enquanto as contribuições reduzem em razão da ausência de ingresso de novos contribuintes para suportarem as despesas previdenciárias deste contingente. A dívida municipal, que está sendo paga para complementar os valores necessários ao pagamento dos benefícios, tem sido intencional e erroneamente divulgada pelo governo municipal como *déficit* previdenciário. Referida classificação visa ocultar a real natureza da obrigação do erário, originada de períodos pretéritos quando o Município, assim como a maioria dos entes públicos do país, não recolhia a cota patronal nem a contribuições dos servidores a um fundo previdenciário.

Findo o relatório, passamos à análise da proposta da ressegregação de massas de que trata o processo SEI 19.13.000004339-9.

II - Preliminares

A proposta de ressegregação de massas, com a consequente inclusão de pensionistas nos encargos do Fundo de Capitalização, baseia-se em duas premissas desprovidas da necessária consistência a lhe conferir suporte. Antes de avaliar o mérito da proposta, imperiosa a análise individual de cada qual delas.

A primeira inconsistente premissa do cálculo atuarial diz respeito ao número de aposentadorias a serem concedidas anualmente, lançado na tabela de fl. 28 da Análise Técnica Atuarial, documento nº 7461161 do processo SEI antes referido. Seu vício implica em ignorar a reforma da previdência que se encontra em curso no Congresso Nacional e que está a cargo da Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019. Referida PEC já foi apreciada pelo plenário da Câmara dos Deputados em 1º

turno. Depende de apreciação em 2º turno pela mesma Casa Legislativa e, posteriormente, pelo Senado.

A elevação de idade mínima para aposentadoria de segurados do regime geral de previdência e dos servidores públicos, cumulada com o estabelecimento de regra de transição, que passa a exigir o dobro do tempo que ainda falta para a aposentadoria, anula a tabela projeção de aposentadorias referida no parágrafo anterior. Aquela projeção numérica anual de aposentadorias será substituída por números significativamente menores, a serem apurados segundo as regras que vierem a ser estabelecidas para o regime próprio dos municipais. E a projeção não mais findará em 2042, avançando para o futuro.

No que pese a inicial exclusão dos servidores municipais da reforma da previdência em debate na Câmara dos Deputados, tais trabalhadores poderão ser afetados quando a matéria for apreciada pelo Senado Federal, via emenda desta Casa Legislativa. Se tal hipótese se materializar, a PEC voltará à Câmara Federal para apreciação das matérias inovadas pelo Senado. Então, há possibilidade real de que os servidores municipais sejam incluídos na reforma da previdência, com a consolidação de novos parâmetros para o cálculo atuarial, no sentido de reduzir direitos dos segurados e aliviar o caixa que os remunera. A propósito, os parâmetros em revisão, que impactam no cálculo são três:

- elevação da idade mínima para aposentadoria;
- elevação da alíquota de contribuição dos segurados;
- revisão de critérios de cálculo dos proventos e das pensões.

A eventual permanência da exclusão dos servidores municipais da reforma da previdência jamais implicará na consolidação das regras atualmente em vigor que deram suporte ao cálculo atuarial anexado a este processo SEI. Em tal hipótese, deve-se atentar para o fato de que a eventual exclusão estará vinculada a que os Municípios estabeleçam, via legislação local, as regras de inativação orientadas por parâmetros constitucionais, dentre os quais figuram as regras a serem inseridas pela PEC 6/2019. Restará severamente limitada a autonomia da legislação municipal no que tange ao estabelecimento de critérios mais brandos para a inativação de municipais em comparação aos atingidos direta e imediatamente pelos efeitos da PEC 6/2019. Os parâmetros da PEC tendem a ser reproduzidos pela legislação municipal previdenciária, tanto para a tributação dos segurados e pensionistas, como para o cálculo dos benefícios e para o estabelecimento de idades mínimas.

Outro relevante impacto das regras da PEC 6/2019, já aprovadas em 1º turno de votação pela Câmara Federal, consiste na majoração das alíquotas previdenciárias a serem pagas pelos segurados e pelos pensionistas. O § 4º de seu art. 9º estabelece que *“os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto quando demonstrado que o regime*

próprio não possui déficit atuarial a ser equacionado”. Já o § 1º-A, que a PEC visa inserir no art. 149 da Constituição, determina que *“a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e pensões que superem o salário mínimo quando houver déficit atuarial”*. Já o art. 11 da PEC em comento fixa a contribuição previdenciária dos servidores da União em 8 níveis, com alíquotas compreendidas entre 8% e 22%, conforme o montante remuneratório do contribuinte. Os percentuais incidirão de forma progressiva e combinada, cada qual sobre determinada faixa de valores.

Como visto, a revisão dos patamares de contribuição previdenciária dos segurados e dos pensionistas impacta direta e imediatamente na avaliação de equilíbrio atuarial do caixa previdenciário do regime próprio de previdência de Porto Alegre.

Há que se fazer a ressalva que no processo SEI 19.13.000004339-9, em análise, objeto da ressegregação, não consta cálculo atuarial do regime capitalizado, o qual será o atingido pela medida proposta. Para que a análise não seja superficial, requer que este estudo se faça presente no expediente, inclusive constando, as projeções que foram apresentadas no Power point, extratificando dados específicos de pensionistas (proposta de ingressantes) - qual seja, idade, valor da pensão, impacto previsto por ano, comparando as informações com as avaliações atuariais anteriores e projeções futuras de todos os itens, pois o ingresso terá apenas desembolso do montante e ingresso, possivelmente mínimo de contribuição social. Nenhum sentido faz discutir ressegregação de massas, sem a demonstração da avaliação atuarial precisa do regime capitalizado, pois este colegiado, será igualmente responsável por instabilidade no patrimônio dos recursos dos segurados do regime. Ressalte-se que o projeto de previdência complementar, já aprovado na Câmara Municipal apresentou problema idêntico quando da sua avaliação pelo Conselho de Administração e igualmente na exposição de motivos ignorou elementos importantes dos impactos no regime capitalizado, bem como na sustentabilidade do sistema.

As razões até aqui demonstradas colocam em suspenso o cálculo atuarial do documento SEI 7461161, bem como outro fator relevante para a necessária consistência da proposta reside na metodologia atuarial adotada pelo PREVIMPA para apurar o grau de equilíbrio do Fundo de Capitalização, cujas hipóteses técnicas foram objeto de questionamento pelo Conselho Fiscal da Autarquia nos últimos três anos e culminou com a emissão do Parecer nº 001/2019, no processo SEI nº 18.13.000005664-9, enviando-o ao Conselho de Administração para ciência e providências. Referido Parecer identificou algumas inconsistências dentre as quais ressaltou a metodologia do cálculo do valor atual da compensação financeira líquida a receber aparentemente incompatível com a realidade cadastral do plano previdenciário e o cálculo das reservas matemáticas de benefícios concedidos e a conceder que não foi realizado com base na alíquota vigente como seria adequado.

Após debate e deliberação em quatro sessões ordinárias realizadas em abril e em maio de 2019, o Conselho de Administração deliberou pelo desencadeamento de auditoria extraordinária do TCE, cumulada com a realização de auditoria externa. Formalizou tais encaminhamentos via processo SEI nº 19.13.000003352-0, aberto em 22/5/2019, conferindo à Direção-Geral do PREVIMPA o prazo de 30 dias para solicitar a auditoria extraordinária do TCE e para iniciar o processo de contratação de auditoria externa.

Até o momento apenas a auditoria extraordinária do Tribunal de Contas foi solicitada e com atraso. O protocolo de ofício dirigido ao TCE ocorreu em 3/7/2019. Em relação à contratação de auditoria externa há expressa manifestação do Diretor-Geral do PREVIMPA recusando-se ao atendimento, nos seguintes termos:

“Quanto ao pedido de auditoria externa por empresa privada, iniciaremos expediente específico para elaboração de contratação, entretanto o mesmo só será encaminhado após manifestação do TCE-RS, em caso de não atendimento ou pela inspeção, o qual poderá evidenciar a necessidade ou não de auditoria externa.” (reprodução de trecho do documento 7452852, do processo SEI 19.13.000003352-0)

Tais auditorias visam identificar o grau de equilíbrio atuarial do plano capitalizado. Por conseguinte, resta evidente que o questionamento técnico acerca dos parâmetros e resultados do cálculo atuarial invocado para dar suporte à proposta de resseguração de massas, depende de desfecho. Somente após a finalização do mesmo será possível apurar o real grau de equilíbrio dos caixas previdenciários e fornecer orientação segura acerca de possível resseguração de massas

III – Mérito da proposta

Vencidas as preliminares - que fornecem suficiente base fática, jurídica e matemática a suspender a tramitação da proposta de resseguração de massas para que seja retomada quando houver estabilização do regimento constitucional previdenciário e quando findarem as auditorias atuariais – passa-se à análise de mérito da proposta veiculada pelo processo SEI nº 19.13.000004339.9.

A Portaria 464/2018, ao dispor sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social, contempla, em seus arts. 56 a 60, a possibilidade de segregação de massas, assim como a resseguração. O art. 57 e o *caput* do art. 60 contemplam as seguintes limitações:

“Art. 57. A implementação da segregação da massa deve contemplar a análise de todos os aspectos relacionados à sua implantação e manutenção, levando em consideração os impactos para a gestão do ente federativo a curto, médio e longo prazos, e estar embasada em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, que deverá demonstrar, além dos critérios previstos no art. 56:

I - a viabilidade orçamentária, financeira e fiscal para o ente federativo, na forma do art. 64;

II - os resultados atuariais e respectivas projeções de receitas e despesas do RPPS por meio de cenários que possibilitem a comparação entre a implantação de plano de amortização e do modelo proposto de composição dos fundos para a segregação da massa;

III - que a base cadastral contempla os dados de todos os beneficiários do RPPS;

IV - que as hipóteses são aderentes às características da massa na forma prevista no art. 17;

V - que os valores dos compromissos do plano de benefícios foram devidamente aferidos e que o plano de custeio a ser estabelecido assegura o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;

VI - os bens, direitos e ativos a serem alocados ao Fundo em Repartição e ao Fundo em Capitalização, devendo ser observado que: a) os recursos financeiros acumulados devem ser vinculados ao Fundo em Capitalização; b) os recursos oriundos da compensação financeira entre os regimes previdenciários deverão ser alocados às respectivas massas; e c) as receitas decorrentes dos termos de acordo de parcelamento existentes deverão ser apropriadas a cada fundo proporcionalmente aos valores das folhas de pagamento, sendo que os novos termos eventualmente firmados deverão ser elaborados distintamente.

VII - ter sido objeto de apreciação pelo conselho deliberativo do RPPS.

§ 1º O estudo técnico a que se refere este artigo deverá ser encaminhado à Secretaria de Previdência para análise de sua adequação à exigência do equilíbrio financeiro e atuarial, acompanhado da lei de instituição da segregação e dos documentos e informações previstos nos incisos I, III, IV, VI a VIII do art. 68.

§ 2º O ente federativo deverá encaminhar para análise da Secretaria de Previdência toda documentação prevista neste artigo em até 30 (trinta) dias contados da publicação da lei que instituiu a segregação.

§ 3º Em caso de não encaminhamento da documentação no prazo previsto no § 2º, será considerado que o ente federativo não demonstrou o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, até que seja procedido aquele envio.

§ 4º Caso seja identificado pela Secretaria de Previdência o não atendimento aos parâmetros previstos nesta Portaria, o ente federativo deverá apresentar nova proposta de segregação da massa ou de estabelecimento de plano de amortização para sua aprovação prévia, devendo garantir que os recursos continuem sendo vertidos para a constituição de reservas do Fundo em Capitalização até que seja instituída, em lei, proposta adequada para equacionamento do déficit.

Art. 60. O RPPS que implementar a segregação da massa somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la por meio de apresentação do estudo técnico previsto no art. 57 e prévia aprovação da Secretaria de Previdência, devendo ser demonstrado o atendimento dos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

...

§ 3º Poderá ser efetuada revisão da segregação da massa com a transferência de riscos do Fundo em Repartição para o Fundo em Capitalização sem necessidade de aprovação prévia por parte da Secretaria de Previdência, desde que atendidos, cumulativamente, os requisitos a seguir, que poderão ser ajustados por meio de instrução normativa da Secretaria de Previdência:

...

II - as últimas 3 (três) avaliações atuariais do Fundo em Capitalização apresentem resultado superavitário, sem considerar eventual valor atual do plano de equacionamento de déficit;

...”

Também o inciso II, do parágrafo 3º, do mesmo artigo preconiza a exigência de que as últimas três avaliações atuariais do Fundo em Capitalização apresentem resultado

superavitário, sem considerar eventual valor atual do plano de equacionamento do déficit. Em sentido oposto, é fato que os cálculos atuariais têm demonstrado déficits que são equacionados pela alíquota suplementar, de modo a que tal exigência não se faz atendida.

Necessário destacar que o art. 60, acima transcrito exige estudo técnico atuarial para a resseguração. Como já esclarecido em preliminar, o cálculo atuarial utilizado para fornecer base ao plano de resseguração, além de estar sendo questionado via pedido de auditoria externa do Tribunal de Contas do Estado, está sofrendo profundo abalo de suas premissas, via reforma da previdência em curso no Congresso Nacional.

A análise dos documentos apensados no referido processo não permite identificar as demonstrações exigidas nos incisos I a V do artigo 57 da Portaria 464/2018 acima transcritos. Considerando que os estudos técnicos já foram encaminhados à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, conforme constou no Ofício SEI/PMPA 7461140, pagina 2/4, faz-se necessária a disponibilização dos mesmos a este Conselho de Administração com vistas a subsidiar a análise conclusiva da matéria.

IV – Conclusões

As razões desenvolvidas nos itens anteriores vinculam as conclusões exclusivamente ao texto original do projeto. Caso sofra alterações, via emendas parlamentares ou substitutivo, o projeto alterado deverá retornar a este Conselho para nova análise e manifestação.

1º - Preliminarmente, a revisão do regramento constitucional previdenciário em curso, via PEC 6/2019, abala a credibilidade da projeção de despesas previdenciárias da corrente e das três décadas subsequentes, que foram apresentadas pelo cálculo atuarial. Somente após a estabilização do regramento constitucional e infraconstitucional previdenciário será viável a elaboração de novo cálculo atuarial a aferir as despesas previdenciárias para prosseguir com eventual plano de resseguração de massas;

2º - Ainda em preliminar, mesmo na teórica hipótese de restar integralmente preservado o regramento previdenciário do regime próprio de previdência, sem quaisquer efeitos da reforma da previdência, será necessário finalizar a auditoria atuarial com vistas a aferir o equilíbrio atuarial. Somente após será possível analisar e deliberar acerca de possível resseguração de massas;

3º - Por fim, considerando os pressupostos técnicos estabelecidos na Portaria 464/2018, entende-se necessária a disponibilização dos estudos técnicos encaminhados à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia para consubstanciar a adequada análise desta matéria;

4º - Em razão do necessário enfrentamento das preliminares acima informadas, resta prejudicada, no momento, a análise meritória da proposta de resseguração de massas;

5º - Esta relatora manifesta-se pela suspensão do plano de resseguração de massas, por tratar-se de um ato intempestivo e ter sido remetido à Câmara Municipal para análise e apreciação sem respeitar os tempos de maturação de um conjunto de fatos e circunstâncias, entre eles a análise deste Conselho, de um estudo profundo de suas

consequências e da inobservância dos cálculos atuariais e a antecipação a uma reforma previdenciária em tramitação no Congresso Nacional, razão pela qual, contrário ao envio de qualquer projeto para a análise do Ministério da Previdência, assim como pela imediata retirada do projeto de lei complementar já protocolado na Câmara Municipal.

Porto Alegre, 30 de julho de 2019.

Lucimar Rodrigues de Souza
Conselheira relatora