

## **O Comprometimento Intergeracional Decorrente da Criação e Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social nos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul**

**MENÇÃO HONROSA CATEGORIA MESTRADO**

**André Eustáquio Buzetti de Sá**

### **RESUMO**

A má gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) pode causar grandes problemas nas finanças públicas, comprometendo os recursos futuros e os serviços prestados à sociedade. A finalidade do presente estudo é investigar se a criação e a gestão dos RPPS de MS são viáveis financeiramente e atuarialmente, além de investigar possíveis impactos para as gerações futuras, sendo o objeto de estudo os 79 municípios do Estado. Os dados foram coletados nas prestações de contas realizadas em 2021 ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (no que tange aos valores das alíquotas praticadas no exercício de 2020) juntamente com informações disponibilizadas no portal da transparência dos municípios e ainda no site da Secretaria da Previdência (SPREV). À par dos números, utilizou-se a estatística descritiva com a finalidade de conhecer o percentual de recursos, em relação ao valor total da remuneração dos servidores, que os municípios desembolsaram (ou deveriam ter desembolsado) para arcar com as obrigações patronais. Tabulando os dados e desenvolvendo as análises, constatou-se a existência de 51 RPPS municipais em MS, dos quais, ao final de 2020, 34 apresentavam obrigação patronal superior à obrigação exigida dos municípios vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em relação à situação atuarial, apenas 3 RPPS (Eldorado, Nova Alvorada do Sul e São Gabriel do Oeste) não evidenciavam déficit atuarial em seus balanços, enquanto que 48 RPPS estão em situação de déficit atuarial. No comparativo dos municípios que instituíram RPPS com os que não instituíram foi constatado que os 51 municípios que instituíram RPPS possuíam dívida fundada previdenciária e, dos 28 municípios que não optaram pelo regime próprio, 22 estavam com dívida fundada previdenciária, ou seja, dos 79 municípios

sul-mato-grossenses apenas 6 municípios (Alcinópolis, Brasilândia, Figueirão, Japorã, Laguna Carapã e Paraíso das Águas) não apresentaram dívida fundada previdenciária, sendo os 6 municípios vinculados ao Regime Geral. Assim, conclui-se que os resultados demonstraram que os municípios que instituíram RPPS estão mais suscetíveis a ter dívida fundada previdenciária. Além disso, a maioria dos municípios que instituíram RPPS (34 dos 51) teve, em 2020, obrigações patronais superiores à obrigação patronal praticada no regime geral. Destacam-se também, a necessidade de um maior comprometimento dos gestores e estudos sobre a viabilidade de manter ou não RPPS nos municípios de MS.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regimes Próprios de Previdência Social; Teoria da Agência; Teoria da Escolha Pública; Impacto intergeracional.



## 1. INTRODUÇÃO

Previdência Social é um seguro social que o trabalhador paga para garantir a sua subsistência quando de sua aposentadoria ou incapacidade (BRASIL, 2020). No Brasil, o marco jurídico da criação do sistema previdenciário foi em 1923, com a aprovação do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves), que tratava das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados das empresas de estradas de ferro.

A partir de 1923 o sistema previdenciário brasileiro sofreu inúmeras alterações e, desde 1988, o sistema de filiação obrigatória contém basicamente dois grandes grupos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88): o Regime Geral de Previdência Social - RGPS (art. 201 da CF/88) e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (art. 40 da CF/88).

O RGPS é gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (autarquia federal criada por meio do Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990), sendo que o INSS é responsável pela previdência dos trabalhadores da iniciativa privada em geral e dos servidores públicos que não estejam vinculados a regimes próprios de previdência social. Em 2017, o INSS contemplava mais de 50 milhões de segurados e aproximadamente 33 milhões de beneficiários (BRASIL, 2021).

Os RPPS são administrados pelos institutos de previdência criados por seus respectivos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios). A União, o Distrito Federal e todos os estados instituíram seus respectivos RPPS, todavia, muitos municípios não instituíram RPPS, motivo pelo qual, nestes casos, os servidores públicos ficam vinculados ao RGPS.

Existe ainda o Regime de Previdência Complementar (RPC), com previsão no art. 202 da CF/88 e cujo objetivo é complementar a renda do trabalhador. Tal regime é privado e de filiação facultativa, podendo ser aberto (operado pelas Entidades Abertas de Previdência Complementar – EAPC e Seguradoras do ramo Vida) ou fechado (operado pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC) (BRASIL, 2022).

Dentre os regimes previdenciários, o tema principal do presente trabalho são os RPPS dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul - MS, sendo que em MS, desde outubro de 2019, existem 51 RPPS municipais instituídos, de um total de 79 municípios, ou seja, 64,56% dos municípios sul-mato-grossenses têm regimes próprios de previdência social.

O percentual de municípios que instituíram RPPS em MS está muito acima da média nacional, pois de acordo com dados divulgados pela Secretaria de Previdência – SPREV (BRASIL, 2021), em 2019, dos 5.570 municípios brasileiros, 2.127 tinham RPPS, o que corresponde a 38,19% dos municípios.

A Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998 (conhecida como Lei Geral da Previdência Pública) dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, sendo que em seu art. 1º “caput” a Lei prevê que os RPPS deverão ser organizados baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial. O passivo atuarial é o valor necessário para pagar todos os benefícios (BRASIL, 2022) e o equilíbrio atuarial é um dos pilares da Lei Geral da Previdência Pública.

O art. 2º, § 1º da Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998 prevê que os entes políticos são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Dessa forma, é fundamental que os institutos de previdência tenham equilíbrio financeiro, dispondo de recursos suficientes para as despesas previdenciárias e para a manutenção da Unidade Gestora, órgão estatal instituído pelos municípios, com responsabilidade para administrar a previdência própria. É necessário ainda que os regimes próprios possuam equilíbrio atuarial, ou seja, de longo prazo, dispondo de receita suficiente para bancar no futuro as aposentadorias, pensões e benefícios dos atuais contribuintes.

No âmbito do Regime Geral (situação identificada nas cidades que não possuem RPPS) a obrigação patronal perfaz um total de 22%, sendo 20% correspondente à cota do empregador e um adicional de 2% pago a título de Fator Acidentário de Prevenção – FAP, conforme dispõe o Decreto nº 6.042 de 12 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007). Os percentuais incidem sobre a remuneração total dos servidores públicos.

Dessa forma, com base nas obrigações previdenciárias impostas pelo Regime Geral, pode-se estabelecer uma ilação lógica de que os municípios detentores de RPPS, com encargos



patronais superiores a 22%, estariam gerando prejuízos à coletividade, já que arcam com valores superiores ao que seria exigido se o ente estivesse vinculado ao RGPS.

O Princípio da Indisponibilidade do Interesse público apregoa que os gestores públicos devem administrar os bens coletivos de acordo com as necessidades e demandas da população, despojando-se dos seus próprios interesses. A orientação principiológica é de que as ações do detentor de qualquer cargo público devem se pautar na vontade do real proprietário dos bens públicos: a sociedade. Assim, presume-se que, nas situações em que a obrigação patronal do RPPS esteja acima da obrigação praticada no RGPS, ter-se-ia uma afronta ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, pois o município optou por pagar uma carga previdência superior ao que se gastaria caso não tivesse instituído o RPPS.

Dados divulgados pelo Tesouro Nacional Transparente (BRASIL, 2020), com base no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), revelaram um quantitativo expressivo de institutos de previdência municipais que apresentam (ou apresentarão no curto prazo) insuficiências financeiras para arcarem com seus planos de benefícios. Lima e Guimarães (2016) evidenciaram que o ente instituidor do RPPS deve tomar medidas imediatas com vistas a promover o equacionamento financeiro e atuarial do sistema nos casos de desequilíbrio.

Parte desse problema deve-se, sobretudo, à inadimplência reiterada dos gestores públicos, que, tendo o Regime Próprio de Previdência sob seu “controle” (haja vista que os administradores em regra são servidores públicos municipais nomeados pelos próprios prefeitos), deixam simplesmente de arcar com as cotas patronais devidas, optando pelo parcelamento futuro das dívidas previdenciárias, empurrando para seus sucessores o pagamento decorrente da inadimplência (LIMA; AQUINO, 2019).

A prática reiterada dos gestores, que, mandato após mandato, postergam o equilíbrio financeiro do regime ou simplesmente deixam de arcar com suas obrigações perante a previdência própria tem reflexos atuariais (ROSA, 2020). Scaff (2014) concluiu que a justiça intergeracional deve ser respeitada de modo a permitir o equilíbrio das demandas da geração atual sem assoberbar a futura, respeitando os serviços de interesse da coletividade.

Alguns estudos se dedicaram a analisar o comprometimento atuarial e financeiro dos regimes próprios. Adriano (2014) avaliou o equilíbrio financeiro dos regimes próprios de previdência social do Brasil, constatando a necessidade de implementação de novas reformas previdenciárias com a finalidade de viabilizar o equilíbrio financeiro dos institutos de previdência a longo prazo, pois em um cenário de envelhecimento da população haverá um quantitativo de inativos maior do que a população economicamente ativa, o que tornaria mais complexa a captação de recursos por parte dos institutos de previdência.

A questão do rápido processo de envelhecimento populacional e do aumento das despesas previdenciárias também foi estudada por Sivieiro (2019), que pesquisou as características da população brasileira, buscando identificar as premissas necessárias a uma adequada análise atuarial. O estudo concluiu que há uma grande necessidade de debater os desafios enfrentados pelos RPPS para que eles possam superar suas fragilidades.

Rosa (2020) salientou que apesar de algumas reformas previdenciárias terem reduzido o desequilíbrio intergeracional, as alterações na estrutura etária brasileira continuam comprometendo o equilíbrio intergeracional, havendo necessidade de novas reformas previdenciárias com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas no futuro.

Por sua vez, Correa (2014) analisou a variabilidade de eventos demográficos de mortalidade, nupcialidade, invalidez e fecundidade e como tais fenômenos afetam a solvência dos institutos de previdência municipais, chegando ao resultado de que há relação entre tamanho da população e variabilidade das funções demográficas, sendo que quanto maior a população, menor o risco de solvência.

A questão dos investimentos realizados pelos RPPS também é de extrema importância, uma vez que grande parte dos recursos dos RPPS advém de aplicações financeiras. Nesse sentido, Mueller (2018) desenvolveu uma pesquisa com o objetivo de traçar um panorama dos investimentos realizados pelos RPPS dos estados, municípios e Distrito Federal, o que compreendeu o período de 2011 a 2016. O levantamento identificou indícios de melhor gestão de recursos por parte dos institutos de previdência de acordo com o tamanho da população dos municípios, estados ou Distrito Federal. Conforme Mueller op. cit., os melhores desempenhos foram encontrados em municípios com populações maiores. A conclusão acende o sinal de alerta, uma vez que a maioria dos municípios sul-mato-grossenses é composta por uma população inferior a 30.000 habitantes.

Além disso, Mueller (2018) concluiu que há uma maior diversificação nos investimentos quando o gestor do RPPS possui algum tipo de certificação, decorrente de entidade certificadora do mercado financeiro e de capitais, sendo que, geralmente, municípios com menores populações apresentam menos gestores com certificação obtida por meio de entidade certificadora do mercado financeiro e de capitais.

As dificuldades encontradas no dia a dia dos RPPS são diversas. Rodrigues (2017) realizou um estudo com o objetivo de utilizar as teorias desenvolvidas e testadas nas pesquisas sobre assunção de risco pelos fundos de pensão dos servidores públicos e concluiu que, no Brasil, alguns fatores históricos determinaram a acumulação de sucessivos déficits, citando como exemplos a ausência de contribuição por um longo período, alíquotas irrisórias cobradas dos servidores no passado e a existência, até a Emenda Constitucional nº 41/2003, de paridade e integralidade das aposentadorias com os salários dos servidores ativos, assim como a criação



do regime jurídico único pela CF/88, transferindo servidores celetistas para estatutários sem a devida compensação entre as contribuições que deixaram de ser pagas.

Lima e Aquino (2019) salientaram que os governos municipais e os institutos de previdência municipais têm pouca margem de atuação, o que dificulta a adoção de medidas mais rigorosas, uma vez que as diretrizes gerais são definidas pelo governo federal. O estudo desenvolvido por Trintinalia e Serra (2017) sugeriu que o afrouxamento das restrições legais poderia ser vantajoso para aprimorar a relação risco e retorno dos investimentos dos RPPS.

Além de possíveis problemas decorrentes do envelhecimento da população e de um quantitativo de segurados ativos pequeno, Lima e Aquino (2019) realizaram uma pesquisa com o objetivo de analisar as respostas a pressões e os padrões de resiliência financeira que emergem nos regimes próprios de previdência social municipais e concluíram que pressões locais resultantes da estreita relação entre a população e os administradores das prefeituras podem comprometer os interesses do instituto de previdência.

Diante desse cenário e dos estudos já realizados, é fundamental que se questionem os benefícios em se instituir e manter em funcionamento os RPPS em Mato Grosso do Sul, o que levanta a hipótese de existência de conflitos de interesses na decisão dos gestores em optar pela criação e gerenciamento dos regimes próprios. São elementos que podem caracterizar o conflito de interesse a ausência de benefícios econômicos à coletividade, decorrentes, sobretudo, do pagamento de alíquota patronal superior ao praticado no RGPS, a necessidade de aportes mensais para equacionamento do déficit atuarial e os reiterados parcelamentos previdenciários, os quais sobrecarregam as escassas receitas municipais.



**O trabalho completo está disponível  
no seguinte link:  
[https://www.tce.sp.gov.br/  
concursomonografias](https://www.tce.sp.gov.br/concursomonografias)**