

PARECER Nº 019/2015/CGACI/DRPSP/SPPS/MPS

Brasília - DF, 03 de março de 2015.

REFERÊNCIA:	Expediente s/n, de 24 de fevereiro de 2015.
COMANDO:	SIPPS 393970991
INTERESSADO:	Parlamentares do Estado do Paraná (Senadora Gleisi Hofmann - PT, Senador Roberto Requião - PMDB, Deputado Federal Zeca Dirceu - PT, Deputado Federal Toninho Wandscheer - PT, Deputada Federal Christiane de Souza Yared - PTN, Deputado Federal João Arruda - PMDB, Deputado Federal Aliel Machado - PC do B, Deputado Federal Enio Verri - PT).
ASSUNTO:	Proposta de Revisão da Segregação da Massa - Estado do Paraná.

I - INTRODUÇÃO

No dia 24 de fevereiro de 2015 uma comitiva de Senadores e Deputados Federais do Estado do Paraná esteve reunida com o Ministro de Estado da Previdência Social, para externar sua preocupação em relação a proposta de alteração legislativa que envolve o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos daquele Estado e os fundos previdenciários que o compõem.

2. Nessa reunião os parlamentares protocolaram documento solicitando a análise sobre o mérito e a legalidade da proposta encaminhada pelo Governo do Estado do Paraná à Assembleia Legislativa, por meio da Mensagem nº 002/2015, que “Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná e dá outras providências”, na parte de que se refere ao regime previdenciário dos servidores.

II - CONTEÚDO DO PROJETO DE LEI

3. O Projeto de Lei - PL nº 60/2015, que acompanha a Mensagem nº 002/2015, de 04 de fevereiro de 2015, propõe a alteração, em seus art. 60 a 65, de diversos dispositivos da Lei nº 17.435/2012 e da Lei nº 12.398/1998, que disciplinam o RPPS do Estado do Paraná e a Paranaprevidência.

4. O art. 60 extingue o Fundo de Previdência instituído pela Lei nº 17.435/2012, prevê a reversão dos recursos existentes no Fundo de Previdência para o Fundo Financeiro, que sucederá o Fundo Previdenciário para todos os fins de direito, estabelece que o Estado do Paraná deverá garantir o equilíbrio financeiro do novo fundo instituído, o qual atenderá o pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados e dependentes, assim considerados os servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como os Conselheiros do Tribunal de Contas, independente da data de ingresso do servidor ou de concessão da prestação previdenciária.

5. Para os segurados que ingressarem a partir da publicação da lei complementar que instituir o regime de previdência complementar para os servidores do Estado do Paraná, o Fundo Financeiro assegurará os benefícios até o limite máximo estabelecido para os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. O projeto de lei cria um Fundo

Militar, nos mesmos moldes do Fundo Financeiro. Define também as contribuições devidas pelo ente para custeio do RPPS, de 1,5 vezes a contribuição do servidor, em 2015, e de 2,0 vezes a partir de 2016.



III - ANÁLISE DO MÉRITO DA PROPOSIÇÃO

6. Com relação a essa proposição legislativa, amplamente divulgada e debatida na imprensa, que pretende reorganizar o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS dos servidores estaduais e extinguir o Fundo Previdenciário, capitalizado, transferindo todos os seus participantes e seus recursos para o Fundo Financeiro, é importante registrar que em nenhum momento o projeto de lei e os estudos técnicos que o teriam fundamentado foram apresentados para análise e aprovação prévia desta Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS.

7. No escopo das competências atribuídas ao Ministério da Previdência Social - MPS pelo art. 9º da Lei nº 9.717/1998, para orientar, acompanhar e supervisionar os regimes próprios, este órgão, desde então, vem estabelecendo os parâmetros e diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS, preceitos que, uma vez estatuídos, devem ser observados pelos entes federativos que instituírem ou mantiverem Regimes Próprios para seus servidores titulares de cargos efetivos.

8. Integradas à legislação previdenciária de forma a garantir a consecução e atingimento dessa equação fundamental, de conferir sistematicidade aos critérios que a integram e de evidenciar a relação de implicação recíproca e mútua dependência entre os preceitos previdenciários e os princípios e regras abarcados pelos demais segmentos do Direito Público, os parâmetros e diretrizes editados pela União, por meio do MPS, compõem, nessa condição, miríade normativa que, a um só tempo, reúne, integra e concretiza as condições e requisitos jurídicos e técnicos necessários à promoção e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

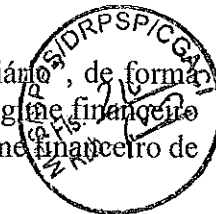
9. A despeito desses fatos, verifica-se que a estruturação proposta pelo Governo do Estado do Paraná para o RPPS dos seus servidores, em diversos aspectos, não atende a essas normas, consubstanciando-se em iniciativa que, assim, não reúne os requisitos e instrumentos essenciais à garantia daquela equação.

10. O caput do art. 40 da Constituição Federal determina que o RPPS deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Por sua vez, o caput do art. 1º da Lei nº 9.717/1998, estabelece, como regra geral para organização e funcionamento dos RPPS, que eles sejam organizados com base em normas de atuária e contabilidade que assegurem o seu equilíbrio financeiro e atuarial. O art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000, dispõe que o ente da federação que instituir ou manter RPPS deverá organizá-lo em normas de atuária e contabilidade que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

11. Ora, nos termos em que estão veiculadas, essas disposições não deixam dúvidas quanto à necessidade de os benefícios programáveis serem estruturados em regime financeiro de capitalização, uma vez que a equação de equilíbrio, desenvolvida e proposta pela Ciência Atuarial, pressupõe, para fundos de previdência que se pretendem sustentáveis, que, durante o período de atividade do servidor, seja constituída ou integralizada uma reserva de ativos suficiente para fazer face ao conjunto de prestações previstas no plano de benefícios, devendo ser calculadas mediante avaliação atuarial.

12. No caso de existência de déficit atuarial e tendo os estudos técnicos apontado que as contribuições adicionais ou prestações amortizantes não se mostram viáveis para o ente federativo, a Portaria MPS nº 403/2008 permite, em seus art. 20 e 21, como possibilidade para equacionamento do déficit atuarial, que seja proposta a separação dos participantes em dois grupos,

integrados, respectivamente, em um “Plano Financeiro” e um “Plano Previdenciário”, de forma que o primeiro, de caráter transitório, ficará, excepcionalmente, estruturado em regime financeiro de repartição simples e o segundo, de caráter permanente, será formatado em regime financeiro de capitalização, alternativa que comumente se denominou “segregação da massa”.



13. Assim, essa é uma das alternativas admitidas para o equacionamento do déficit atuarial, por meio da qual se estabelece uma separação entre os segurados, recursos e obrigações entre um Plano Previdenciário e um Plano Financeiro.

14. Face a essas regras, a Portaria ministerial explícita, em seus dispositivos, que somente é possível a existência de Fundo Financeiro na hipótese de o ente federativo ter implementado, mediante lei, a segregação da massa dos segurados e beneficiários, sendo o Plano/Fundo Previdenciário a essência da organização dos RPPS para atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial.

15. O art. 22 da Portaria MPS nº 403/2008, estabelece, também, que os casos de alteração ou desfazimento da segregação dependem de prévia autorização da SPPS, relacionando, nos §§ 4º e 5º do art. 20, os documentos a serem apresentados para a prévia aprovação:

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria.

.....
§ 4º A proposta de segregação da massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

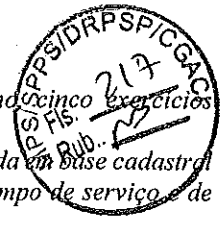
§ 5º A justificativa técnica de que trata o parágrafo anterior deverá demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.
.....

16. Portanto, a norma que disciplina, com fulcro no art. 9º da Lei 9.717/1998, as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, estabelece que, tanto na implementação da segregação da massa, como medida alternativa para equacionamento do déficit atuarial, quanto na sua revisão ou desfazimento, a operação deverá ser precedida de prévia aprovação por parte da SPPS.

17. Para tanto, a norma exige o prévio envio de uma proposta, que, para ser analisada, à luz dos princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS, deve estar acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica, com a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira, comprovada por meio dos fluxos das receitas e despesas dos Planos Financeiro e Previdenciário.

18. E, em caso da revisão dos parâmetros ou desfazimento da segregação da massa, o comando do art. 22 se reporta ao art. 25, cujo atendimento deverá ser comprovado pelo ente por documentos constantes da proposta encaminhada, sendo, também, objeto de análise deste órgão:

Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:



- I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários;
- II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados;
- III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios;
- IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios;
- V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.

19. O RPPS do Estado do Paraná foi modelado pela Nota Técnica Atuarial JM/0407/97, parte integrante da Avaliação Atuarial Inicial e pela JM/2334/98, que acompanharam a Mensagem nº 50, de 9 de dezembro de 1998, pela qual foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado o projeto de lei que resultou na Lei estadual nº 12.398/1998, diploma que, definiu, inicialmente, a composição do Fundo de Previdência (Capitalizado). Vejam-se os artigos relacionados:

- Art. 27: dispõe sobre a constituição dos fundos:

Art. 27 - A PARANAPREVIDÊNCIA constituirá, como parte de seu patrimônio, mas com identidade jurídico-contábil, FUNDOS DE PREVIDÊNCIA E FINANCEIRO, de Natureza Previdenciária e FUNDO DE SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES, com destinação específica, respectivamente, aos Planos de Benefícios Previdenciários e ao Plano de Serviços Médico-Hospitalares.

- §§ 1º e 2º do art. 28: dispõe sobre a segregação de massas:

Art.

28.

.....
§ 1º. O FUNDO DE PREVIDÊNCIA atenderá ao pagamento dos benefícios aos atuais servidores públicos e militares do Estado, participantes do Programa de Previdência, que, na data de publicação desta Lei, contem, se do sexo masculino, com até 50 (cinquenta) anos de idade, inclusive; e, se do sexo feminino, com até 45 (quarenta e cinco) anos, inclusive; e dos que, preenchidos os mesmos requisitos, tomarem posse a partir de então, considerando, para efeito de limite etário, a data da mesma.

§ 2º. O FUNDO DE PREVIDÊNCIA arcará, igualmente, com o pagamento dos benefícios dos pensionistas vinculados aos servidores públicos e militares do Estado a que se refere o parágrafo anterior.

§ 3º. O FUNDO FINANCEIRO atenderá ao pagamento dos benefícios de previdência funcional dos servidores públicos estaduais inativos, dos militares reformados ou na reserva remunerada e dos pensionistas, que na data de publicação desta Lei, recebam do Estado, os valores dos respectivos benefícios; dos servidores públicos e militares estaduais ativos ou em disponibilidade que, na data de publicação desta Lei, tiverem idade superior à fixada no § 1º.

§ 4º. O FUNDO FINANCEIRO arcará, igualmente, com o pagamento dos benefícios dos pensionistas vinculados aos servidores públicos e militares a que se refere o parágrafo anterior.

20. Implementada essa estruturação, em dezembro de 2011, os recursos acumulados pelo Plano Previdenciário eram da ordem de R\$ 6,3 bilhões.

21. No Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA de 2011 encaminhado pela unidade gestora do RPPS estadual, foi informada a seguinte população para o Fundo de Previdência:



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

4/11



População Coberta	Quantidade	Remuneração Mensal
Ativos	126.805	373.810.414,97
Aposentados	12.080	42.792.545,50
Pensionistas	2.194	6.197.114,93

22. Para o Fundo Financeiro, os dados foram os seguintes:

População Coberta	Quantidade	Remuneração Mensal
Ativos	17.201	45.197.924,82
Aposentados	62.457	179.716.014,18
Pensionistas	19.422	65.208.813,74

23. A segregação da massa implementada pela Lei estadual nº 12.398/1998 foi alterada pela Lei estadual nº 17.435/2012, revendo-se nesse novo diploma a data de corte para 31/12/2003, conforme a seguinte redação:

Seção I

Do Fundo de Previdência

Art. 12. O Fundo de Previdência atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos segurados, assim considerados os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003.

Parágrafo único. Os benefícios concedidos aos servidores civis e seus pensionistas, vinculados ao Fundo de Previdência e em manutenção na data da publicação desta Lei, permanecerão sendo custeados com recursos do Fundo de Previdência.

Seção II

Do Fundo Financeiro

Art. 13. O Fundo Financeiro atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos estaduais, titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2003.

Parágrafo único. Os benefícios concedidos aos servidores civis e seus pensionistas, vinculados ao Fundo Financeiro e em manutenção na data da publicação desta Lei, permanecerão sendo custeados com recursos do Fundo Financeiro.

24. Em dezembro de 2013 os recursos acumulados eram de R\$ 7,2 bilhões. Atualmente, conforme informações prestadas no Demonstrativo de Aplicações e Investimento dos Recursos - DAIR, seriam da ordem de R\$ 8,1 bilhão (posição em 31/12/2014).

25. No DRAA de 2014, foi informada a seguinte população para o Fundo de Previdência (para o Fundo Financeiro não foi enviado o DRAA após a Lei nº 17.435/2012):

População Coberta	Quantidade	Remuneração Mensal
Ativos	77.841	R\$ 243,9 milhões
Aposentados	10.704	R\$ 60,6 milhões
Pensionistas	3.059	R\$ 7,4 milhões

26. Conforme dados informados pelo Estado no Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR, em março de 2014, o Fundo Financeiro teria recebido transferências ou aportes financeiros mensais da ordem de: R\$ 213 milhões, em março de 2014; R\$ 212 milhões, em abril; R\$ 312 milhões, em novembro; R\$ 485 milhões, em dezembro.

27. É de se destacar que, uma vez criados os dois grupos, os recursos dos fundos devem ser separados, ficando vedada qualquer espécie de transferências entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, conforme previsto na Portaria MPS nº 403/2008 (art. 21, § 2º), devendo esses planos serem avaliados e geridos em separado, sendo possível, contudo, promoverem-se alterações na segregação da massa de segurados, mediante prévia aprovação da SPPS, desde que tais alterações assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, conforme já destacado. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 8º, parágrafo único, também impede a transferência de recursos entre esses fundos, pois prevê que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação”.

IV - PROPOSIÇÕES SEMELHANTES E POSICIONAMENTO DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

28. No final de 2013, por meio da Lei Complementar nº 131/2013, o Governo do Estado de Minas Gerais também realizou, sem encaminhamento da proposta de alteração para análise e aprovação prévia desta SPPS, a transposição dos participantes e dos recursos acumulados pelo Fundo Previdenciário, então para o Fundo Financeiro, operação que ensejou a emissão de notificação de irregularidade por parte deste Ministério, tendo a manifestação do ente federativo sido analisada pelo Despacho de Atuação Nº 053/2014/CGACI/DRPSP/SPPS/MPS, de 03 de fevereiro de 2014 (anexa-se esse Despacho ao presente Parecer, dada a similaridade de situações).

29. Em decorrência dessa alteração, uma vez que não foi comprovado, por meio de avaliação atuarial e justificativa técnica, que tal medida assegurasse os recursos já acumulados e promovesse o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, foi obstada a emissão administrativa do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, por descumprimento do critério “equilíbrio financeiro e atuarial”.

30. O RPPS daquele ente da Federação possuía, na data da extinção do Fundo Previdenciário, cerca de R\$ 3,3 bilhões, restando atualmente uma pequena parcela desse montante, relativa a aplicações com prazo de carência, indisponíveis para utilização imediata.

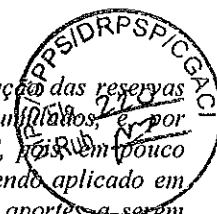
31. O Estado do Rio Grande do Norte, por sua vez, ao final de 2014, também adotou medida similar que descapitaliza o seu Regime Próprio de Previdência Social, por meio da Lei Complementar nº 526/2014, tendo sido igualmente notificado pela não apresentação das justificativas técnicas que a fundamentaram, o que impedirá a emissão do CRP.

32. Em virtude de propostas como estas estarem em discussão por alguns outros entes da Federação, foi editada a Nota Técnica Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, de 03 de março de 2015, que aborda “Considerações sobre a possibilidade e os efeitos da revisão ou desfazimento da segregação da massa dos segurados, adotada como alternativa para equacionamento do déficit atuarial”.

33. Referida Nota Técnica contém todo o fundamento técnico que veda a adoção dessas medidas que atentam contra o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, sendo extraídas de suas considerações finais os seguintes trechos:

176. *As propostas de extinção do Fundo Previdenciário, com a transposição de todos os seus participantes e recursos para o Plano Financeiro, sem a previsão de qualquer plano de amortização do déficit atuarial ou a integralização das reservas matemáticas, sem a apresentação de qualquer estudo que demonstre a viabilidade da proposta em face do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e sem encaminhamento para análise prévia por parte da SPPS, coloca em risco a higidez do regime previdenciário.*

177. *Os Planos Financeiros dos entes federativos que instituíram segregação da massa, notadamente dos Estados, possuem expressiva insuficiência financeira. Com extinção do Fundo Previdenciário e a transferência de todos os seus participantes e*



recursos para o Plano Financeiro, sem a correspondente integralização das reservas garantidoras, possibilita-se a utilização imediata dos recursos acumulados, e, por conseguinte, um maior desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, pois, em pouco tempo, todo o patrimônio acumulado pelo fundo terá se esgotado, sendo aplicado em finalidade diversa daquela para a qual foi criado. Além disso, os aportes a serem repassados pelo ente, que inicialmente reduzem-se com a utilização indevida desses recursos, passarão a ser crescentes após seu esgotamento, pois os participantes do antigo fundo que forem vinculados ao Plano Financeiro começarão a completar os requisitos para elegibilidade aos benefícios.

178. Com as propostas de extinção do Fundo Previdenciário e a transferência de seus recursos e participantes para Plano Financeiro, ocorrerá uma descapitalização do RPPS que, tão logo se consumam os recursos acumulados, passará a operar em regime de repartição em relação a todo o grupo existente, quando, até então, a uma massa de segurados (selecionada por risco) se garantia que os benefícios programáveis fossem estruturados em regime de capitalização coletiva.

179. Ademais, admitida a modelagem da segregação da massa, o Plano Financeiro, meramente orçamentário, estruturado em repartição simples, cujas receitas de contribuições são utilizadas mensalmente para pagamento dos benefícios dos seus participantes, sem constituição de reservas, sem recursos para serem aplicados no mercado financeiro, deve ser avaliado à taxa de juros de 0%, conforme o inciso I do § 3º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008, sendo, portanto, bem mais oneroso para os recursos públicos, pois o seu equilíbrio financeiro, a longo prazo, decorre da perspectiva da sua extinção.

180. Por sua vez, a extinção do Fundo Previdenciário, ou seu rearranjo sem nenhum segurado, altera toda a lógica que fundamenta a segregação da massa, pois, tendo-se abdicado da capitalização com a finalidade de utilizar os recursos acumulados para o pagamento dos benefícios concedidos aos segurados e beneficiários do Plano Financeiro, a extinção deste plano é postergada ou simplesmente não irá mais ocorrer.

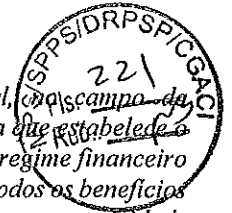
181. A transposição dos participantes do Plano/Fundo Previdenciário para o Plano Financeiro, em que todos os benefícios do RPPS passam a ser estruturados em regime de repartição, é vedada pela legislação, constituindo, também, medida contrária aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

182. A técnica atuarial, aplicada aos Regimes Próprios pelos mandamentos da Lei nº 9.717/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra que a capitalização é muito mais econômica e eficiente para os benefícios programáveis, fato que pode ser facilmente demonstrado por meio de um balanço atuarial, em que se simulem diversos cenários de meta atuarial.

183. Pode-se inferir que propostas de extinção do Plano/Fundo Previdenciário provocam uma transposição da curva de transição do regime de repartição para o capitalizado, sobrestando-se o ápice do esforço orçamentário ao sobrestar-se, também, a extinção do grupo outrora fechado, a que, agora, se acrescentam novos participantes. Porém, sem vincular, de forma efetiva, outras fontes de financiamento para o plano, a operação implicará a exigência de mais recursos públicos para manter-se o plano de benefícios a médio e longo prazos.

184. Observe-se, também, que a transferência dos recursos do Fundo Previdenciário capitalizado para o Plano Financeiro em repartição simples, além de descumprir as normas constitucionais e infraconstitucionais, a exemplo das que tratam da constituição de fundos especiais, pelas quais os recursos a eles afetados devem garantir a finalidade precípua de pagar os benefícios dos participantes do fundo, atenta, ainda, contra a sustentabilidade do regime previdenciário dos servidores enfatizada pelo texto da Constituição Federal, a partir de 1998.

185. Por esse motivo, o procedimento, ou seja, a vinculação dos recursos acumulados pelo Fundo/Plano Previdenciário para pagamento dos benefícios do Plano Financeiro, é expressamente vedado pelo preceito do § 2º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008, lembrando-se que o § 1º desse artigo, estabelece, em reforço, que todos os recursos já acumulados devem se destinar ao Fundo Previdenciário capitalizado para promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.



186. Repise-se que a expressão equilíbrio financeiro e atuarial, no campo da previdência social, tem o significado que se origina na equação básica que estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma que todos os benefícios prometidos possam ser pagos, atendendo aos princípios da eficiência e economicidade na alocação dos recursos.

187. É importante ressaltar que o Ministério da Previdência Social não se opõe a revisões ou alterações nas normas locais de organização dos RPPS, pelo contrário, incentiva a construção de alternativas para equacionamento dos déficits atuariais, inclusive que envolvam a conjugação dos planos de amortização com a vinculação de bens, ativos e direitos de qualquer natureza ao regime, mas desde que demonstrado que são garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

188. Nesse sentido, é indispensável a apresentação do prévio estudo técnico atuarial (ativos e passivos previdenciários) para que se proceda a análise de projetos de leis que versem sobre a implantação ou alteração de uma estrutura previdenciária, visto que o instrumento legal deverá estar em consonância com a estrutura técnica do novo arranjo previdenciário, fora do que, inexoravelmente, ocorrerá a descapitalização do RPPS, não se alcançando o seu equilíbrio.

189. A revisão dos planos de amortização e de segregação da massa pressupõe o atendimento aos parâmetros mínimos estabelecidos para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, que derivam da Ciência Atuarial, dentre os quais, a estruturação dos benefícios programáveis em regime de capitalização.

190. A revisão da segregação da massa deve, assim, estar acompanhada da demonstração de sua viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive os impactos nos limites de gastos com pessoal impostos pela LRF. Sem a apresentação de fluxos contemplando as previsões dos gastos com pessoal e das receitas correntes líquidas, não há como efetuar a demonstração dessa viabilidade, cujos os impactos devem ser considerados em vários cenários.

191. O Plano Financeiro possui, a princípio, um maior impacto fiscal do que o Plano/Fundo Previdenciário, o que deve ser levado em consideração nos cenários e estudos que devem embasar as propostas de reestruturação dos RPPS.

192. Para a análise prévia da SPPS, conforme já asseverado, devem ser encaminhadas a avaliação atuarial e a justificativa técnica contendo a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira da segregação por meio das projeções dos fluxos de receitas e despesas dos fundos, e, comprovado, também, o atendimento aos critérios previstos na Portaria n° 403/2008, em especial, os constantes do art. 25, e a alocação dos recursos já acumulados no Fundo Previdenciário. Tais normas visam assegurar que os RPPS sejam organizados com base em normas de contabilidade e atuária, normas que têm no princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial o seu fundamento.

193. A Portaria MPS n° 21/2013, fez diversas alterações na Portaria MPS n° 403/2008, adequando os parâmetros previstos para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, uma vez que foi verificado que diversos entes federativos estavam reduzindo os planos de custeio e aportes para o regime de previdência de seus servidores ou instituindo/revisando planos de segregação da massa sem observar limites prudenciais que garantissem o equilíbrio dos planos.

194. Assim, foram estabelecidos no art. 25 da Portaria n° 403/2008, critérios para redução do custeio dos planos, tais como a existência de superávit por no mínimo 5 (cinco) exercícios seguintes, avaliação efetuada com base de dados completa e consistente, rentabilidade do plano aderente à meta atuarial e compatibilidade entre a liquidez dos bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado.

195. Por outro lado, qualquer proposta de remodelagem do RPPS que tiver implementado segregação da massa deve observar a permanência dos recursos financeiros acumulados no Fundo Previdenciário, medida a ser considerada, também, pelas avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS que propuserem a instituição da segregação, com vistas a se garantir a utilização deste instrumento (segregação da massa) em prol do atendimento ao equilíbrio financeiro e atuarial. Trata-se, pois, de parâmetro que visa inibir situações em que a segregação da massa possa estar sendo utilizada contrariamente à promoção dessa equação, postergando a implantação do





sistema de capitalização coletiva ou possibilitando que recursos acumulados sejam consumidos antes da integralização das reservas e que o sistema opere somente em repartição, como eram tratados estes regimes antes da reforma constitucional de 1998.

196. Ressalte-se que a matéria previdenciária tem que ser analisada sob a ótica do curto, médio e longo prazos, descartadas quaisquer soluções simplistas que importem risco de alocação ineficiente ou antieconômica dos recursos garantidores das provisões matemáticas, sob pena de responsabilidade. Para assegurar a solvência do RPPS, é fundamental estabelecer critérios para a liquidez dos ativos e recursos, construindo uma solução duradoura de equilíbrio e não casuística, com o propósito de utilizarem-se seus recursos acumulados.

34. Em sua conclusão a Nota Técnica define que:

201. De todo o exposto nesta Nota Técnica, conclui-se que:

a) Nos termos da Portaria MPS nº 403/2008, compete a esta SPPS autorizar alterações na estrutura de planos de benefícios. Para tanto, o projeto de lei deve ser submetido a sua análise prévia, acompanhado, no mínimo, do relatório do estudo atuarial que demonstre a viabilidade técnica e jurídica da proposta, considerando o mandamento constitucional que preconiza observância do equilíbrio financeiro e atuarial. Esse estudo deverá dimensionar o montante dos compromissos previdenciários, a partir da base de dados e hipóteses aderentes à massa de segurados e beneficiários, e estabelecer plano de custeio e de equacionamento que deve estar fundamentado não somente em relação a sua viabilidade jurídica, mas também econômica, financeira e fiscal.

b) Pode ser efetuada proposta de revisão ou remodelagem da segregação da massa, desde que apresentado prévio estudo que indique, dentre vários cenários, qual a alternativa mais eficiente e econômica sob o ponto de vista da boa técnica atuarial e da fiel obediência aos comandos constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria.

c) A proposta de alteração da segregação da massa deverá estar acompanhada de estudo atuarial em que se evidencie que a medida mantém o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, vez que somente por meio dele é que se pode estabelecer o montante da contribuição do ente necessário a que se garantam os recursos que financiarão as obrigações do plano.

d) Somente com prévio estudo atuarial é possível se aferir, de forma técnica e objetiva, o percentual da alíquota do custo de equilíbrio, para depois fazer-se constar de lei o plano anual de custeio.

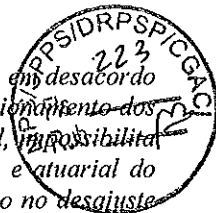
e) Em face da vinculação dos recursos existentes no Plano/Fundo Previdenciário ao pagamento de benefícios de seus participantes, é vedada sua destinação para o Plano Financeiro, sob pena de afronta ao equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da Constituição Federal, art. 1º da Lei nº 9.717/1998 e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal) e à proibição da transferência de direitos, obrigações e recursos entre os planos (art. 21, § 2º da Portaria MPS nº 403/2008), admitindo-se sua revisão somente se demonstrado que a proposta atende aos requisitos estabelecidos no art. 25 daquela Portaria.

f) Os benefícios de prestação continuada de aposentadorias programáveis, pensão por morte em atividade, aposentadoria por invalidez, dentre outros, devidos pelos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, deverão ser obrigatoriamente estruturados, no mínimo, em regime financeiro de capitalização ou avaliados em regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, na forma do art. 4º da Portaria MPS nº 403/2008. Desta forma, os estudos técnicos deverão demonstrar que o regime financeiro, os custos e as fontes de custeio adotados sejam os mais adequados, de forma a não descapitalizar o RPPS, não sendo admissível que todos os benefícios sejam avaliados em regime de repartição simples.

g) Ao se desfazer a segregação da massa e se aglutinarem os segurados e beneficiários vinculados ao Plano Previdenciário e ao Plano Financeiro em um único Plano Financeiro, vislumbra-se o reaparecimento de um considerável déficit atuarial, uma vez que se quebra a lógica do seu equacionamento promovida pela segregação, caracterizando retrocesso em relação a medidas anteriormente adotadas para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.



9/11



h) *A revisão ou desfazimento da segregação da massa dos segurados, em desacordo com a legislação que estabelece as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS e com os princípios da boa técnica definidos pela Ciência Atuarial, possibilita a efetivação de política pública de construção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência dos servidores públicos e resulta em agravamento no desajuste das finanças públicas, motivo pelo qual o Ministério da Previdência Social posiciona-se contrariamente a iniciativas dessa natureza.*

35. A proposta em discussão no âmbito do Estado do Paraná exclui definitivamente a capitalização para o Regime Próprio de Previdência Social, sob o argumento de que, com a criação da previdência complementar, cuja autorização para instituição, limitando-se os benefícios dos futuros servidores ao teto do RGPS, já foi conferida pela Lei estadual nº 18.372, de 15 de dezembro de 2014, conjugada com o “Fundo Financeiro”, ao qual passariam a se vincular todos os servidores, aposentados e pensionistas, estruturado em regime de repartição simples, supostamente atenderia ao comando constitucional.

36. Esta questão foi esclarecida na Nota Técnica Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, em que se destaca que a instituição de previdência complementar não interfere na forma de estruturação do RPPS. Veja-se o texto abaixo:

160. *Para justificar o abandono do regime financeiro de capitalização, argumenta-se que, com a instituição da previdência complementar e consequente limitação dos benefícios do RPPS ao teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, a necessidade de recursos para pagamento dos benefícios programáveis se reduz, fato que possibilitaria a adoção do regime financeiro de repartição simples, agora, segundo sustentam, suficiente para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.*

161. *No entanto, os efeitos benéficos da instituição da previdência complementar, no que se refere à limitação ao teto do RGPS dos valores das aposentadorias e pensões devidas pelo RPPS, somente se farão sentir mais fortemente a médio e longo prazo. Nesse período, cada aposentado será paulatinamente substituído por novo servidor que terá o seu benefício previdenciário limitado ao teto do RGPS, razão pela qual as contribuições a serem vertidas para a constituição das reservas de benefícios a estes novos servidores, consequentemente serão menores. O regime de previdência complementar não altera a necessidade de que seja assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS dos benefícios devidos aos segurados que ingressaram no serviço público anteriormente a sua instituição, nem em relação à parcela dos benefícios limitada ao teto do RGPS, em relação aos servidores que forem admitidos posteriormente.*

162. *Sublinhe-se que, com a extinção de fundos previdenciários, recursos que muitas vezes levaram décadas para serem acumulados, resultando em cifras consideráveis, e que, além de representarem a segurança previdenciária do servidor e a certeza da adimplência previdenciária do Estado, constituam importante fonte propulsora de investimentos, via mercado financeiro, formadores da poupança nacional e, por consequência, de financiamento da atividade produtiva, agora poderão ser rapidamente exauridos.*

V - CONCLUSÃO

37. Conclui-se que a proposta de extinção do Fundo Previdenciário do Estado do Paraná, prevista no Projeto de Lei nº 60/2015, descumpra as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS uma vez que tal medida significa a adoção de um modelo único de repartição simples para financiamento dos benefícios de todos os segurados e beneficiários do RPPS, descaracterizando esse sistema, em contrapartida à segregação da massa até então mantida, alteração que, sublinhe-se, não assegura o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, sendo causa impeditiva à emissão administrativa do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.



10/11



38. No entanto, registra-se como última informação que o Estado do Paraná possui CRP emitido por força de decisão judicial, em virtude de decisão não definitiva na Ação Cível Originária - ACO n° 830.


39. Encaminhe-se ao Diretor do Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP, para envio à Consultoria Jurídica deste Ministério, com trânsito pela Secretária de Políticas de Previdência Social - SPPS.


ALEX ALBERT RODRIGUES
Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária,
Contabilidade e Investimentos - CGACI

DEPARTAMENTO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO/DRPSP

Brasília, 03 de março de 2015.

1. Ciente. De acordo.
2. Encaminhe-se ao Senhor Secretário de Políticas de Previdência Social, sugerindo a sua remessa à Consultoria Jurídica, para apreciação.


NARLON GUTIERRE NOGUEIRA
Diretor do Departamento dos Regimes de
Previdência no Serviço Público

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - SPPS

Brasília, 03 de março de 2015.

1. Ciente e de acordo.
2. Encaminhe-se à Consultoria Jurídica junto ao MPS para conhecimento e apreciação, conforme sugerido.


BENEDITO ADALBERTO BRUNCA
Secretário de Políticas de Previdência Social