

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 009.285/2015-6.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS).

Responsável: Benedito Adalberto Brunca (012.420.648-42).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL NA SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - SPPS. ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE A SITUAÇÃO ATUARIAL E FINANCEIRA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) DE ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS. IDENTIFICAÇÃO DE DÉFICITS FINANCEIRO E ATUARIAL QUE PODEM COMPROMETER A SUSTENTABILIDADE DOS SISTEMA. ELEVADOS DÉFICITS FINANCEIRO E ATUARIAL. CRESCENTE JUDICIALIZAÇÃO NO PROCESSO DE EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência (peça 90), que contou com o beneplácito do corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 91 e 92), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

1. Introdução

A reforma da previdência, introduzida pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, efetuou significativas modificações no sistema previdenciário brasileiro, em especial na previdência dos servidores públicos, sendo considerada o marco inicial para se tentar controlar o desequilíbrio das contas previdenciárias, incorporando à Constituição um novo modelo de caráter contributivo, em que benefício e contribuição devem estar correlacionados de modo a permitir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

2. Pouco antes desta Emenda, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998¹, conhecida como Lei Geral de Previdência Pública, já havia estabelecido que a organização de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição Federal, deve ser baseada em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

¹ Resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.723, de 29 de outubro de 1998.

3. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, reafirmou os princípios do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial como norteadores da organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

4. Considera-se Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) o sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal. Nos 3513 municípios que não instituíram RPPS (ou 63% do total de entes federativos, excluindo a União), todos os servidores vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em regra, permanecem no RGPS os municípios brasileiros de menor porte: neste conjunto de municípios que não possuem RPPS vivem cerca de 30% da população brasileira.

Tabela 1 – Número de entes federativos e regime previdenciário adotado em dezembro de 2015.

RGPS	3.513	63%
RPPS	2.080	37%
Total	5.593	100%

Fonte: MTPS.

5. Estes RPPS instituídos pelos estados, DF e municípios, administram um patrimônio de cerca de R\$ 180 bilhões² e oferecem cobertura a cerca de 7,6 milhões de segurados³, entre 5,1 milhões de servidores ativos, 1,9 milhões de aposentados e 623 mil pensionistas. Desta população total, 4,6 milhões de pessoas estavam nos estados e Distrito Federal e 3 milhões nos municípios.

6. Nos termos do art. 9º da Lei nº 9.717/1998, compete à União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, além do estabelecimento e publicação dos parâmetros e diretrizes gerais nela previstos⁴. A competência do Ministério do Trabalho e Previdência Social para fiscalizar os RPPS não impede a atuação de outras entidades de controle e fiscalização, como os Tribunais de Contas de estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista que as receitas e despesas dos entes federativos e dos Regimes Próprios de Previdência Social dos seus servidores estão sob a jurisdição desses órgãos.

7. A supervisão e a coordenação por parte da União sobre o sistema de RPPS de estados, DF e municípios se operacionalizam na prática por meio de um sistema de regulamentos e obrigações

² Dados elaborados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Dados de investimento relativos a dezembro de 2015. Dados de pessoal relativos a dezembro de 2014 extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social. Neste texto, a palavra “segurados” será usada para designar todos aqueles que podem vir a receber benefícios de um plano de previdência, abrangendo assim os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas.

³ Se acrescidos a esses segurados e beneficiários diretos os componentes de seus grupos familiares, as estimativas do MTPS são de que a proteção oferecida pelos RPPS alcance um número próximo de 30 milhões de brasileiros.

⁴ O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, estabeleceu que a fiscalização dos RPPS seria de competência dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, cargo cuja denominação foi posteriormente alterada para Auditor-Fiscal da Previdência Social. Com a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da carreira de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil - AFRFB, a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, previu em seu art. 11, §§ 2º a 5º, que os procedimentos de fiscalização dos RPPS permaneceriam sob a responsabilidade dessa carreira, com a manutenção de um contingente de AFRFB em exercício no Ministério da Previdência Social. Na estrutura regimental do MTPS (anteriormente MPS e MPAS), as atividades de orientação, supervisão e acompanhamento dos RPPS sempre foram de competência do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP (criado pelo Decreto nº 2.663, de 09 de julho de 1998, com a denominação inicial de Departamento dos Regimes de Previdência dos estados e municípios - DEPEM), vinculado à Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS.

que, quando cumpridos, ensejam a obtenção de um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para o ente instituidor de determinado RPPS.

8. O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto nº 3.788/2001, é um documento fornecido pelo MTPS que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/1998 pelo RPPS de um estado, do Distrito Federal ou de um município. Em linhas gerais, o CRP atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão e transparência, tanto no que toca a aspectos financeiros quanto atuariais, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados ao longo do tempo.

9. Sua validade é de 180 dias e para sua emissão deverão ser observados os critérios estabelecidos na Portaria MTPS 204/2008. O conjunto de exigências abrange, entre outros, a observância do caráter contributivo do RPPS, do equilíbrio financeiro e atuarial, da cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares e seus respectivos dependentes; a manutenção de contas bancárias destinadas aos recursos financeiros do RPPS distintas das contas do tesouro do ente federativo; a concessão de benefícios de acordo com a Lei nº 9.717, de 1998 e a Lei nº 10.887; a elaboração de escrituração contábil de acordo com Plano de Contas aplicável aos RPPS; a observância de limites de contribuição previdenciária devida ao RPPS; a aplicação dos recursos do RPPS no mercado financeiro e de capitais de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional e o envio periódico de demonstrativos obrigatórios ao MTPS pelos RPPS, entre eles o Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial - DRAA, o Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR e o Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR.

10. Não dispor de um CRP válido implica a imposição de severas punições ao ente federativo, pois este certificado é exigido nas seguintes situações: transferências voluntárias de recursos pela União, excetuando-se as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social; celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral da Previdência Social - RGPS, em razão do disposto na Lei 9.796/1999 (compensação previdenciária); e requerimentos para realização de operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos do art. 21, inciso VIII, da Resolução 43, de 2001, do Senado Federal.

11. Uma explicação mais detalhada sobre os principais aspectos da regulamentação e supervisão dos RPPS está descrita no anexo (seção 9 **Error! Reference source not found.**). Estes aspectos refletem a lógica de um arcabouço regulatório que reúne diversos elementos do que se poderia chamar “responsabilidade previdenciária”, segundo comandos da Constituição Brasileira, passando pela Lei 9.717/98, pelo Decreto 3.788/2001 e por diversas portarias do MTPS.

12. O compromisso com a “responsabilidade previdenciária” é reforçado pelo mecanismo de punição, na forma de bloqueio ao acesso de canais importantes de financiamento e recebimento de recursos federais aos entes que não adotam práticas adequadas de gestão previdenciária, pois tal comportamento vai levar a desequilíbrios fiscais em algum momento do futuro. De fato, não só os comandos legais que sinalizam a estruturação do sistema de previdência pública de estados, DF e municípios, como os mecanismos de punição resultaram em aumentos de coordenação e estruturação de tal sistema.

2. Objetivo da Auditoria

13. A presente auditoria é parte da estratégia de longo prazo da SecexPrevidência para contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização dos Regimes Próprios da Previdência Social. A análise estatística de dados e a consolidação de informações existentes nos sistemas de informação do MTPS, combinadas com as auditorias que estão sendo realizadas por 29 tribunas de contas em 2016 e com a supervisão do DRPSP/MTPS, podem ser vistas como um conjunto coordenado de ações cujo objetivo é caminhar na direção da consolidação de um Sistema Integrado de Fiscalização cujo objetivo é aprimorar os mecanismos de acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como avaliar a existência de requisitos

mínimos de Governança nos arranjos institucionais entre entes federativos instituidores de RPPS e gestores dos planos de previdência.

14. Este trabalho de auditoria tem como objetivo apresentar um diagnóstico nacional sobre a situação atuarial e financeira dos RPPS de estados, municípios e do Distrito Federal, de modo a avaliar se há e quais são os riscos à sustentabilidade do sistema brasileiro de previdência dos servidores públicos, aí compreendido como o conjunto dos RPPS e todo o aparato institucional que os regula e fiscaliza, de modo a embasar as análises a serem desenvolvidas no âmbito da auditoria coordenada com a participação dos Tribunais de Contas de estados, Distrito Federal e municípios ao longo do ano de 2016.

15. A auditoria coordenada no sistema de previdência própria dos estados, DF e municípios tem como objetivo traçar um panorama detalhado da situação financeira e atuarial dos RPPS, com relação (i) à gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; (ii) à arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e (iii) à alocação das aplicações e investimentos. Todos estes elementos serão considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de governança e boa gestão nos arranjos institucionais entre entes instituidores e unidades gestoras dos planos de previdência.

16. A avaliação de requisitos mínimos de governança e gestão será realizada a partir de questionário a ser respondido pelos gestores dos RPPS. No que tange às informações cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas, a auditoria coordenada planeja identificar quais são os pontos críticos das bases de dados, principalmente quanto à obtenção, nível de abrangência e qualidade das informações prestadas pelos entes à entidade de previdência dos estados, DF e municípios.

17. Sobre a avaliação atuarial, a auditoria coordenada analisará a existência de elementos mínimos dessa avaliação, explorando a utilização adequada das hipóteses financeiras, qualidade dos dados cadastrais, factibilidade e razoabilidade de premissas adotadas nas avaliações atuariais passadas. Quanto ao financiamento dos regimes próprios, a auditoria coordenada analisará o regular repasse e contabilização de valores relativos a contribuições de entes e segurados, bem como de eventuais parcelamentos e reparcelamentos existentes em 2015.

18. Em relação à carteira de investimentos dos RPPS, a auditoria coordenada propõe-se a identificar o perfil dos investimentos dos RPPS, o enquadramento dos ativos à Resolução do Conselho Monetário Nacional e às regras referentes à gestão desses ativos estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, bem como apresentar elementos sobre a gestão e tratamento do risco das aplicações, além de relatar algumas situações de utilização desses recursos por parte de alguns entes federativos para outros fins que não os previdenciários.

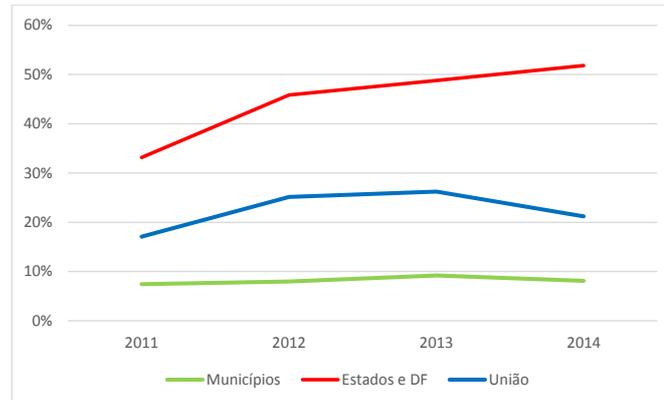
19. Para a realização da auditoria coordenada, foram firmados em 2015 acordos de cooperação, por intermédio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), com os Tribunais de Contas de estados, municípios e do DF, além de acordo direto entre o TCU e o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) para troca de informações, capacitação e implementação de ações conjuntas que possibilitem consolidar um modelo de supervisão integrada dos RPPS. Dando execução ao que previam estes acordos, um curso à distância de 75 horas de duração foi ministrado entre agosto e novembro de 2015 para 149 profissionais, incluindo os membros das equipes de auditoria dos Tribunais de Contas de estados, municípios, DF e União, bem como de servidores do MTPS.

20. Entre os dias 7 e 11 de dezembro de 2015 foi realizado o workshop de planejamento, que contou com 84 participantes dos tribunais de contas de estados e de municípios e 7 participantes do TCU, coordenador dos trabalhos, além de palestrantes do MTPS, da Comissão de Valores Mobiliários e gestores de RPPS. Nesta ocasião foram consolidados os instrumentos de planejamento da auditoria coordenada, tais como matriz de planejamento e papéis de trabalho, bem como definidos os prazos de execução das auditorias nos tribunais de contas, envio de informações no formato de tabelas padrão e das matrizes de achado, para subsidiar a elaboração do relatório final consolidado.

3. As projeções atuariais de estados e municípios e Distrito Federal

21. A rápida deterioração da situação atuarial dos estados da Federação pode ser facilmente percebida por meio do gráfico abaixo. Em apenas três anos, de 2011 a 2014, o déficit atuarial agregado dos estados praticamente dobrou em valores correntes e já é hoje uma ameaça para o equilíbrio das finanças do Brasil em um futuro próximo, chegando a 50% do PIB. Nos municípios o déficit é da ordem de 10% do PIB, frente a uma menor capacidade de geração de receitas.

Figura 1 – Evolução do Déficit Atuarial, em % do PIB



Fonte: MTPS.

22. Antes de explorar as várias dimensões do que está por trás desta evolução, apresentar ao leitor uma descrição do que é uma avaliação atuarial, quais as informações necessárias para sua construção e quais os resultados que nela são apresentados ajuda a melhor compreender o diagnóstico apresentado.

23. A avaliação atuarial serve para dimensionar os compromissos do plano de benefícios e estabelecer o plano de custeio para um determinado plano de previdência. Em outras palavras, permite estimar quanto custa ofertar um conjunto de benefícios previdenciários para uma dada população de segurados, determinando fontes de financiamento suficientes para assegurar a cobertura desses custos, ao longo do tempo.

24. O dimensionamento do plano de benefícios tem como fundamentos três conjuntos de elementos (Nogueira, 2012):⁵

- A Base Normativa de Benefícios, que identifica, com base na legislação que rege o plano de previdência, a relação dos benefícios abrangidos, suas regras de concessão, períodos de carência, metodologia de cálculo e fórmula de reajuste.
- A Base Cadastral, com informações sobre características biométricas, demográficas e financeiras individuais dos segurados do plano de previdência (no caso dos RPPS, dos servidores ativos e aposentados, seus dependentes e dos pensionistas dos RPPS).
- A Base Atuarial, entendida como a projeção futura para uma série de variáveis, tais como expectativas de mortalidade, taxas de inflação, taxas de juros, entre outras, seguindo as hipóteses atuariais. A base atuarial descreve o cenário futuro projetado.

25. As considerações apresentadas por Mascarenhas, Oliveira e Caetano (2004)⁶ ajudam a compreender a natureza estimativa da avaliação atuarial e a necessidade de dispor de informações que permitam realizar as projeções futuras com o máximo de precisão:

⁵ Nogueira, Naron Gutierrez; “O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado”; Coleção Previdência Social. Série Estudos, vol. 34, Brasília, 2012.

⁶ Mascarenhas, Roberta de Aguiar Costa; Oliveira, Antônio Mário Rattes; Caetano, Marcelo Abi-Ramia; “Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público da União”; Coleção Previdência Social. Série Estudos, vol. 21, Brasília, 2004.

“As obrigações previdenciárias analisadas não apresentam valor conhecido e data certa para o pagamento. Ou seja, elas possuem incertezas ligadas ao momento de ocorrência e ao valor do benefício. A palavra incerteza (...) deve ser entendida num sentido lato e usual e não como um termo técnico da Ciência Atuarial, já que uma situação de incerteza se caracteriza pelo total desconhecimento de evidências que permitam inferir sobre eventos probabilísticos futuros, o que não é o caso. Incerteza, aqui, tem uma acepção equivalente à palavra risco, já que são conhecidas algumas informações sobre os eventos futuros que nos permitem calcular suas esperanças matemáticas e valores presentes atuariais.

As incertezas relativas ao momento de ocorrência decorrem de riscos biométricos, ou seja, a data da liquidação financeira dessas obrigações é indeterminada, pois depende de eventos probabilísticos de morte ou sobrevivência dos segurados e seus beneficiários, da sua entrada em invalidez e da sua retirada do emprego, cujas distribuições de probabilidades devem ser conhecidas”.

26. Conforme determina a Portaria MPS nº 403/2008, em seu art. 2º, as premissas, o conteúdo e os resultados da avaliação atuarial serão apresentados pelo atuário por meio dos seguintes documentos: Relatório da Avaliação Atuarial, Nota Técnica Atuarial (NTA), Parecer Atuarial e Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA):

“VII – Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

VII – Nota Técnica Atuarial: documento exclusivo de cada RPPS que descreve de forma clara e precisa as características gerais dos planos de benefícios, a formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos, contendo, no mínimo, os dados constantes do Anexo desta Portaria;

VIII – Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA: documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial;

IX – Parecer Atuarial: documento que apresenta, de forma conclusiva, a situação financeira e atuarial do plano, certifica a adequação da base de dados e das hipóteses utilizadas na avaliação e aponta medidas para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial”.

27. O art. 40 da Constituição estabelece em seu parágrafo 20 que em cada ente da federação será admitido um único RPPS e uma única unidade gestora do RPPS para os servidores públicos titulares de cargos efetivos, ressalvado os militares. Nesse ponto é importante firmar e distinguir os conceitos de RPPS, unidade gestora de RPPS, fundo previdenciário e plano previdenciário ou financeiro:

– RPPS é o sistema de previdência que assegura aos servidores públicos titulares de cargos efetivos pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte (art. 2º da Portaria MPS nº 402/2008).

– Unidade Gestora é a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização do RPPS (art. 10, § 1º da Portaria MPS nº 402/2008).

– Fundo Previdenciário é o conjunto de receitas, bens, direitos e ativos de qualquer natureza, vinculados por lei à finalidade previdenciária de assegurar recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões (art. 249 da Constituição);

– Plano Previdenciário é o sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para o pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo seu plano de custeio calculado segundo os diferentes regimes financeiros aplicados (art. 2º, XX da Portaria MPS nº 402/2008).

– Plano Financeiro é o sistema estruturado para o pagamento de benefícios, admitido apenas no modelo de segregação da massa, no qual as contribuições arrecadadas não têm objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências financeiras aportadas pelo ente federativo (art. 2º, XXI da Portaria MPS nº 402/2008).

28. A Portaria MPS nº 403/2008 estabelece parâmetros técnicos para a realização dos cálculos atuariais que atestam o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Caso a avaliação atuarial aponte déficit, este deverá ser equacionado por segregação da massa de segurados ou por um plano de amortização, que pode ser implementado com a instituição de alíquotas de contribuição suplementares ou com aportes periódicos preestabelecidos.
29. O equacionamento do déficit atuarial pela segregação da massa de segurados, na forma permitida pela Portaria MPS 403/2008, consiste na criação de dois planos previdenciários independentes, um financiado pelos entes patrocinadores em regime de caixa (regime financeiro de repartição simples), e outro capitalizado e equilibrado financeira e atuarialmente (regime financeiro de capitalização).
30. Esse mecanismo é uma forma de gerenciar o problema previdenciário e trazer maior transparência. Entretanto, como ressalta Nogueira, 2012 (pag. 196), “como o plano de benefícios dos RPPS não comporta a prática de grandes inovações para a redução de seu custo, dado que sua configuração é de ordem constitucional, não há solução possível para o déficit atuarial que não exija a destinação de maior volume de recursos para a previdência dos servidores”.
31. Diante de um cenário de crise fiscal, em que nos últimos anos já se observam alguns eventos de alterações nos planos de previdência que na realidade representam saques de recursos financeiros do sistema previdenciário, a situação de déficit agregado é muito grave. Sem a injeção de recursos no sistema, as escassas alternativas viáveis para equacionar este déficit agregado passam necessariamente por novas reformas estruturais no sistema de previdência pública do Brasil a serem discutidas e aprovadas pelo Congresso Nacional. Este trabalho se propõe a tão somente demonstrar a complexa e heterogênea situação dos RPPS e não tem a pretensão de discutir eventuais soluções para a situação apresentada.
32. Voltando para os dados apresentados, chama atenção a indisponibilidade da informação sobre o déficit atuarial agregado de estados, DF e municípios para o ano de 2015. Este resultado, obtido a partir das avaliações atuarias relativas a 2015 que deveriam estar todas disponíveis em março de 2015, em 26/2/2016 só pode ser calculado de forma parcial, pois apenas 1245 entes entregaram os DRAA de 2015. Esta situação decorre de uma combinação de (i) dificuldades institucionais e técnicas dos RPPS no que toca à capacidade de elaborar avaliações atuarias consistentes, claras e confiáveis, com (ii) exiguidade dos prazos dados pelo MTPS para os entes da Federação adequarem-se a novas exigências na forma de apresentar os DRAA.
33. Segundo o MTPS, ao longo de 2014, foi divulgado em várias reuniões com os atuários e em eventos para os gestores dos RPPS que o DRAA passaria a ser exigido em um novo formato, com maior detalhamento sobre as informações a serem prestadas. Do ponto de vista formal, a sequência de comunicações e publicação de portarias foi a seguinte: em 29 de dezembro de 2014, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria MPS nº 563/2014, que prorrogou o prazo de entrega para julho de 2015; em fevereiro de 2015 foi disponibilizada aos RPPS a plataforma para preenchimento e envio das notas técnicas atuarias de 2015 – em 06/02/2015, a Nota Técnica Atuarial (NTA) desktop (preenchimento) e em 09/02/2015, a NTA web (envio pela internet); em 06/03/2015 foi disponibilizada a plataforma para preenchimento dos dados do DRAA; finalmente, em 07/04/2015 foi disponibilizada a plataforma para envio de dados do DRAA pela internet. Em julho de 2015, em função da dificuldade dos RPPS em cumprirem com as novas exigências, o MTPS prorrogou novamente o prazo de entrega do DRAA de 2015, por meio da Portaria MPS nº 300/2015, para novembro de 2015.
34. O novo formato exigido para o envio do DRAA, além de contemplar o preenchimento de várias informações novas e a verificação de sua razoabilidade, agregou o envio dos fluxos atuarias com a demonstração das projeções das receitas e despesas dos benefícios programáveis dos RPPS, além do encaminhamento do próprio relatório da avaliação atuarial digitalizado, sendo estes precedidos pelo envio da Nota Técnica Atuarial (NTA).
35. Ou seja, as novas orientações e exigências vieram dar cumprimento de forma mais precisa ao previsto pela Portaria MPS 403/2008, o que representa um avanço em termos de transparência e confiabilidade para o País, na medida em que preveem maior disponibilidade de informações

relativas ao cálculo atuarial, a partir das suas bases normativa, cadastral, técnica, com acesso aos fluxos atuariais e aos próprios relatórios das avaliações atuariais.

36. Em função desta indisponibilidade de dados atuariais relativos a 2015, toda a análise da situação atuarial desenvolvida neste trabalho será realizada com dados das avaliações atuariais de 2014, que refletem a situação das bases de dados na posição de dezembro de 2013. Nesta base de dados há informações relativas a 2089 planos de previdência própria de estados, municípios e DF.

37. Destes, 1867 estavam organizados sob o regime de capitalização (planos previdenciários) e 222 sob o regime de repartição simples (planos financeiros)⁷. Na Tabela 2 são apresentados os dados de resultado atuarial e a quantidade de planos de previdência para cada regime financeiro. Estas informações permitem identificar alguns padrões claros em subconjuntos da população bastante heterogênea de RPPS, que reflete a complexidade da federação brasileira.⁸

38. A primeira conclusão a que se pode chegar é que o grave problema atuarial de estados, municípios e DF está concentrado em um pequeno número de grandes RPPS de estados e de grandes municípios. Como demonstra a Tabela 2, cerca de 86% do total do déficit agregado de R\$ 2,8 trilhões em dezembro de 2013 de estados e municípios concentra-se em 30 planos com déficits atuariais individuais superiores a R\$ 10 bilhões, sendo 6 destes planos organizados sob o regime de capitalização que representam 12% do déficit total e 24 planos organizados sob o regime de repartição que totalizam 74% do déficit total.

Tabela 2 – Número de planos em cada faixa de valores de resultado atuarial por tipo de regime financeiro e faixa de taxa de juros real ao ano (intervalos abertos de taxa de juros). Resultado atuarial agregado dos RPPS em cada faixa.

Regime financeiro -> taxa de juros real (% ao ano) ->	Capitalização					Repartição Simples					Total Planos	Resultado Total (R\$ bilhões)		
	0	0-4%	4-6%	6%	total	0	0-4%	4-6%	6%	total		capitaliz.	repart.	total
déficit entre 10 e 400 bilhões	2	0	0	4	6	24	0	0	0	24	30	(328)	(2.065)	(2.393)
déficit entre R\$ 1 e 10 bilhões	6	1	0	16	23	56	0	0	0	56	79	(62)	(202)	(264)
déficit entre R\$ 10 milhões e 1 bilhão	20	2	86	1071	1179	130	0	0	1	131	1310	(83)	(43)	(126)
déficit até 10 milhões	0	0	26	407	433	2	0	0	0	2	435	(2)	(0)	(2)
zero	2	0	0	5	7	2	0	3	0	5	12	-	-	-
superávit até 10 milhões	0	1	4	136	141	0	0	0	0	0	141	0	-	0
superávit entre R\$ 10 milhões e 1 bilhão	1	0	9	66	76	3	0	0	0	3	79	9	1	10
superávit entre R\$ 1 e 10 bilhões	0	0	1	1	2	1	0	0	0	1	3	8	1	9
Total	31	4	126	1706	1867	218	0	3	1	222	2089	(475)	(2.310)	(2.785)

Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

⁷ A análise adotou o regime financeiro que cada RPPS utiliza para as aposentadorias por idade, tempo de contribuição e compulsória segundo informado nos DRAA. Além deste grupo representar mais de 70% do total de beneficiários, em 96% dos RPPS o regime financeiro deste grupo de beneficiários também coincide com o regime dos pensionistas e aposentados por invalidez. Assim, a utilização deste critério para caracterização geral do regime que prevalece no RPPS é a mais robusta e adequada.

⁸ Para os Planos Financeiros, a estruturação do financiamento dos benefícios em repartição simples é apenas para indicar que se trata de regime de repasse orçamentário da insuficiência financeira, mas deve ser feito o cálculo por processo atuarial estimando os compromissos do plano até a extinção da massa. Trata-se de plano que promove o equacionamento dos déficits atuariais, previsto nas normas de atuária expedida pelo MTPS desde a publicação da lei nº 9.717/1998, uma vez que possibilita a separação dos riscos expirados e a constituição de um plano para servidores com maior potencial de capitalização e constituição das reservas. Nesse caso, conforme regulamentação do MTPS e as diretrizes da Contabilidade Aplicada ao Setor Público emanadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, aplica-se uma conta redutora demonstrando o valor atual da insuficiência para o equacionamento do déficit. Contudo, nos indicadores elaborados pelo MTPS, estes são considerados como déficits juntamente com os entes que possuem plano único (que fizeram a segregação da massa) para evidenciação, uma vez que até 2014 o DRAA não continha o valor atual dos planos de amortização dos déficits.

39. A seguir, são apresentadas estatísticas descritivas de algumas variáveis que são utilizadas ou apresentadas nos Demonstrativos de Resultado das Avaliações Atuariais (DRAA) destes 2089 planos referentes a 2014, sejam premissas ou informações sobre os beneficiários e contribuintes destes regimes de previdência, e que influenciam o resultado atuarial. Por meio desta descrição é possível ao leitor desenvolver uma visão mais ampla da diversa e preocupante realidade que ora se apresenta.

3.1. Resultados atuariais e taxa de juros

40. A taxa de juros é uma das premissas mais importantes em uma avaliação atuarial pois é a taxa de descontos utilizada para atualizar no tempo os fluxos de caixa projetados. O resultado atuarial de um determinado RPPS é o valor presente da série temporal de resultados financeiros para 75 anos, obtidos a cada ano pela diferença das receitas (definidas pelo seu plano de custeio, que podem ser derivadas de ativos financeiros, de aportes financeiros, além das contribuições dos segurados e do ente instituidor, entre outras) e das despesas (definidas pelo plano de benefícios, cuja configuração é em grande parte constitucional).

41. Nos RPPS de estados, do DF e das capitais, assim como em alguns grandes municípios, é comum a ocorrência de déficits crescentes com o passar do tempo, tendo em vista algumas características, tais como: contarem desde o início de sua estruturação com uma grande massa de servidores e de aposentados sem que tivessem sido constituídas as reservas necessárias, o envelhecimento da população, a gestão de cargos e remunerações dos servidores ainda não atrelada às projeções atuariais dos planos, a ausência de ativos financeiros e/ou taxas de contribuição insuficientes no presente, entre outras.

42. Nestes casos, cujos fluxos financeiros apresentam várias ocorrências anuais de déficits futuros, uma forma artificial de reduzir o valor presente dos déficits atuariais é utilizar uma taxa de juros mais alta do que o adequado (a taxa de juros deve ser definida de acordo com o custo de oportunidade que se estima o mais adequado para um determinado plano). Isto porque, quanto maior a taxa de juros, menor a influência tanto de déficits como de superávits futuros sobre o valor presente do fluxo financeiro.

43. A taxa de juros real máxima que pode ser utilizada para descontar os fluxos futuros de receitas e despesas atuariais é regulamentada em 6% ao ano pelo art. 9º da Portaria MPS nº 403/2008 para os fundos capitalizados. Para os fundos organizados sob o regime financeiro de repartição simples, a taxa de juros real é fixada em zero na nova redação dada ao art. 21 pela portaria nº 21/2013, que altera a anterior.

44. Feitas essas considerações, podemos entender o padrão claro de taxa de juros entre os planos que operam em repartição: 214 dos 218 RPPS que compõem este grupo (ou 98% destes RPPS) utilizam taxa de juros zero. Já o padrão para os RPPS que operam em capitalização é próximo do oposto: 1706 (91% dos RPPS em capitalização) utilizam a taxa de juros real máxima permitida, de 6% ao ano, e 7% dos planos em capitalização utilizam taxas entre 4 e 6%.

45. Dar transparência a esta situação é o primeiro passo para o início de um debate econômico sobre o tema. Permite também aos usuários das informações de projeções atuariais, que são importantes para mensurar as necessidades futuras de financiamento do setor público, poderem avaliar o grau das limitações existentes ao somar valores presentes de fluxos financeiros de longo prazo descontados por taxas de juros tão diferentes para chegar ao valor agregado de déficit atuarial na previdência pública de estados, DF e municípios.

46. Entretanto, foge ao escopo deste trabalho aprofundar a discussão conceitual sobre a questão sobre custo de oportunidade para o setor público e sobre a diferença importante no que toca à taxa de juros utilizada para a obtenção dos resultados atuariais entre os planos que operam sob o regime financeiro de capitalização e os que operam sob o regime de repartição simples.

47. Vale ainda consignar que, se considerarmos a atual conjuntura macroeconômica, em que há títulos públicos federais de longo prazo disponíveis que garantem taxas reais acima de 7% ao ano (NTNB 2035 com juros semestrais ou principal), projetar rentabilidade real de 6% real para 20

anos é um cenário factível para investimentos de disponibilidades financeiras. Entretanto, no horizonte de prazo de uma avaliação atuarial, de até 75 anos, a obtenção de taxas dessa magnitude já depende de uma administração de ativos muito eficiente e, geralmente, disposta a adotar estratégias agressivas de investimento, sujeitas a maior risco, para buscar elevadas rentabilidades.

48. Um outro elemento que deve ser trazido ao debate sobre as taxas de juros utilizadas pelos RPPS é o nível de capitalização dos planos. Como veremos em detalhes no item 89, uma grande parte dos planos que operam em regime de capitalização não possui disponibilidades financeiras ou o valor total destes ativos representa uma parcela pequena do valor presente do fluxo de receitas projetado.

3.2. Informações sobre a população de segurados dos RPPS: servidores ativos, aposentados e pensionistas

49. As características demográficas e remuneratórias de beneficiários e contribuintes são o ponto de partida para a avaliação atuarial. Considerando que a base cadastral da União tem várias lacunas e deficiências de informação, em especial no que toca ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, considerando que a Administração Pública Federal em diversas situações está à frente das demais, por dispor de mais recursos, sejam tecnológicos ou humanos, o que se espera de forma geral das bases de dados sobre servidores e beneficiários de estados e municípios é que sejam incompletas e demandem um grande trabalho dos atuários para inferir características médias como idade e salário, ainda que no caso de municípios a quantidade de servidores e beneficiários seja muito pequena na maioria dos casos.

50. No caso da União, por exemplo, o que se verifica são problemas graves com relação a informações básicas sobre o quadro de pessoal de órgãos da Administração Pública que estão fora do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), além de completa ausência de informações sobre o nível de enquadramento dos servidores e as progressões previstas nas respectivas carreiras (mesmo para os que estão no Siape), bem como sobre tempo de serviço relativo a averbações para servidores com recolhimentos de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social. Tanto é assim, que o próprio MTPS apresenta o seguinte alerta no Relatório de Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Cíveis da União, Exercício de 2014, Data-Base 31/12/2013, pág. 14: “há que destacar ser urgente e imprescindível a melhoria das bases de dados para se obter resultados de maior consistência”.

51. Voltando ao caso dos estados, municípios e DF, o total de servidores ativos, aposentados e pensionistas que constam da base de dados dos DRAA são diferentes dos totais que constam no Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014, conforme demonstrado abaixo. Toda a análise apresentada a seguir refere-se aos valores que constam da base de dados dos DRAA de 2014.

Tabela 3 – Número de servidores ativos, aposentados e pensionistas de estados, DF e municípios, por fonte de informação.

Fonte de informações	Ativos	Beneficiários		
		Total	Aposentados	Pensionistas
Base de dados de DRAA 2014	4.871.962	2.585.252	1.958.411	626.841
Anuário Estatístico de 2014	4.963.286	2.465.522	1.852.129	613.393
Diferença	(91.324)	119.730	106.282	13.448

52. Existem 9 tipos de benefícios mapeados na base de dados que agrega todas as avaliações atuariais de estados, DF e municípios em 2014, como demonstrado na tabela a seguir. Entretanto, a análise descritiva apresentada neste trabalho está centrada em servidores ativos, aposentados e pensionistas, em função da disponibilidade de dados para estes grupos populacionais na base de dados dos DRAA.

Tabela 4 – Número de planos por situação de cobertura de cada tipo de benefício previdenciário.

Benefício	Cobertura	
	Plano cobre	Plano não cobre

Aposentadorias por Idade, contribuição e compulsória	2088	1
Aposentadorias por Invalidez	2089	0
Pensão por Morte de segurado Ativo	2088	1
Pensão por Morte de Aposentado por Idade, contribuição e compulsória	2088	1
Pensão por Morte de Aposentado por Invalidez	2086	3
Auxílio-Doença	1592	497
Salário-maternidade	1553	536
Auxílio- reclusão	1552	537
Auxílio- família	1604	485

Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

53. Nem todos os RPPS possuem todos os tipos de segurados, por diferentes razões. A tabela a seguir demonstra o número de planos de RPPS que apresenta cada tipo de segurado em suas bases cadastrais.

Tabela 5 – Número de planos de RPPS que possuem os seguintes tipos de segurados.

Segurados	Planos	Aposentados	Planos
Servidores Ativos	2063	Por tempo de contribuição	1808
Beneficiários	1925	Por invalidez	1513
Pensionistas	1861	Por idade	1299
Aposentados	1899	Compulsoriamente	967

Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

54. Considerando apenas aposentados e pensionistas, a distribuição da população de beneficiários é a seguinte:

Figura 2 – Composição percentual do total de beneficiários.

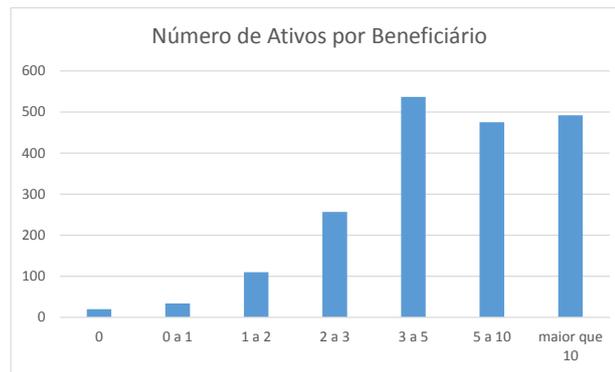


Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

55. A razão entre servidores ativos por beneficiários é de 1,9 para o agregado de todos os planos de RPPS de estados, DF e municípios. O mesmo indicador agregado para planos estaduais e municipais de cada UF varia de um mínimo de 1,2 para o RS a um máximo de 28,1 para RR. Dos 2089 planos, 1925 possuem beneficiários e 2063 possuem servidores ativos, sendo que 34 apresentam razão ativos/beneficiários inferior à unidade,⁹ contrastando com 1504 planos que apresentam mais de três servidores ativos por beneficiários.

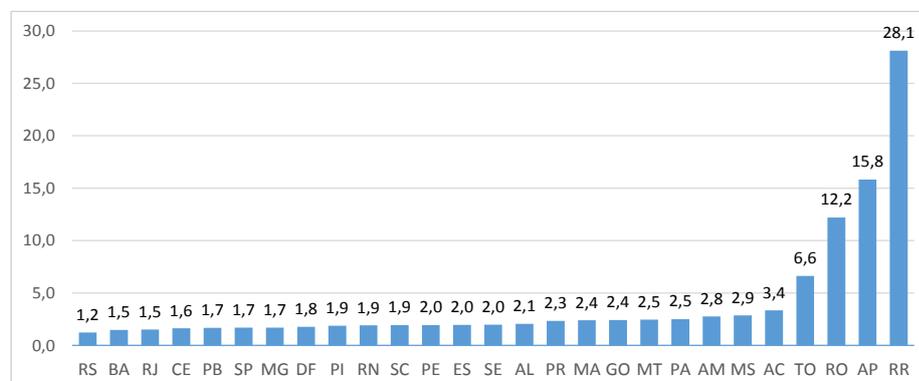
⁹ Como a base de dados do DRAA de 2014 não possui registros sobre o Plano Financeiro RPPS do Estado do Paraná, uma vez que este Ente entregou apenas o DRAA do Plano Previdenciário, foram utilizados os números de servidores ativos e beneficiários informados pelo Ente em seu DIPR de junho de 2015. Estes

Figura 3 – Número de planos e razão entre o total de servidores ativos por beneficiário.



Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

Figura 4 –Razão entre o total de servidores ativos por beneficiário para o agregado dos RPPS por UF.



Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

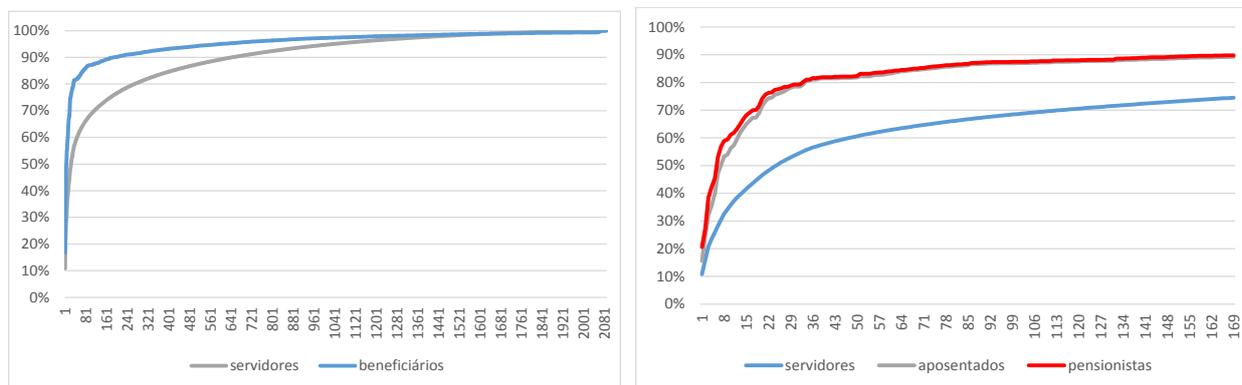
56. Ainda que as bases de dados ou as projeções demográficas apresentem algumas fragilidades, uma análise comparativa das principais características demográficas disponíveis para a população de segurados dos RPPS pode fornecer elementos para conhecer um pouco sobre o cenário atuarial geral, para verificar inconsistências ou situações que fujam a um padrão observado. Este deve ser um elemento fundamental a guiar o monitoramento e a fiscalização da gestão dos RPPS, pois citando novamente o próprio MTPS no mesmo relatório de Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Cíveis da União, pág. 19: “convém ressaltar que a qualidade dos resultados depende fundamentalmente da consistência dos dados cadastrais e da adequabilidade das hipóteses utilizadas no estudo. A inadequação das hipóteses ou os erros que porventura tenham remanescido na base cadastral poderão ser corrigidos, na medida em que as reavaliações atuariais anuais forem sendo efetivadas”.

57. A concentração da população de segurados nos grandes planos pode ser percebida por meio dos gráficos a seguir. Os gráficos de concentração são montados classificando os planos de previdência por ordem decrescente de número de segurados (ativos, aposentados ou pensionistas), somando a população total contida nos “n” maiores planos e calculando quanto que esta fração representa em termos da população total de segurados de todos os RPPS.

58. Os 24 maiores planos abrigam 50% da população total de servidores ativos e 76% da população de beneficiários (76% dos aposentados e 77% dos pensionistas). Os 169 maiores planos abrigam 75% da população total de servidores ativos e 89% da população de beneficiários (89% dos aposentados e 90% dos pensionistas). O gráfico à direita permite ver como a distribuição da população de pensionistas e de aposentados é praticamente a mesma.

totais foram somados aos de servidores ativos e beneficiários para todos os outros RPPS do estado para construir um indicador válido.

Figura 5 – Distribuição percentual acumulada da população de cada categoria de segurados dos RPPS de estados, DF e municípios pelo número de planos.



Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

59. A Tabela 6 permite ver o fenômeno da concentração por outra ótica: a distribuição de planos de RPPS em função do número de segurados. Apenas 40 planos apresentavam mais de 5 mil beneficiários no total e 108 possuíam mais de 5 mil servidores ativos. Isso demonstra a pequena escala da grande maioria dos planos do Regime próprio de previdência social de estados, DF e municípios.

Tabela 6 – Número de planos por faixas de quantidade de servidores ativos e de beneficiários.

Servidores Ativos no Plano	num. planos	Beneficiários no Plano	num. planos
zero	26	zero	164
1 a 100	84	1 a 100	1074
101 a 500	1011	101 a 500	637
501 a mil	413	501 a mil	99
mil a 5 mil	447	mil a 5 mil	75
5 mil a 10 mil	51	5 mil a 10 mil	9
10 mil a 50 mil	40	10 mil a 50 mil	19
mais de 50 mil	17	mais de 50 mil	12
Total de Planos	2089	Total de Planos	2089

Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

60. Já a Tabela 7 permite visualizar a distribuição da população total de segurados por grupos de RPPS classificados segundo o seu resultado atuarial: cerca um terço do total de ativos e dois terços do total de aposentados e pensionistas são vinculados a apenas 30 planos, que geram 86% do déficit atuarial agregado de estados, DF e municípios.¹⁰

¹⁰ É importante ressaltar que nesta análise são agregados os resultados atuariais de planos em capitalização e em repartição, e que se aplicam as ressalvas feitas na seção 3.1 quanto à soma de valores presentes de fluxos financeiros utilizando taxas de desconto diferentes.

Tabela 7 – Total de servidores ativos, aposentados e pensionistas (em milhares) por classe de RPPS em cada faixa de valores de resultado atuarial. Número de RPPS e resultado atuarial agregado dos RPPS em cada faixa.

Resultado atuarial do RPPS	servidores ativos	Beneficiários			número de planos	Resultado Atuarial
		Total	Aposent.	Pension.		
déficit entre 10 e 400 bilhões	1.709	1.446	1.105	341	30	(2.393)
déficit entre R\$ 1 e 10 bilhões	446	199	148	50	79	(264)
déficit entre R\$ 10 milhões e 1 bilhão	1.360	330	262	68	1310	(126)
déficit até 10 milhões	118	12	9	3	435	(2)
zero	607	511	366	145	12	-
superávit até 10 milhões	88	5	3	1	141	0
superávit entre R\$ 10 milhões e 1 bilhão	501	79	62	17	79	10
superávit entre R\$ 1 e 10 bilhões	43	3	2	1	3	9
Total	4.872	2.585	1.958	627	2.089	(2.766)

Fonte: MTSP – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

61. Uma outra forma de visualizar a distribuição é por meio da Tabela 8, em que se apresenta o número de planos por faixa de número de segurados (ativos ou beneficiários) nas colunas, para diferentes classes de resultado atuarial. Visualmente é possível observar os padrões diferentes de distribuição dos planos entre as diferentes faixas de resultado atuarial, seguindo a linha de raciocínio apresentada anteriormente. Um elemento adicional que pode ser percebido é a grande quantidade de planos deficitários com menos de 5 mil ativos e beneficiários. Apesar da situação deste grupo não chamar a atenção em termos absolutos, é muito provável que estejamos apenas diante de um efeito de escala. Para fazer qualquer afirmação mais precisa é necessário fazer uma análise de diversas variáveis que caracterizam cada plano, o que não é viável para o conjunto dos planos de RPPS.

Tabela 8 – Total de planos por classe de RPPS por faixa de quantidade de ativos e beneficiários em cada faixa de valores de resultado atuarial.

Faixa de número de segurados -> Faixa de resultados atuariais	zero		1 a 100		101 a 500		501 a mil		mil a 5 mil		5 mil a 10 mil		10 mil a 50 mil		mais de 50 mil		Total
	ati	ben	ati	ben	ati	ben	ati	ben	ati	ben	ati	ben	ati	ben	ati	ben	
déficit entre 10 e 400 bilhões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	6	4	13	9	11	10	30
déficit entre R\$ 1 e 10 bilhões	1	1	1	0	1	6	3	17	44	46	21	5	8	4	0	0	79
déficit entre R\$ 10 milhões e 1 bilhão	16	51	13	569	577	591	355	78	324	19	19	0	5	1	1	1	1310
déficit até 10 milhões	3	32	42	394	351	9	28	0	11	0	0	0	0	0	0	0	435
zero	4	5	1	2	2	1	1	0	1	1	0	0	1	2	2	1	12
superávit até 10 milhões	0	59	25	72	65	8	18	2	33	0	0	0	0	0	0	0	141
superávit entre R\$ 10 milhões e 1 bilhão	2	16	1	35	15	22	8	2	34	1	5	0	11	3	3	0	79
superávit entre R\$ 1 e 10 bilhões	0	0	1	2	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	3
Total	26	164	84	1074	1011	637	413	99	447	75	51	9	40	19	17	12	2089

Fonte: MTSP – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

62. Fazer um levantamento preciso de um conjunto de características demográficas e salariais tanto dos servidores ativos, que são os contribuintes dos RPPS hoje e os beneficiários no futuro, como de cada grupo de beneficiários é o primeiro passo para poder fazer uma análise atuarial precisa e confiável da população de segurados do sistema de RPPS no Brasil. Hoje ainda não há uma base de dados nacional que reúna informações individualizadas de contribuintes e beneficiários dos RPPS.

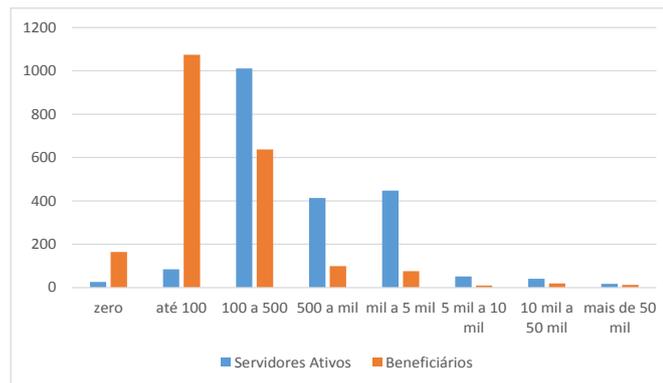
63. O MTSP iniciou no ano de 2011 o desenvolvimento de um sistema de informações unificado com os dados individualizados de contribuintes e beneficiários dos RPPS de todos os estados, municípios e do DF, o CNIS-RPPS, que não chegou a ser concluído. O projeto está sendo reformulado, uma vez que o MTSP entende ser necessário aperfeiçoar as funcionalidades previstas para o cruzamento das bases cadastrais que compõem o CNIS-RPPS, além da necessidade de adequá-lo para convergência com o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto nº 8.373/2014.

64. É importante registrar que o MTPS não dispõe das bases de dados provenientes das bases cadastrais dos estados, DF e municípios e não há qualquer regulamentação que obrigue os RPPS ou seus entes instituidores a compartilhá-las com o Governo Federal. Considerando as dificuldades de obtenção de bases de dados entre os diferentes poderes de um mesmo ente federativo (como exemplificado em linhas gerais nos itens 49 e 50 para a União), há que se atentar para os riscos deste projeto, dado o cenário institucional. Avaliar esta iniciativa foge ao escopo da presente auditoria.

65. As informações disponíveis, que serão apresentadas a seguir, dizem respeito apenas a quantidades de beneficiários e contribuintes de cada plano de previdência vinculado a RPPS e valores médios de idade e remuneração para cada um destes grupos. A análise destas informações permite fazer algumas inferências sobre a sustentabilidade do sistema de RPPS de estados, municípios e DF e apontar alguns riscos, mas com alcance limitado.

66. O gráfico abaixo permite visualizar os dados já apresentados sobre número de planos por quantidade de servidores ativos e beneficiários, confirmando o diagnóstico de pequena escala da grande maioria dos planos do regime próprio de previdência social de estados, DF e municípios: 1974 ou 94% dos planos de RPPS possuem menos de mil beneficiários e 2049 ou 98% dos planos possuem menos de 5 mil beneficiários, enquanto que 1534 ou 73% dos planos de RPPS possuem menos de mil servidores ativos e 1981 ou 95% dos planos possuem menos de 5 mil servidores ativos.

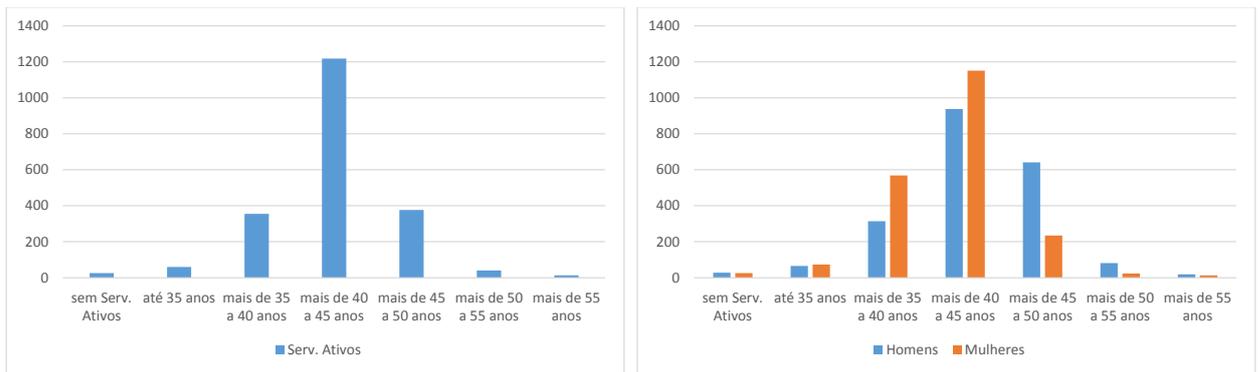
Figura 6 – Número de planos de RPPS por faixa de quantidade de servidores ativos.



Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

67. Os gráficos de número de planos de RPPS por faixa de idade média de servidores ativos permitem verificar 1648 planos de RPPS, que representam 79% do total de planos, em que a idade média dos servidores ativos é superior a 40 anos. Ainda que se reconheçam as limitações de não se saber qual o perfil de idade dos servidores em cada plano, este dado reflete que para um grande número de planos a população de servidores ativos pode estar bem próxima de adquirir direito à aposentadoria, especialmente quando se considera que nos planos menores, de municípios, grande parte do contingente de servidores é de professores, que contam com redução de cinco anos nos requisitos de tempo de contribuição e idade para aposentadoria.

Figura 7 – Número de planos de RPPS por faixa de idade média de ativos, em anos.

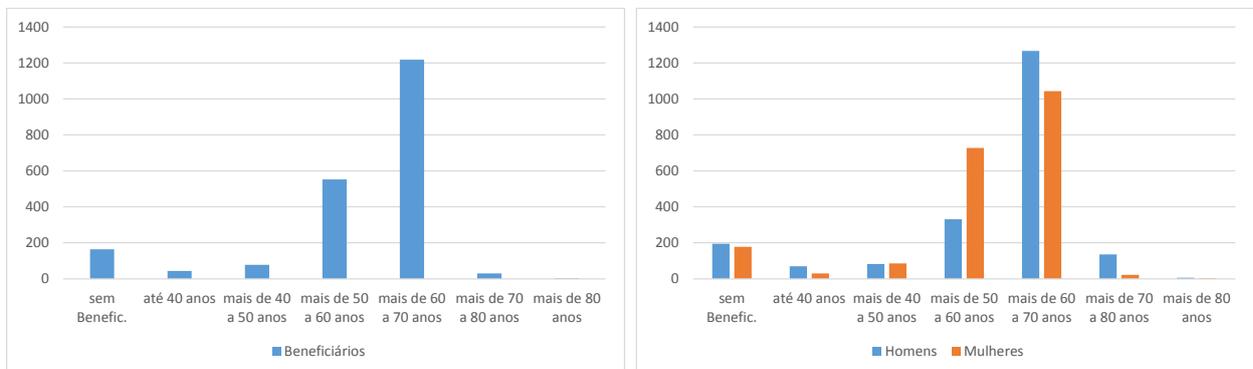


Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

68. A relativa maturidade do quadro de servidores ativos contrasta com a situação de relativa juventude dos beneficiários, ainda que consideradas as limitações de se trabalhar apenas com valores médios por plano. Em que pese haver uma grande concentração de planos com idade média de beneficiários entre 60 e 70 anos (58% do total), é importante verificar que há 838 planos, ou 40% do total cuja idade média dos beneficiários é inferior a 60 anos. No caso das mulheres este número é de 1021 planos ou 49% do total.

69. Considerando que a expectativa de sobrevida aos 60 anos, calculada pelo IBGE para a população brasileira em 2013, era de mais 19,9 anos de vida para homens e de mais 23,5 anos de vida para mulheres¹¹, ainda resta um grande tempo médio de pagamento de benefícios para os atuais beneficiários e uma expectativa de aumento desta população em função da maturidade da população de servidores ativos. É preciso ainda considerar que o grupo populacional dos servidores públicos, que possui um padrão de vida superior ao da média brasileira, tenha uma expectativa de sobrevida ainda maior que a da população brasileira¹².

Figura 8 – Número de planos de RPPS por faixa de idade média de beneficiários, em anos.



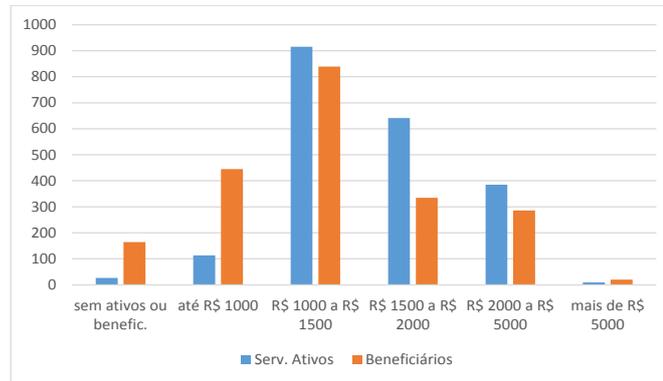
Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

70. O gráfico abaixo permite visualizar a quantidade de planos por faixa de remuneração de servidores ativos e de beneficiários dos RPPS de estados, DF e municípios. Respectivamente, 50% e 69% dos planos de RPPS apresentam salários médios dos servidores ativos e beneficiários inferiores a R\$ 1.500,00 mensais. Novamente, há que reconhecer a limitação dos dados disponíveis, uma vez que se tratam apenas de quantitativos médios.

¹¹ Há diversas medidas de expectativa de vida para uma população. A mais comum, a expectativa de vida ao nascer, é de 75 anos para a população brasileira. Mas a expectativa de sobrevida de uma pessoa que já tem 60 anos é maior que esta medida.

¹² Tanto é assim que o Acórdão TCU nº 2059/2012, determinou ao MTPS que produza, com o apoio do IBGE, uma tábua de mortalidade própria para servidores públicos federais, tendo em vista exatamente a ideia de que a expectativa de vida deve ser maior que a média da população.

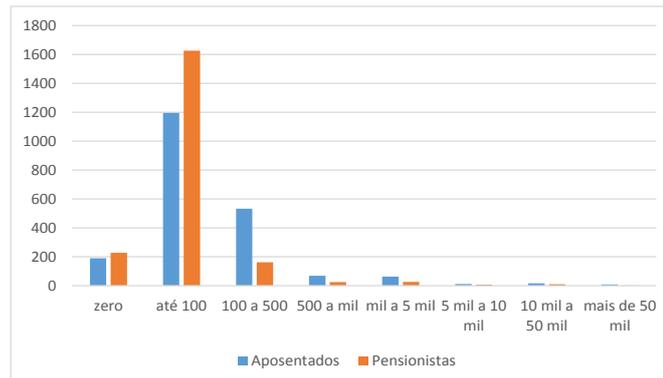
Figura 9 - Número de planos de RPPS por faixa de remuneração média mensal dos ativos e dos beneficiários, em R\$.



Fonte: MTSP – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

71. Como já visto por meio da Tabela 3, a população de aposentados é cerca de 3 vezes maior do que a de pensionistas (1,96 milhões de aposentados versus 626 mil pensionistas). O gráfico abaixo demonstra que 2/3 dos planos de RPPS possuem até 100 aposentados e 90% dos planos possuem até 100 pensionistas, o que dá maiores detalhes sobre a pequena escala de operação da absoluta maioria dos RPPS de estados, municípios e DF.

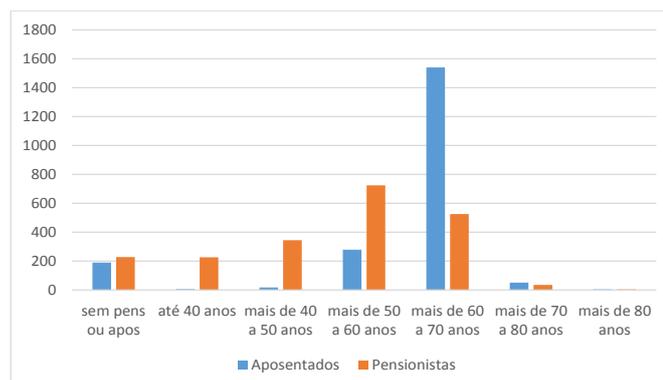
Figura 10 - Número de planos de RPPS por faixa de quantidade de aposentados e pensionistas.



Fonte: MTSP – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

72. A grande diferença entre os dois principais subgrupos de beneficiários diz respeito à idade média. Novamente, ainda que diante de limitações nos dados disponíveis, é possível ilustrar, por meio do gráfico a seguir, a diferença entre as idades médias dos aposentados e pensionistas, sendo a população de pensionistas mais jovem, pois o fato gerador para a fruição deste benefício pode ocorrer em momentos iniciais da vida (morte de cônjuge ou de genitores).

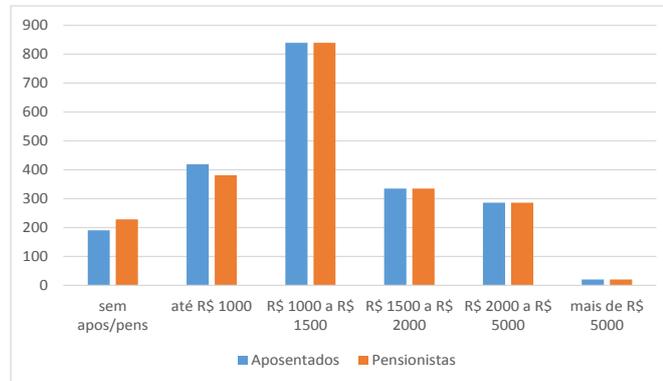
Figura 11 – Número de planos de RPPS por faixa de idade média de aposentados e pensionistas, em anos.



Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

73. O comportamento da remuneração média de aposentados e pensionistas é muito semelhante, como demonstrado no gráfico a seguir. Em 69% dos planos, a remuneração média dos aposentados e dos pensionistas é inferior a R\$ 1.500,00 mensais.

Figura 12 - Número de planos de RPPS por faixa de remuneração média mensal dos aposentados e pensionistas, em R\$.



Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

3.2.1. Tábuas Atuariais

74. Tábuas atuariais são ferramentas fundamentais ao estudo da sobrevivência das populações. Dentre as tábuas atuariais, destacam-se as tábuas de vida (conhecidas também como tábuas de mortalidade ou sobrevivência) e de invalidez. As tábuas são criadas a partir de dados provenientes principalmente de censos populacionais e da experiência de seguradoras. Apresentam a probabilidade de morte e sobrevivência de um determinado número de indivíduos em certa idade, entre outros dados que variam conforme a tábua.

75. O atuário, ao realizar uma avaliação atuarial de determinado plano, deve utilizar tábuas que adequadas para a população de segurados. Existem diferentes tábuas que refletem diferentes tipos de características demográficas associadas a diferentes segmentos populacionais. Em última instância, o uso de tábuas inadequadas irá trazer um viés às projeções realizadas em uma avaliação atuarial.

76. A tábua de vida é uma tabela utilizada no cálculo atuarial, basicamente para planos de previdência e seguros contra a morte, tanto no setor público, quanto no setor privado. Seus dados possibilitam calcular as probabilidades de vida e morte de uma população, em função da idade. A tábua de morbidez é uma tabela que apresenta os índices de incidência e tempo de permanência de um indivíduo ao ser atingido por uma enfermidade.

77. Na base de dados do DRAA de 2014, constata-se um elevado percentual da informação “outros” para especificar a tábua utilizada, chegando a taxas de ocorrências superior a 90% dos 2089 casos: são 1976 ocorrências de “outros” para a tábua de mortalidade de válidos com evento gerador morte, 2024 ocorrências para a mesma tábua com evento gerador sobrevivência, 1952 para a tábua de mortalidade e invalidez.

78. Esta situação decorre do fato de mais de 90% das avaliações atuariais serem elaboradas com base na tábua mínima do IBGE e da ausência da opção para a seleção de tais tábuas no sistema. Assim, por inflexibilidade do sistema, restava aos atuários apenas a opção de selecionar “outros”, que correspondia a essa tábua mínima, e explicitar o nome da tábua nos campos de observação do parecer atuarial. Esta questão já foi superada no novo sistema do DRAA, e irá permitir a documentação mais adequada no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CadPrev).

3.3. Projeções de crescimento salarial

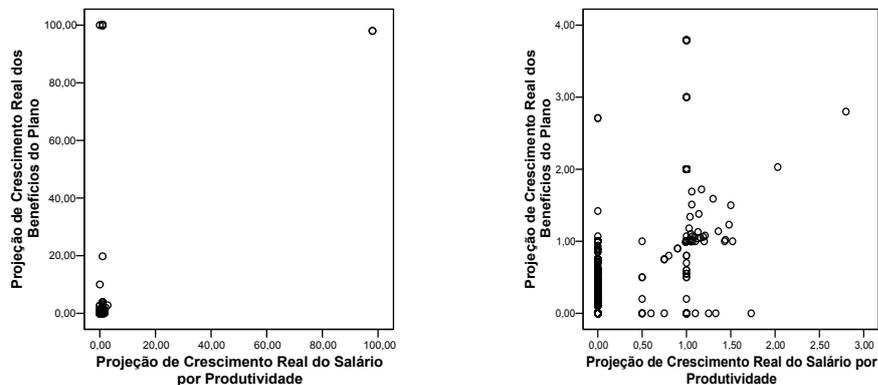
79. Em se confirmando a expectativa de bases de dados frágeis, o que será investigado no escopo de uma das questões da auditoria coordenada com os TCEs e TCMs, é de se esperar ainda um baixo grau de sofisticação que permita projetar de forma balizada o comportamento futuro de salários e benefícios de forma precisa.

80. Não obstante, é de se esperar uma certa uniformidade no comportamento futuro de salários e benefícios, pois ainda que em tese estados e municípios tenham autonomia para definirem este comportamento, as restrições financeiras, sociais e políticas que se apresentam enquadram-se em contextos similares, ainda que possam variar entre subgrupos da Federação. Assim, a análise comparativa da população de RPPS pode sinalizar inconsistências ou comportamentos anormais, o que pode ser útil para o monitoramento e a fiscalização dos Regimes de Previdência.

81. Os dados da base de DRAA permitem inferir que há divergências no entendimento quanto ao formato do valor informado para projeção de crescimento real dos salários (por produtividade) e dos benefícios, se em percentual ou valor numérico normal. Como demonstra a tabela abaixo, 1133 DRAAs preveem zero de crescimento real de salários e benefícios, é razoável imaginar que outros 835 DRAAs prevejam crescimento real de até 3% para benefícios e outros 748 para salários, mas em especial as ocorrências do valor 100 não fazem sentido. Críticas a este tipo de erro já estão implementadas na nova versão do CadPrev, que não permite o envio de informações em conflito com faixas de valores especificadas.

82. Os gráficos a seguir plotam pares coordenados de projeções de crescimento real para salários e benefícios, demonstrando uma ausência de padrão coerente, algo que seria de se esperar em um ambiente coordenado. No gráfico à esquerda, em que toda a gama de valores válidos é apresentada (0 a 100% para as duas variáveis), é possível perceber uma concentração dos pares ordenados em torno da origem. Para permitir uma análise visual que permita inferir sobre um eventual padrão, apresenta-se o gráfico da direita, com uma escala que vai de 0 a 3% para ambas as variáveis.

Figura 13 - Scattergrama: projeções de crescimento real dos salários (por produtividade) e dos benefícios.



Fonte: MTPS – base de dados de DRAA de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

4. **Receitas e Despesas anuais dos RPPS de estados, Distrito Federal e municípios**

83. A análise da seção anterior buscou avaliar a sustentabilidade financeira de longo prazo da Previdência Pública de estados, Distrito Federal e municípios a partir de variáveis e projeções estabelecidas nos planos atuariais, entre elas as contribuições previstas no plano de custeio. Nesta seção a análise está centrada no monitoramento das movimentações financeiras dos RPPS no curto prazo.

84. A tempestividade e periodicidade dos repasses feitos pelos entes instituidores dos RPPS e seus contribuintes-beneficiários são fatores importantes para assegurar uma adequada gestão do caixa de um fundo previdenciário, pressuposto fundamental para assegurar a sustentabilidade financeira, seja no curto ou longo prazo.

85. O monitoramento dos repasses é importante para conferir estabilidade ao sistema previdenciário como um todo. Esse monitoramento é feito a partir de informações prestadas por meio do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), que deve ser enviado ao MTPS até o último dia do mês seguinte ao encerramento de cada bimestre do ano civil, conforme previsto no inciso XVI, alínea "h", e § 6º, inciso II, do artigo 5º da Portaria MPS 204/2008. Assim, por exemplo, os demonstrativos referentes ao bimestre de novembro e dezembro de 2015 deveriam ser enviados até 31 de janeiro de 2016.

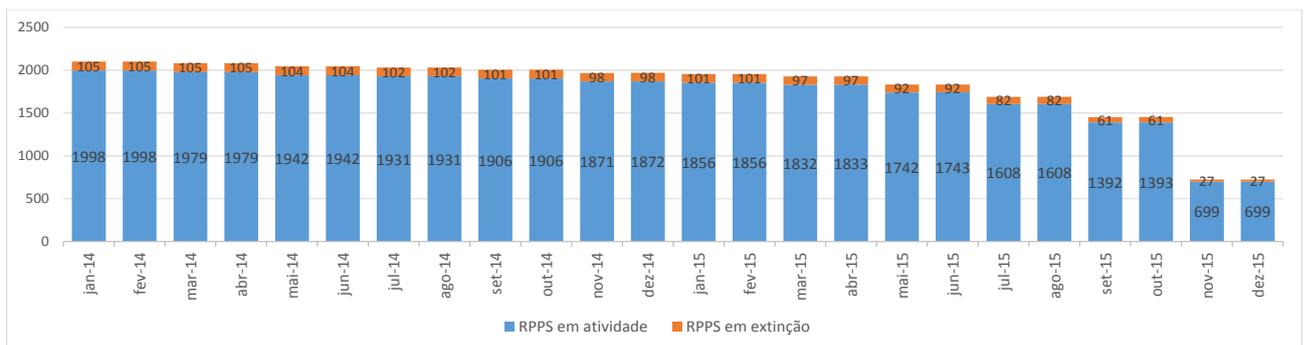
86. O DIPR é um demonstrativo que apresenta o ingresso e a utilização de recursos por parte do RPPS. Para isso, reúne informações sobre pagamentos de benefícios, repasse de contribuições, deduções, movimentação de recursos entre ente e RPPS (aportes, transferências, parcelamentos), dispêndios da unidade gestora, remunerações e bases de cálculo de ativos e inativos, quantidades de beneficiários e despesas com militares, entre outras.

87. Para uma adequada gestão e acompanhamento da situação financeira do RPPS, todas estas informações devem ser produzidas pela Unidade Gestora do RPPS ou estar disponíveis de forma analítica de modo a possibilitar que esta Unidade confira todos os cálculos envolvidos. Na prática, para obter essa gama heterogênea de informações, a unidade gestora precisa, muitas vezes, de dados que se encontram sob responsabilidade de diferentes órgãos ou, até mesmo, outros poderes e instituições com autonomia, como Ministério Público, Poder Judiciário e Legislativo.

88. Na história recente não são incomuns atrasos no repasses de recursos dos entes aos seus RPPS, tanto os referentes a contribuições do próprio ente como até os valores descontados em folha dos segurados, distorcendo ou mesmo contrariando a lógica atuarial de capitalização dos recursos dos RPPS. Estes atrasos geraram dívidas que são posteriormente parceladas e cujo pagamento também é monitorado por meio das informações dos DIPR.

89. A Figura 14 ilustra a quantidade de DIPR disponíveis para cada mês dos exercícios de 2014 e 2015, considerando um demonstrativo para cada plano, nos casos em que houve segregação de massa. As informações foram obtidas das bases de dados do DIPR de 2014 e 2015, extraídas pelo MTPS em novembro de 2015 e fevereiro de 2016, respectivamente. O número de demonstrativos entregues variou de 2.103 em janeiro/2014 para 726 em dezembro/2015, sendo que uma parte se refere a RPPS em extinção.

Figura 14 - Quantidade de DIPR com informações sobre o mês de competência.



Fonte: MTPS – base de dados de DIPR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

90. O que chama a atenção é a acentuada diminuição no quantitativo de DIPR entregues nos últimos três bimestres. O padrão de redução de quantidade de DIPR disponíveis nos seis meses anteriores à geração de determinada base de dados é um fenômeno que permite avaliar a quantidade de entes federativos que dispõem dos seguintes atributos: (i) estrutura administrativa ágil e efetiva, capaz de gerar informações tempestivas sobre a gestão financeira do RPPS; (ii) prezam pela tempestividade no envio de informações por compreenderem a importância de estarem em dia com as normas, ainda que não estejam sujeitos a sanções.

91. Em outras palavras: apesar de a Portaria MPS nº 204/2008 estipular como prazo de entrega o último dia do mês seguinte ao encerramento de cada bimestre do ano civil, enquanto o ente

dispuser de um CRP válido, não está sujeito a qualquer sanção (nem seria efetivo do ponto de vista da relação custo-benefício manter um esquema de fiscalização e punição para tais atrasos). Como o CRP tem validade de 180 dias, este é o prazo que os RPPS dispõem para regularizarem eventuais descumprimentos às exigências para sua obtenção. Visualmente é possível confirmar, por meio da Figura 14, que, após seis meses, a quantidade de DIPR entregues se aproxima bastante do nível máximo da base de dados.

92. Este padrão de atrasos no envio de informações se repete ao longo do tempo e foi relatado à equipe de auditoria pelo MTPS. Reconhecer a sua existência e compreender as suas consequências é fundamental para qualquer cidadão brasileiro ou instituição que utilize dados agregados da previdência pública de estados, Distrito Federal e municípios: as informações sobre os fluxos financeiros agregados dos RPPS para períodos de tempo inferiores a 180 dias em relação a uma data no presente não são confiáveis, em função do elevado grau de incompletude dos dados disponíveis. Este é um dado relevante para a geração de estatísticas e indicadores, especialmente se utilizados para avaliar o grau de cumprimento de qualquer meta relacionada ao processo de planejamento e monitoramento de políticas públicas. Em decorrência deste fenômeno as análises do presente relatório são referentes ao exercício de 2014.

93. Além da questão da quantidade de DIPR disponíveis em determinada base de dados, outra questão que deve ser observada é a existência de demonstrativos com valores zerados em campos relevantes¹³. Desconsiderando os dados de RPPS em extinção, sem demonstrativos entregues em todos os meses e com campos relevantes zerados, existem 1.771 DIPR completos na base de dados relativa ao exercício de 2014. Esta é a base utilizada para gerar a análise que se segue.¹⁴

94. Ao longo de 2014 os RPPS de estados, Distrito Federal e municípios tiveram despesas de R\$ 112,9 bilhões e receitas de R\$ 148,1 bilhões¹⁵. Ao considerar apenas esses valores agregados de receita e despesa, poderíamos concluir, de maneira equivocada, que os RPPS apresentaram resultado positivo no exercício de 2014 em seu conjunto. Cabe ressaltar que nos ingressos de recursos, além das receitas de contribuições dos servidores, dos aposentados e pensionistas e do ente, estão somados todos os aportes, parcelamentos, rendimentos e outras receitas.

95. Diante disso, é importante realizar análises comparando o total de recursos arrecadados dos servidores, aposentados, pensionistas e do ente, baseados nas alíquotas instituídas sobre a massa salarial, com o montante de pagamento de benefícios, além de identificar a origem dos recursos utilizados para suprir eventuais insuficiências.

4.1. Relação entre receita de contribuições e pagamento de benefícios

96. Comparando-se os valores do DIPR de receita de contribuições e compensação previdenciária (itens 10.1 e 10.6 do DIPR) com pagamento de benefícios e de compensação previdenciária (itens 11.1 a 11.7 e 11.12 do DIPR), encontramos 454 planos com resultado negativo, ou seja, para os quais a receita de contribuições não é suficiente para custear os benefícios assegurados pelo plano do RPPS. Os Planos com resultado negativo apresentaram um déficit de R\$ 48,7 bilhões, equivalente a 53% em relação ao montante de benefícios pagos, enquanto o montante dos demais planos apresentou resultado positivo de R\$ 16,2 bilhões (172%).

¹³ Para fins dessa análise, considerou-se como campos relevantes os itens 1.1.a (base de cálculo dos servidores para contribuição do ente), 1.2 (base de cálculo dos servidores para contribuição dos servidores), 2.1.a (contribuição do ente sobre servidores) e 2.2 (contribuição dos servidores).

¹⁴ A título de curiosidade, por meio da análise da data de entrega dos DIPR, verificou-se que em 2014 a quantidade de demonstrativos entregues no prazo legal cresceu de 227 para 426 entre janeiro e dezembro de 2014, o que pode estar relacionado a uma maior familiaridade dos RPPS com o preenchimento desse demonstrativo, cuja implantação ocorreu justamente no exercício de 2014. Porém, foge ao escopo deste trabalho realizar medidas para identificar de forma robusta a sazonalidade do cumprimento de prazos.

¹⁵ Estes totais desconsideram um valor de ingresso de recursos incompatível que consta no DIPR de abr/14 da Prefeitura de Vilhena - RO.

No conjunto, os planos analisados apresentaram um saldo negativo de R\$ 32,5 bilhões (32%) em 2014, comparando-se contribuições e despesa com benefícios.

Tabela 9 - Receita de Contribuições x Despesas com benefícios (R\$ bilhões).

Planos Financeiros	Planos com Resultado Negativo			Planos com Resultado Positivo			Total
	estados	municípios	Total	estados	municípios	Total	
Contribuições (a)	17,8	3,7	21,5	5,8	1,3	7,1	28,6
Benefícios (b)	48,4	5,9	54,3	2,4	0,4	2,8	57,1
Resultado (c=b-a)	-30,6	-2,2	-32,8	3,4	0,9	4,3	-28,5
% (c/b)	-63%	-37%	-60%	143%	198%	152%	-50%
Quantidade	14	112	126	7	67	74	200
Planos Previdenciários	estados	municípios	Total	estados	municípios	Total	
Contribuições (a)	16,8	5,1	21,9	4,5	14,0	18,5	40,4
Benefícios (b)	31,8	6,0	37,8	1,4	5,2	6,6	44,4
Resultado (c=b-a)	-15,0	-0,9	-15,9	3,1	8,8	11,9	-4,0
% (c/b)	-47%	-16%	-42%	225%	170%	181%	-9%
Qtde.	6	322	328	21	1580	1.601	1.929
Total	estados	municípios	Total	estados	municípios	Total	
Contribuições (a)	34,6	8,8	43,3	10,3	15,3	25,7	69,0
Benefícios (b)	80,2	11,9	92,1	3,8	5,6	9,4	101,5
Resultado (c=b-a)	-45,6	-3,1	-48,7	6,6	9,7	16,2	-32,5
% (c/b)	-57%	-26%	-53%	173%	172%	172%	-32%
Quantidade	20	434	454	28	1.647	1.675	2.129

Fonte: MTSP – base de dados de DIPR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

Obs.: As tabelas acima contêm informação agregada de todos os DIPR entregues. No entanto, existem demonstrativos com informações zeradas em alguns campos e planos que não entregaram todos os bimestres, o que pode provocar distorções no resultado final.

97. Analisando-se o montante de despesas com pessoal dos entes, conforme itens 8.1, 8.2 e 8.3 do DIPR, os dispêndios com aposentados e pensionistas representam 30% do total da folha de pagamentos, ou seja, para cada 2,3 reais gastos com servidores ativos, outro real é destinado ao pagamento de aposentados e pensionistas. O saldo negativo acima demonstrado na Tabela 9 (R\$ 32,5 bilhões) representa 9,8% do total da folha.

98. Quando analisamos apenas os planos com resultado negativo, observamos que quatorze RPPS são responsáveis por 90% do saldo devedor, com destaque para os governos dos estados do Rio de Janeiro (20,8%), São Paulo (19%), Rio Grande do Sul (10,6%) e Minas Gerais (7,5%). Os estados são responsáveis por 93,6% do resultado negativo, enquanto municípios respondem por 6,4%, sendo que Rio de Janeiro (1%) e Porto Alegre (0,9%) apresentam os maiores saldos negativos.

4.2. Utilização de recursos do ente para suprir insuficiências financeiras do RPPS

99. O campo “transferência para cobertura de insuficiência financeira” (item 4.2 do DIPR) registra a transferência de recursos do ente para o RPPS quando as receitas de contribuições recolhidas pelo ente, servidores ativos e beneficiários não conseguem fazer face ao pagamento dos benefícios. Tal situação ocorre, geralmente, nos planos financeiros (resultado de segregação de massa), mas pode ocorrer excepcionalmente em planos previdenciários em que não houve segregação de massa.

100. Ao totalizar os valores registrados nesse campo, encontramos 65 planos financeiros e 34 planos previdenciários que realizaram essas transferências para seus RPPS em 2014, conforme a Tabela 10. A quase totalidade das transferências, nos planos previdenciários, foi realizada pelo Município de São Paulo (R\$ 2,7 bilhões) e pelos estados de São Paulo (R\$ 9,1 bilhões), Pernambuco (R\$ 0,9 bilhão) e Mato Grosso (R\$ 0,4 bilhão). Nos planos financeiros, cerca de 65% das transferências foram realizadas por cinco RPPS de estados: Rio Grande do Sul (R\$ 7 bilhões), Santa Catarina (R\$ 2,5 bilhões), Pará (R\$ 1,6 bilhão) e Goiás (R\$ 1,4 bilhão).

Tabela 10 - Transferência para cobertura de insuficiência financeira.

Tipo de Plano	Total Transferências (R\$ bilhões)	Qtde. Planos
Financeiro	21,9	65
Previdenciário	13,3	34
Total Geral	35,2	99

Fonte: MTPS – base de dados de DIPR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

101. Com isso, é possível concluir que pelo menos R\$ 35 bilhões dos R\$ 48 bilhões das insuficiências identificadas na Tabela 9 são supridas diretamente pelos entes federativos por meio de transferências para a unidade gestora e seu respectivo RPPS.

4.3. Utilização de recursos do RPPS pelo ente federativo

102. A Portaria MPS 402/2008, art. 5º, prevê que as contribuições devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora podem ser objeto de parcelamento junto ao RPPS. Foram encontrados 1.192 planos com valores no campo “parcelamentos”, totalizando R\$ 1,48 bilhão transferidos pelos entes para os RPPS em 2014.

103. Embora, nesse momento, os parcelamentos representem um ingresso de recursos para os planos, sua existência evidencia que mais da metade dos planos, em algum momento, não repassou as contribuições devidas ao RPPS. Em todos esses casos, o ente se apropriou, ainda que temporariamente, de recursos previdenciários.

104. Observando a Tabela 11, verifica-se que em 189 planos, o ingresso de recursos referentes a pagamento de dívidas parceladas com os RPPS representa mais de 20% em relação aos ingressos de contribuições, sendo uma importante fonte de recursos. Tal fato também sugere que a apropriação de recursos por parte do ente pode ter sido substancial nesses casos.

Tabela 11 - Número de RPPS e valores totais agregados para cada faixa em 2014 (em R\$ milhões), por faixas de percentual que os valores de pagamentos referentes a parcelamento representam em relação à receita de contribuições para o ano de 2015.

Faixas	Financeiro		Previdenciário		Total	
	Valor	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor	Qtde.
0%	-	86	-	646	-	732
Até 5%	51,3	36	64,5	278	115,8	314
De 5% a 20%	103,0	38	560,6	494	663,6	532
20% a 100%	108,6	20	459,9	169	568,4	189
Mais que 100%	-	-	23,5	4	23,5	4
Total	262,8	180	1.108,5	1.591	1.371,3	1.771

Fonte: MTPS – base de dados de DIPR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

* Nesta tabela são considerados apenas 1771 planos (excluídos os regimes em extinção, os que não entregaram DIPR em 2014 ou os que entregaram com campos relevantes zerados).

105. A partir do ano de 2013 os termos de acordo de parcelamento e reparcelamento de débitos passaram a ser obrigatoriamente formalizados por meio do CADPREV, o que possibilitou significativos avanços na verificação de sua conformidade às regras definidas pelo MTPS, previstas nos art. 5º e 5º-A da Portaria MPS 402/2008 e na atualização e controle dos valores devidos, pois as guias de pagamento das parcelas também são geradas pelo CADPREV. No total, foram

cadastrados 5.190 novos termos nos exercícios de 2013 a 2015. Foi também exigido que os entes cadastrassem os termos antigos, formalizados até 2012, que totalizam 1.833.

106. Também é possível que o ente federativo estabeleça benefícios de aposentadoria e pensão que permanecerão sob sua responsabilidade financeira, devendo transferir mensalmente para a unidade gestora os recursos referentes a esses benefícios. A utilização de recursos da unidade gestora para pagamento desses benefícios, sem o devido repasse pelo ente, constitui hipótese de impedimento à emissão de CRP.

107. Comparando os valores totais recebidos pelas unidades gestoras (transferências para pagamento de benefícios de responsabilidade do Tesouro) com os valores pagos (utilização de recursos - benefícios de responsabilidade do Tesouro) ao longo do ano de 2014, verifica-se que há diferenças em 318 planos, conforme Tabela 12.

Tabela 12 - Diferença entre "Transferência para pagamento de benefícios de responsabilidade do Tesouro" e "Benefícios de responsabilidade do Tesouro" (2014), em R\$ milhões.

Tipo de plano	Saldo "0"		Saldo positivo*		Saldo negativo*		Resultado	
	Valor	Qtde. RPPS	Valor	Qtde. RPPS	Valor	Qtde. RPPS	Valor	Qtde. RPPS
Financeiro	0	152	23,5	12	-1.499,2	36	-1.475,8	200
Previdenciário	0	1.659	69,5	84	-5.869,9	186	-5.800,4	1.929
Total Geral	0	1.811	92,9	96	-7.369,1	222	-7.276,2	2.129

Fonte: MTPS – base de dados de DIPR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

* Saldo positivo: a unidade gestora recebeu mais recursos transferidos do que pagou benefícios de responsabilidade do Tesouro. Saldo negativo: a unidade gestora pagou valores maiores de benefícios de responsabilidade do Tesouro do que recebeu recursos transferidos do ente federativo.

108. Nota-se que 222 planos pagaram benefícios de responsabilidade do tesouro em valores superiores ao ressarcimento que receberam de seus entes federativos, representando um saldo negativo de R\$ 7,4 bilhões em desfavor dos respectivos RPPS. A maior parcela desse saldo negativo corresponde a planos previdenciários (R\$ 5,8 bilhões).

109. Nesses casos, os dados levantados nos DIPR podem indicar que os benefícios de responsabilidade do tesouro, que deveriam ser bancados pelos entes, estão sendo financiados pelos RPPS. Confirmada essa hipótese, esse saldo devedor seria acrescentado aos valores levantados na Tabela 9, elevando a diferença entre a receita de contribuições e os valores dispendidos com pagamento de benefícios, **nos planos com saldo negativo**, de R\$ 48,7 bilhões para R\$ 52,7 bilhões.

4.4. Relação entre contribuições e bases de cálculo

110. A Portaria MPS 402, de 11/12/2008, em seu artigo 3º, incisos I a III, define os limites das alíquotas de contribuição incidentes sobre a base de cálculo (remuneração de contribuição do servidor), a serem custeadas pelo próprio servidor e pelo ente federativo. Para o servidor, a alíquota não pode ser inferior à contribuição dos servidores da União (11%), enquanto o ente federativo não pode contribuir com alíquota inferior à contribuição do servidor nem superior ao seu dobro.

111. Com base nesses parâmetros e relacionando os valores de base de cálculo de contribuição com o valor de contribuição do ente e dos servidores, foi elaborada a Tabela 13. Nessa tabela foi considerada uma margem de tolerância de 0,5% para o enquadramento nas faixas de alíquotas. Assim, por exemplo, ao estabelecer que uma contribuição é igual a 11%, a metodologia proposta aceita valores entre 10,5% e 11,5%. Além disso, para evitar distorções, foram considerados apenas 1.771 planos que entregaram todos os demonstrativos no exercício de 2014, sem campos zerados e cujos regimes não estão em extinção.

Tabela 13 - Alíquotas de contribuição do servidor e do ente (exercício 2014).

Alíquota do servidor sobre a base salarial	Qtde. RPPS	Alíquota do ente sobre a base salarial	Qtde. RPPS
--	------------	--	------------

Igual a 11%	1.583	Está entre contribuição servidor e seu dobro	1.336
Maior que 11%	154	Maior que duas vezes a contribuição do servidor	310
Menor que 11%	34	Menor que contribuição do servidor	125
Total	1.771	Total	1.771

Fonte: MTPS – base de dados de DIPR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

112. É possível perceber que existem 34 planos cujas alíquotas estimadas de contribuição dos servidores são inferiores a 11%, em desacordo com os normativos do MTPS. Também foram encontrados 125 planos cuja alíquota de contribuição do ente é menor que a contribuição do servidor e 310 planos cujas alíquotas estimadas são superiores ao dobro da alíquota do servidor. Registra-se que, conforme entendimento consolidado do MTPS, não se considera para apuração do limite superior da contribuição do ente (dobro da contribuição do servidor) a alíquota destinada à amortização de déficit atuarial (custo suplementar).

5. Fundos de Ativos dos RPPS de estados, Distrito Federal e municípios

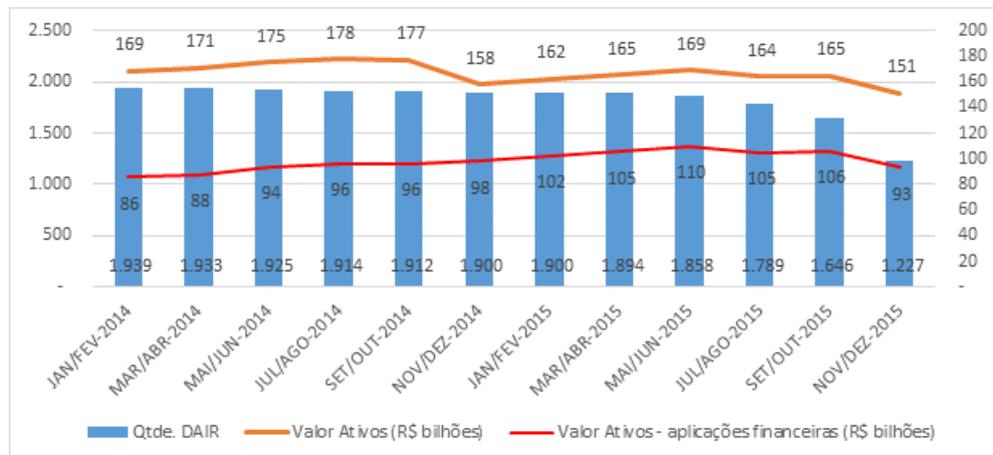
113. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, conforme art. 249 da Constituição Federal.

114. Tais fundos podem ser constituídos de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, que devem ser aplicados conforme as disposições da Resolução CMN 3.922, de 25 de novembro de 2010, presentes as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência, e observados os critérios estabelecidos na Lei 9.717/1998.

115. As informações sobre a constituição desses fundos são enviadas bimestralmente ao MTPS por meio do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), por meio do qual é possível analisar se os ativos do RPPS estão aplicados conforme a política de investimentos do ente, se estão enquadrados nos limites estabelecidos pela Resolução CMN 3.922/2010 e se atendem aos normativos emitidos pelo MTPS.

116. As análises deste capítulo foram realizadas nas informações das bases de dados do DAIR referentes aos exercícios de 2014 e 2015, conforme extrações de dados realizada pelo MTPS em outubro de 2015 e fevereiro de 2016, respectivamente. A quantidade de demonstrativos entregues em cada bimestre e o montante do valor dos ativos podem ser observados na Figura 15, a seguir. O mesmo fenômeno de indisponibilidade de DIPR descrito nos itens 90 a 93 ocorre para o DAIR. A regulamentação, as causas e consequências do fenômeno são as mesmas. No caso do DAIR, a ausência de entrega de demonstrativos atualizados causa a redução artificial do montante total de ativos.

Figura 15 - DAIR entregues x Valor dos Ativos.



Fonte: MTPS – base de dados de DAIR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

117. Observando o gráfico acima, percebe-se que o montante dos ativos sofreu uma redução no bimestre “novembro/dezembro 2014” de cerca de R\$ 20 bilhões. Essa redução no montante foi decorrente da alteração nos valores do segmento “ativos vinculados por lei ao RPPS” dos entes Governo do Estado do Rio de Janeiro e Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, que reduziram em respectivamente R\$ 20,86 bilhões e R\$ 276 milhões no período. Segundo o MTPS, tal redução está relacionada a royalties do petróleo e participações especiais, afetados pelas variações no preço do barril e no câmbio. Reduções já verificadas no preço do petróleo em 2015 e 2016 deverão afetar tais valores significativamente.

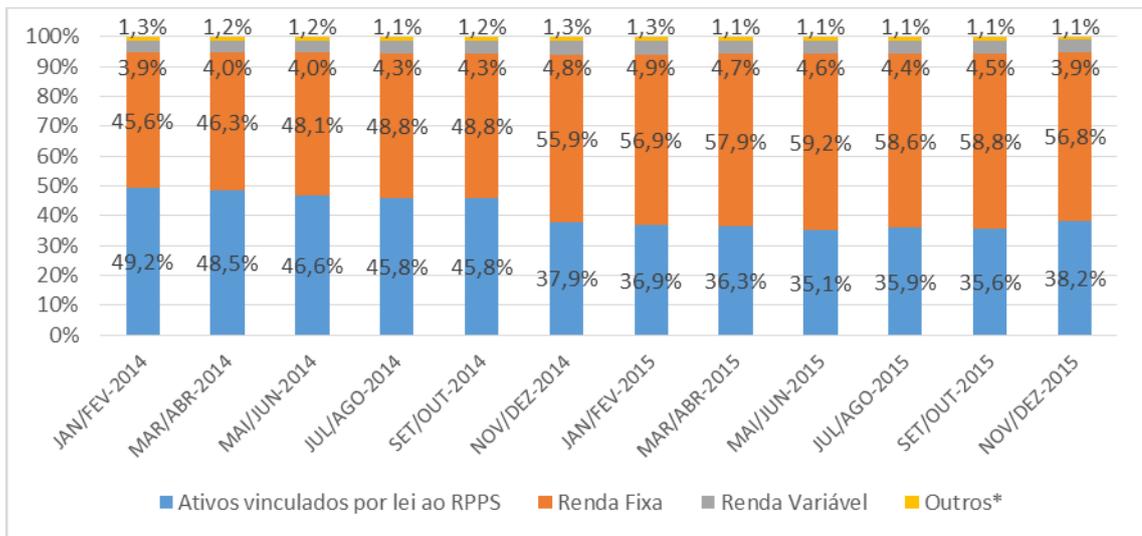
118. Outro ponto a destacar é a inflexão na curva "valor ativos - aplicações financeiras", observada após o bimestre "maio / junho 2015", consequência da queda significativa no número de demonstrativos entregues nos últimos três bimestres, ou seja, do fenômeno de indisponibilidade de DAIR.

119. Considerando as duas situações observadas acima, quando da análise do montante de ativos por segmento ou por tipo de ativos, serão utilizadas as informações do bimestre “novembro / dezembro 2014”. Tal marco temporal, ao mesmo tempo em que representa a posição final do exercício 2014, traz o impacto da reavaliação dos ativos vinculados (royalties) e está baseado em uma quantidade de demonstrativos coerente com a maior parte do período.

5.1. Distribuição dos ativos por segmentos

120. Os ativos dos RPPS podem ser classificados em seis segmentos: renda fixa; renda variável; ativos vinculados por lei ao RPPS; disponibilidades financeiras; ativos em enquadramento; e demais bens, direitos e ativos. Renda fixa, renda variável e ativos vinculados representam quase 99% dos ativos dos RPPS, como pode ser observado no Figura 16, a seguir.

Figura 16 - Percentual de ativos por segmento (2014/2015).



Fonte: MTPS – base de dados de DAIR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

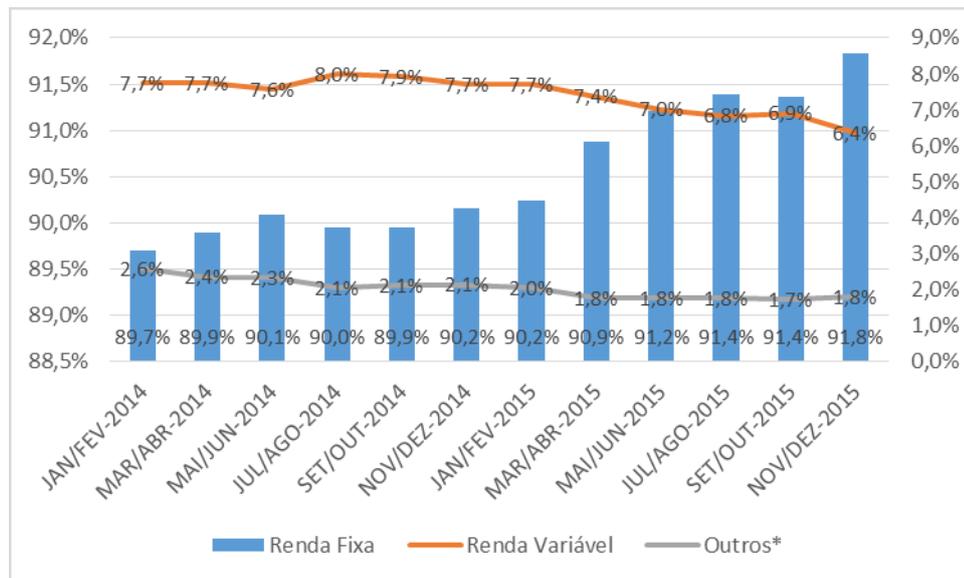
* Outros: ativos em enquadramento, disponibilidades financeiras e demais bens, direitos e ativos.

121. Novamente, o ponto a destacar é a redução no segmento “ativos vinculados por lei ao RPPS”, que chegou a representar a maior parcela dos ativos dos fundos, nos dois primeiros bimestres de 2014, sendo superado, durante o período, pelos investimentos em renda fixa. Esse segmento (ativos vinculados) não possui um conceito específico, mas decorre do art. 249 da Constituição Federal, que prevê a possibilidade de o ente constituir, mediante lei, fundo integrado por recursos provenientes de contribuições, bens, direitos e ativos de qualquer natureza.

122. No último bimestre de 2014, apenas 33 dos 1900 entes declararam possuir ativos nesse segmento, que representava, então, quase 38% do montante de ativos dos RPPS. Enquanto isso, renda fixa (1842 entes), disponibilidades financeiras (1642 entes) e renda variável (695 entes) são segmentos presentes em uma parcela bem mais significativa de planos. A maior parte dos RPPS (971) concentra seus ativos na combinação de dois segmentos – “disponibilidades” e “renda fixa” – enquanto 525 agregam também o segmento “renda variável”.

123. Nesse sentido, cabe analisar a distribuição dos ativos sem o segmento “ativos vinculados”, conforme Figura 17, abaixo, onde é possível observar um crescimento na alocação de ativos em renda fixa, com proporcional redução de investimento em renda variável e outros segmentos. Em tempos de baixo rendimento da bolsa e de juros elevados, como os dias atuais, uma estratégia conservadora como essa consegue conciliar baixa exposição ao risco com boas perspectivas de rentabilidade para os RPPS.

Figura 17 - Percentual de ativos por segmento (2014/2015) - sem ativos vinculados.



Fonte: MTPS – base de dados de DAIR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

* Outros: ativos em enquadramento, disponibilidades financeiras e demais bens, direitos e ativos.

5.2. Distribuição dos ativos por tipos de investimento - Renda Fixa

124. Os investimentos dos RPPS nos segmentos “renda fixa” e “renda variável” são regulados, principalmente, pelos arts. 7º e 8º da Resolução CMN 3.922/2010, que definem limites para aplicação dos recursos conforme o tipo de aplicação. No bimestre novembro/dezembro de 2014, os investimentos em renda fixa totalizavam R\$ 88,5 bilhões, representando 90% dos recursos dos RPPS, desconsiderados os ativos vinculados por lei.

125. A Tabela 14 demonstra o volume de recursos em cada tipo de ativo, conforme a classificação da Resolução CMN 3.922/2010. A maior parte (65,7%) das aplicações em renda fixa estava concentrada em Títulos do Tesouro Nacional ou em fundos de investimento cujas carteiras são representadas exclusivamente por esses títulos.

Tabela 14 - Aplicações em renda fixa por tipo de ativo (posição nov-dez/2014).

Tipo de ativo	Valor dos Ativos (R\$ milhões)	%	CMN 3922/2010
Títulos Tesouro Nacional - SELIC	9.590,6	10,8%	Art. 7º, I, "a"
FI 100% títulos TN	48.522,5	54,8%	Art. 7º, I, "b"
Operações Compromissadas	3,5	0,0%	Art. 7º, II
FI Renda Fixa/Referenciados RF	8.344,8	9,4%	Art. 7º, III, a
FI de Renda Fixa	18.622,3	21,0%	Art. 7º, IV, a
Poupança	101,0	0,1%	Art. 7º, V, a
FI em Direitos Creditórios - Aberto	824,8	0,9%	Art. 7º, VI
FI em Direitos Creditórios - Fechado	588,0	0,7%	Art. 7º, VII, a
FI Renda Fixa "Crédito Privado"	1.885,8	2,1%	Art. 7º, VII, b
Total	88.483,2	100%	

Fonte: MTPS – base de dados de DAIR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

126. Ao analisar a distribuição dos recursos de RPPS aplicados em renda fixa conforme a instituição financeira responsável pelo investimento, verifica-se que esses recursos são aplicados em 65 instituições ou grupos econômicos diferentes, além das aplicações em títulos públicos federais. Quase 82% dos investimentos em renda fixa (R\$ 72,1 bilhões) estão concentrados em dois bancos públicos federais e em títulos federais, como pode ser observado na Tabela 15, a seguir.

Tabela 15 - Renda Fixa por Instituição Financeira (posição nov-dez/2014).

Instituição Financeira (por grupo econômico)*	Valor dos Ativos (R\$ milhões)	%
CEF	31.877	36,0%
BB	30.669	34,7%
Títulos do Tesouro Nacional (Selic)	9.594	10,8%
Bradesco	4.763	5,4%
Itaú	2.361	2,7%
Banrisul	2.105	2,4%
Santander	1.842	2,1%
Outras instituições	5.272	6,0%
Total	88.483	100%

Fonte: MTPS – base de dados de DAIR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

*Foram consideradas instituições do mesmo grupo econômico, mesmo com CNPJ diferente, aquelas cuja razão social da pessoa jurídica era compatível, como “Banco do Brasil S/A”, “BB Gestão de recursos” e “BB Banco de Investimentos”, por exemplo.

5.3. Distribuição dos ativos por tipos de investimento - Renda Variável

127. No último bimestre de 2014, os RPPS tinham R\$ 7,6 bilhões aplicados no segmento de Renda Fixa. Parcela importante desses recursos (54%) estava aplicada em fundos cuja referência de rentabilidade são os índices Ibovespa, IBRrX ou IBRrX-50, conforme classificação estabelecida pelos incisos I, II e III do art. 8º da Resolução CMN 3.922/2010.

Tabela 16 - Aplicações em renda variável por tipo de ativo (posição nov-dez/2014).

Renda Variável	Valor dos Ativos (R\$ milhões)	%	CMN 3922/2010
FI Ações referenciados	1.127	14,9%	Art. 8º, I
FI de Índices Referenciados em Ações	92	1,2%	Art. 8º, II
FI em Ações	2.887	38,2%	Art. 8º, III
FI Multimercado - aberto	1.536	20,3%	Art. 8º, IV
FI em Participações - fechado	913	12,1%	Art. 8º, V
FI Imobiliário - cotas negociadas em bolsa	1.012	13,4%	Art. 8º, VI
Total	7.568	100%	

Fonte: MTPS – base de dados de DAIR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

128. A aplicação desses recursos é menos concentrada do que no caso dos investimentos em renda fixa. Os ativos do segmento “renda variável” são operacionalizados por 77 instituições ou grupos econômicos, sendo que 19 dessas são responsáveis por 91% dos recursos, ou seja, R\$ 6,8 bilhões, como demonstrado na Tabela 17. Embora os bancos públicos federais, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, sejam responsáveis por parte importante desses investimentos (31,6%), as instituições privadas respondem pela maioria dos recursos nesse segmento, principalmente os grupos BTG Pactual e BNY Mellon, com 11% e 10% do montante.

Tabela 17 - Renda Variável por Instituição Financeira (posição nov-dez/2014).

Instituição Financeira (por grupo econômico)*	Valor dos Ativos (R\$ milhões)	%
Caixa Econômica Federal	1.615	21,3%
Banco BTG Pactual	834	11,0%
Banco do Brasil	776	10,2%
BNY Mellon	691	9,1%
Itaú	664	8,8%
Geração Futuro	431	5,7%
Santander	305	4,0%

Bradesco	269	3,5%
Foco DTVM Ltda.	201	2,7%
HSBC	173	2,3%
BRB - Banco de Brasília	146	1,9%
Banrisul	119	1,6%
Ático Administração de Recursos	117	1,6%
Planner Corretora de Valores S/A	89	1,2%
GF Gestão de Recursos	84	1,1%
Drachma Capital	83	1,1%
Intrag DTVM	79	1,0%
BEM DTVM	76	1,0%
AZ Quest Investimentos	67	0,9%
Outras instituições	749	9,9%
Total	7.568	100%

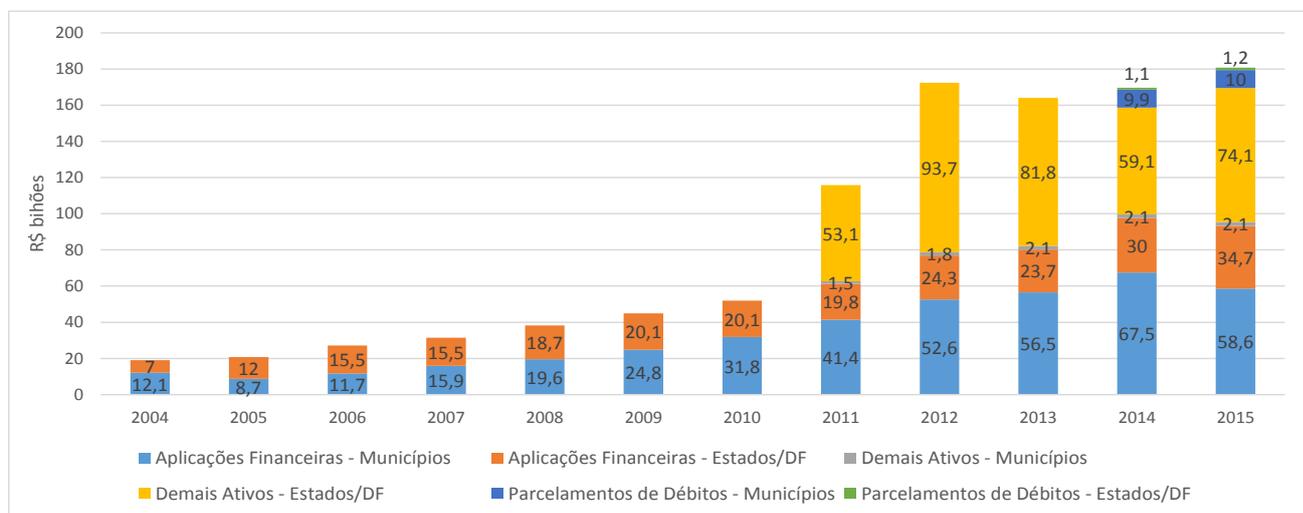
Fonte: MTPS – base de dados de DAIR de 2014. Dados tratados por SecexPrevi/TCU.

*Foram consideradas instituições do mesmo grupo econômico, mesmo com CNPJ diferente, aquelas cuja razão social da pessoa jurídica era compatível, como “Banco do Brasil S/A”, “BB Gestão de recursos” e “BB Banco de Investimentos”, por exemplo.

5.4. Relação entre montante de ativos, despesas com benefícios e valores atuariais

129. O montante de ativos do conjunto de RPPS segundo informações do MTPS que podem ser visualizadas no gráfico a seguir, evoluiu de um total de R\$ 19,1 bilhões em 2004 para R\$ 180,7 bilhões¹⁶ em 2015, um aumento de 846% em termos nominais e de 403% em termos reais, descontando a inflação acumulada medida pelo IGP-M (FGV) para o período de dezembro de 2004 a dezembro de 2015.

Figura 18 - Evolução dos Investimentos dos RPPS (R\$ bilhões).



Fonte: MTPS.

130. O aumento do montante acumulado de ativos dos RPPS não é apenas o resultado de ganhos em aplicações financeiras, mas decorre da capitalização de recursos de contribuições do ente, de servidores e de aposentados e pensionistas, além da vinculação de outros ativos, por meio de lei, ao patrimônio dos RPPS, como é o caso dos royalties do petróleo.

131. Em termos absolutos, o valor total dos ativos dos RPPS é significativo: R\$ 158 bilhões, na posição dezembro de 2014, considerando os ativos vinculados por lei, ou R\$ 98 bilhões, sem considerá-los (este montante representa o total de ativos financeiros). Entretanto, conforme

¹⁶ Incluídos os parcelamentos de débitos dos entes com seus RPPS, que totalizavam no final de 2015 o montante consolidado de cerca de R\$ 11,2 bilhões.

demonstra Tabela 18, em termos relativos o valor dos ativos dos fundos dos RPPS é baixo. Esta avaliação em termos relativos é apresentada por Caetano (2016) ao analisar a solvência dos RPPS: “não somente há poucos ativos acumulados como em termos de fluxo de caixa a despesa anual é o dobro da arrecadação nos estados e 45% superior nas capitais”.¹⁷

Tabela 18 - Relação entre Ativos, Despesas e Valores atuariais

Valores	R\$ (bilhões)	razão ativos totais	razão ativos financeiros
Total de Ativos	158		
Ativos Financeiros	98		
Despesa com benefícios em 2014	101	0,6	1,0
Déficit atuarial	2.785	17,6	28,4
VP dos benefícios futuros	3.912	24,8	39,9

132. Como é possível observar, o valor presente agregado dos benefícios futuros (concedidos e a conceder) que consta das avaliações atuariais de 2014 representa cerca de 25 vezes o volume total de ativos acumulados em dezembro de 2014, ou 40 vezes o valor dos ativos financeiros. Sob uma perspectiva mais de curto prazo, o valor dos ativos financeiros seria o suficiente para atender apenas durante um ano as despesas com benefícios de todos os RPPS.

6. O fenômeno da Judicialização do processo de obtenção dos Certificados de Regularidade Previdenciária (CRP)

133. Como visto nos itens de 7 a 12, bem como no anexo (seção 9 **Error! Reference source not found.**), há uma série de exigências e obrigações que se não cumpridas não permitem a um ente federativo obter o CRP, o que enseja severas punições em termos de bloqueio ao acesso a canais de financiamento e recebimento de transferências voluntárias.

134. Diante de uma eventual capacidade de obtenção do CRP, há entes que recorrem ao Poder Judiciário questionando a constitucionalidade da Lei nº 9.717/1998 e a competência da União para estabelecer as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, sob a alegação de ofensa ao pacto federativo e à autonomia dos entes. Existem decisões favoráveis aos entes instituidores de RPPS e também contrárias, porém, como nenhuma delas tem efeito vinculante e *erga omnes*, a discussão judicial sobre o tema continua em aberto.¹⁸

135. Foge ao escopo desta auditoria analisar as diferentes posições jurisprudenciais em relação à competência da União para exercer a supervisão dos RPPS, bem como revisitar o tema da repartição de competências no âmbito da competência legislativa concorrente, disciplinado pelo art. 24 da Constituição Federal, e enfrentar a difícil missão de alcançar um conceito válido do que sejam “normas gerais”, considerando as características peculiares do modelo de federação adotado pelo Brasil.

136. Vale entretanto consignar que a doutrina tem adotado duas principais lógicas de argumentação na tentativa de estabelecer conclusões concretas sobre o assunto: uma baseia-se no critério lógico-formal, baseado na especificidade, e outra no critério teleológico-material, cujo

¹⁷ Caetano, M.A.-R.; “Solvência Fiscal de Longo Prazo dos Regimes Próprios de Previdência dos estados e municípios”; a ser publicado.

¹⁸ Continua em aberto mesmo no Supremo Tribunal Federal (STF). Nogueira (2014) apresenta duas decisões paradigmáticas proferidas STF, ambas em caráter liminar, que vão em direções opostas: a primeira, na Ação Cível Originária (ACO) nº 830, do Estado do Paraná, na qual foi reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 9.717/1998 e do controle exercido pela União sobre os RPPS; a segunda, na ACO nº 890, proposta pelo Estado de Santa Catarina, na qual se negou o pedido de tutela antecipada, por não se reconhecer a alegada inconstitucionalidade.

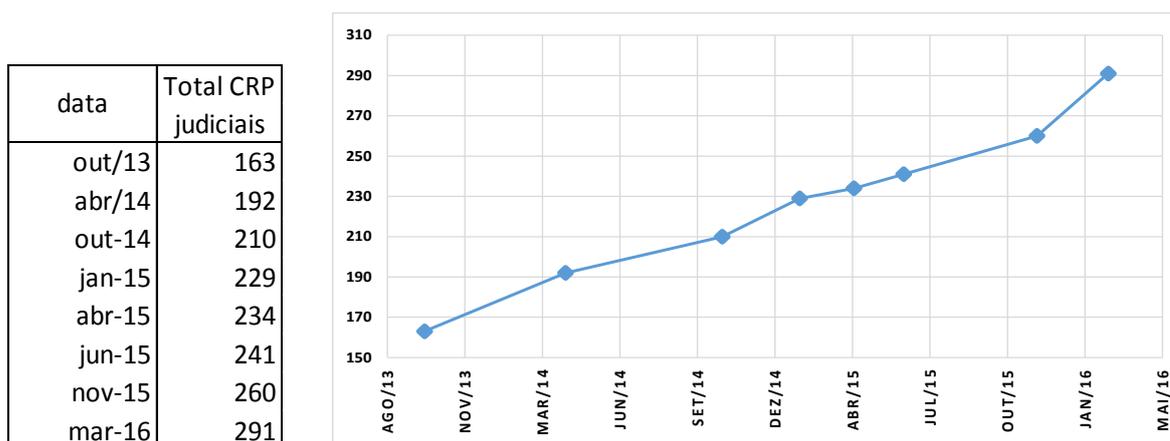
elemento determinante é o princípio da predominância do interesse, como descrito por Nogueira, 2014.¹⁹

137. O objetivo da presente análise é demonstrar o efeito indireto do fenômeno da judicialização do CRP no sentido de reduzir a transparência da gestão dos RPPS, reduzir a confiabilidade das estatísticas agregadas sobre a previdência pública brasileira e minar a capacidade institucional do MTPS de coordenar e supervisionar o sistema de RPPS.

138. Uma vez que se demonstre tais efeitos indiretos, diante do diagnóstico anteriormente apresentado de rápida deterioração das projeções atuariais, do baixo nível de capitalização da previdência pública de estados, DF e municípios, não é difícil perceber que há evidentes riscos de sustentabilidade para o federalismo fiscal no Brasil, e especificamente para a União, caso o grave quadro fiscal e atuarial já existente continue a se deteriorar.

139. O fenômeno da judicialização é crescente, como demonstra a Figura 19. Em primeiro lugar, pelo “efeito de aprendizagem”, na medida em que determinado ente tem acesso à informação de que outros entes conseguiram obter decisões favoráveis e na medida em que há uma oferta por serviços de consultoria e assessoramento judicial que prometem um resultado prático desejado: um CRP válido. Em segundo lugar, em função da improbabilidade de reversão de decisões liminares, diante da complexidade jurídica do tema, da ausência de decisão judicial com efeito vinculante e *erga omnes*, diante dos recursos protelatórios disponíveis e tendo em vista o objetivo dos serviços contratados: a manutenção de um CRP válido.

Figura 19 – Número de entes com CRP emitido por decisão judicial ao longo do tempo.



140. Se o quadro institucional de crescente judicialização continuar a se verificar, é apenas uma questão de tempo para que a parcela dos entes cuja situação passe a ser definida no âmbito do Poder Judiciário seja grande o suficiente para colocar em cheque a efetividade do sistema de obrigações e sanções já descritas anteriormente, bem como a autoridade do MTPS, na qualidade de órgão responsável pela supervisão, orientação e coordenação dos RPPS.

141. Não houve tempo hábil para fazer análises detalhadas e cruzamentos com a base de 291 entes com decisões judiciais relativa a 1º de março de 2016. Assim, as análises que se seguem foram realizadas com a base de dados de decisões judiciais relativas à posição de 30 de novembro de 2015. Naquela data, dos 260 entes que possuíam uma decisão judicial, 247 possuíam um RPPS (ou seja, os outros 13 voltaram para o RGPS, e possivelmente as decisões perderam objeto). Esses 247 entes com decisão judicial representam 12% do total de entes que possuem um RPPS.

142. Algumas dessas decisões judiciais são parciais, isto é, relativas a um conjunto de elementos que não são suficientes para garantir a obtenção do CRP. É possível perceber, por meio da Tabela 19, que 17 destes 247 entes estão em tal situação. Os 230 com decisão judicial e CRP representam 18% dos 1295 entes que possuíam um CRP válido, uma parcela já bem mais significativa.

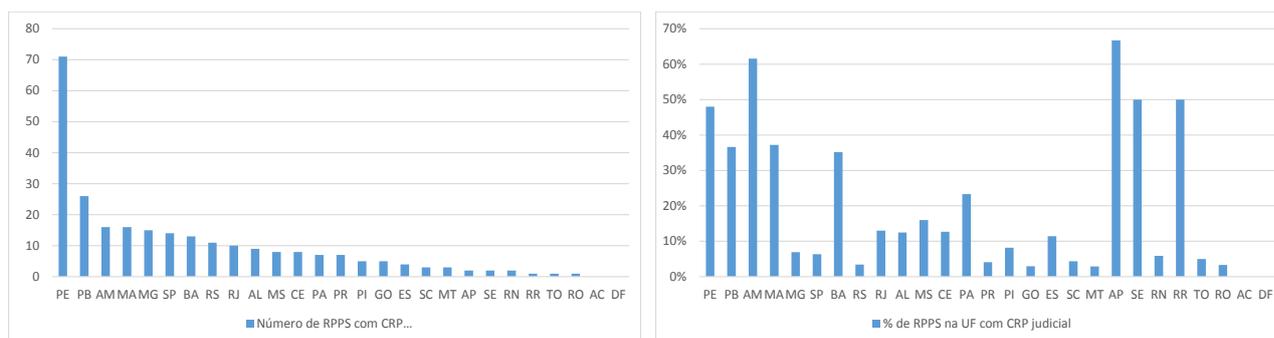
¹⁹ Nogueira, N.G.; “O conceito de normas gerais em matéria de competência legislativa concorrente e seus efeitos na gestão e controle dos RPPS”; Revista TCE-RJ, vol. 9, nº. 1, pgs. 28-55, Rio de Janeiro, jan-dez/2014.

Tabela 19 – Número de entes com regime próprio de previdência social, por situação do CRP em 30 de novembro de 2015.

Situação do CRP	Total de Entes	com decisão judicial	sem decisão judicial
Nunca emitiu CRP	6	0	6
CRP em dia	1295	230	1065
CRP vencido até 30 dias	109	4	105
CRP vencido entre 30 e 180 dias	168	6	162
CRP vencido entre 180 dias e 1 ano	111	3	108
CRP vencido a mais de um ano	391	4	387
Total de Entes	2080	247	1833

143. Os gráficos abaixo demonstram, à esquerda, o número absoluto de RPPS com CRP judicial por UF e à direita, o percentual de RPPS com CRP judicial por UF. Cerca de 81% das decisões judiciais que configuram a obtenção do CRP por esta via foram concedidas pelos Tribunais Regionais Federais (TRF) da 1ª e 5ª Regiões, com cerca de 40% das decisões por cada um deles, 4% pelo STF e o restante pelos demais TRF.

Figura 20 - Número absoluto de RPPS com CRP judicial por UF e à direita, o percentual de RPPS com CRP judicial por UF.



144. Na análise que se segue é proposta uma forma de medir ou avaliar se decisões judiciais que determinam a emissão do CRP, ou a exclusão de irregularidades do CADPREV ou do CAUC, ou que autorizam os entes a realizarem as operações referidas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 sem a necessidade de comprovação da regularidade previdenciária, têm por efeito indireto reduzir o compromisso dos RPPS em enviar ao MTPS os demonstrativos obrigatórios exigidos pelo arcabouço regulatório.

145. O método proposto consiste em verificar se o padrão de envio destes demonstrativos por parte do grupo de RPPS de entes que dispõem de decisões judiciais favoráveis que lhes permitem manter um CRP válido (aqui chamados de “entes com CRP judicial”), é inferior, em termos de quantidades relativas, do padrão observado entre o grupo de RPPS de entes que se sujeitam a todas as regras para obter um CRP pelas vias administrativas (aqui chamados de “entes com CRP administrativo”).

146. Como demonstra a comparação apresentada na Tabela 20, o grupo de entes federativos com CRP administrativo apresenta taxas de envio de demonstrativos previdenciários sistematicamente maiores que as do grupo de entes com CRP judicial. A diferença entre as taxas é mais acentuada para 2015 do que para 2014, cujas bases de dados já podem ser consideradas estabilizadas.

147. As diferenças entre taxas de envio entre os dois grupos para o ano de 2014 podem ser interpretadas como uma medida do efeito negativo do fenômeno da judicialização do CRP sobre a completude das informações previdenciárias. Já as diferenças para 2015 representam uma medida combinada do efeito negativo sobre a completude e sobre a tempestividade, tendo em vista a dinâmica de entrega de demonstrativos descrita nos itens 89 a 93 e no item 116.

Tabela 20 – Taxas de envio dos demonstrativos previdenciários (DRAA, DAIR e DIPR) por parte dos entes com CRP judicial e com CRP administrativo PARA 2014 e 2015.

Taxas de envio dos Demonstrativos	DRAA		DAIR		DIPR	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Entes com CRP judicial	76%	44%	73%	59%	59%	36%
Entes com CRP administrativo	90%	65%	92%	84%	87%	69%
Razão entre taxas de envio	1,18	1,48	1,26	1,42	1,47	1,92

148. É possível propor metodologias quantitativas para medir com maior robustez e confiabilidade a intensidade do efeito negativo da judicialização do CRP sobre o envio de demonstrativos previdenciários, como, por exemplo, o uso de modelos econométricos com dados em painel. Entretanto, por mais singelas que sejam as medidas comparativas aqui apresentadas, não resta dúvida sobre o fato de que tal efeito é negativo.

149. Há um outro tipo de evento que pode ser interpretado como uma séria ameaça a um dos princípios fundamentais ao Paradigma da Previdência Própria, a capitalização dos RPPS: são as alterações nos RPPS que ocorreram nos últimos anos nos planos de previdência pública de alguns entes, os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Paraná, e o Distrito Federal.

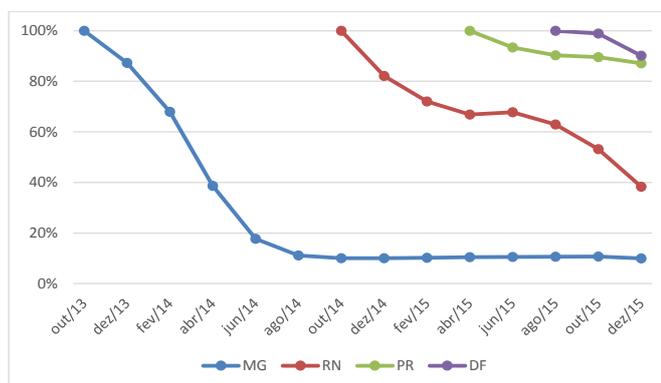
150. Em última instância, o que estas alterações têm em comum é a reversão parcial dos ativos financeiros para o Tesouro de seu ente instituidor, como demonstra a Tabela 21. A descapitalização de cerca de R\$ 5 bilhões representa 31% do montante total que havia sido acumulado por estes quatro entes. No caso de Minas Gerais só não foram utilizados os ativos que não possuem liquidez. No caso do Rio Grande do Norte, sucessivas leis têm sido aprovadas autorizando o gasto dos recursos. Os casos do Paraná, que suscitou fortes reações da sociedade, e do Distrito Federal são mais recentes e observa-se uma menor utilização relativa do total de recursos disponíveis no RPPS.

Tabela 21 – Situação de ativos dos fundos dos RPPS medidas por DAIR antes e depois das alterações nos RPPS de MG, RN, PR e DF.

Ente	Data de alteração da Lei	DAIR anterior	Ativos do RPPS (R\$ milhões)		Descapitalização R\$ milhões
			Antes	Depois	
MG	6/12/2013	out-13	3.284	327	2.957
RN	19/12/2014	out-14	954	365	589
PR	30/4/2015	abr-15	8.676	7.562	1.114
DF	30/9/2015	ago-15	3.284	2.959	325
Total			16.198	11.213	4.985

151. O que a Figura 21 deixa claro é que em todos os casos há uma trajetória de reversão dos recursos em desfavor do RPPS. Essa trajetória está associada com uma sucessão de eventos que inclui a obtenção de um CRP por vias judiciais: dos 4 casos, MG, RN e PR obtiveram decisões favoráveis na justiça quanto à emissão de CRP.

Figura 21 – Trajetória de descapitalização: montantes de recursos relativos aos valores antes da alteração nos RPPS.



152. Finalmente, há que se considerar a situação do grupo de entes federativos que não possuem um CRP válido. Voltando aos dados apresentados pela Tabela 19, é possível verificar que em 30 de novembro de 2015, 785 entes federativos ou 38% dos 2080 entes que possuíam regime próprio de previdência social não possuíam CRP válido. Destes, 109 estão sem um CRP válido há menos de 30 dias, 277 há mais de 30 dias e menos de 12 meses e 391 há mais de 12 meses. Seis destes entes nunca emitiram CRP. Como visto anteriormente, esta situação é caracterizada por sérias restrições quanto a fontes de financiamento e recebimento de transferências voluntárias.

153. Se por um lado dispor de um sistema de incentivos e punições é fundamental para garantir que um determinado padrão comportamental seja atingido, por outro também é importante perceber o que acontece quando se cria uma situação de permanência em uma condição de punição. Não é objetivo deste trabalho avaliar o tamanho do impacto negativo do comportamento deste grupo de entes federativos resignado a permanecer em um “limbo punitivo” sobre o bem estar de sua população ou sobre a efetividade de políticas públicas que se utilizam de mecanismos de descentralização de recursos que possam ser atingidos pela questão do CRP, mas tão somente alertar sobre o significado desta situação.

154. Esta é uma situação de “perde-perde”, na medida em que há um efeito negativo evidente para todos os atores envolvidos: o ente e sua população perdem acesso a fontes de financiamento, o RPPS deve ter algum problema estrutural, o marco legal-institucional não alcança o objetivo de obter comportamentos desejáveis. Sendo assim, é importante monitorar a evolução do fenômeno de não obtenção sistemática de CRP ao longo do tempo, tanto em termos de tempo médio de não obtenção como em termos de número de entes sem CRP. Se o indicador de tempo ou o de número aumentar, o problema está aumentando. Deve-se assim atentar para um ponto em que isso possa representar um sintoma de fragilidade sistêmica do marco institucional-legal e, por consequência, do federalismo fiscal do Brasil.

7. Conclusão

155. A presente auditoria é parte da estratégia de longo prazo da SecexPrevidência para contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização dos Regimes Próprios da Previdência Social. A análise estatística de dados e a consolidação de informações existentes nos sistemas de informação do MTPS, combinadas com as auditorias que estão sendo realizadas por 29 tribunais de contas em 2016 e com a supervisão do DRPSP/MTPS, podem ser vistas como um conjunto coordenado de ações na direção da consolidação de um Sistema Integrado de Fiscalização cujo objetivo é aprimorar os mecanismos de acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como avaliar a existência de requisitos mínimos de Governança nos arranjos institucionais entre entes federativos instituidores de RPPS e gestores dos planos de previdência.

156. O presente relatório buscou descrever a complexa e delicada situação do sistema de regimes próprios de previdência pública de estados, Distrito Federal e municípios, cujos problemas devem ser enfrentados para mitigar os riscos de sustentabilidade de longo prazo do federalismo fiscal

brasileiro. Esse diagnóstico servirá de base para os relatórios individuais dos 29 Tribunais de Contas que participam da auditoria coordenada nos RPPS de estados, municípios e do Distrito Federal.

157. A primeira dificuldade a superar para compreender a situação da previdência própria de estados, DF e municípios diz respeito à **disponibilidade, completude e confiabilidade das informações disponíveis**. As análises apresentadas neste relatório de auditoria foram feitas a partir das bases de dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) que agregam as informações prestadas pelos entes da Federação por meio de três demonstrativos previdenciários: o Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial - DRAA, o Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR e o Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR.

158. A base de dados de DRAA utilizada foi a de 2014, pois em 26/2/2016 só haviam sido enviados ao MTPS 1.245 DRAA dos cerca de 2.340 planos operados por 2.080 entes. Esses demonstrativos deveriam estar todos disponíveis originalmente desde março de 2015. A situação de atrasos, descrita nos itens 32 a 36 do relatório, decorre de uma combinação de (i) dificuldades institucionais e técnicas dos RPPS no que toca à capacidade de elaborar avaliações atuariais consistentes, claras e confiáveis, com (ii) exiguidade dos prazos dados pelo MTPS para os entes da Federação adequarem-se a novas exigências na forma de apresentar os DRAA.

159. As bases de dados de DIPR e de DAIR utilizadas também foram as de 2014, pois as bases relativas a 2015 ainda estão incompletas. O padrão sistemático de atrasos e a “brecha legal” que dá margem à sua existência estão descritos nos itens de 89 a 93 e de 115 a 117 e se repetem ao longo do tempo, conforme relatado à equipe de auditoria pelo MTPS. Isso decorre do desenho dos mecanismos de sanção: apesar da Portaria MPS nº 204/2008 estipular como prazo de envio do DIPR e do DAIR como sendo o último dia do mês seguinte ao encerramento de cada bimestre do ano civil, enquanto o ente dispor de um CRP válido, não está sujeito a qualquer sanção. Como o CRP tem validade de 180 dias, este é o prazo que os RPPS dispõem para regularizarem eventuais descumprimentos às exigências para sua obtenção.

160. Reconhecer a existência desses atrasos e compreender as suas consequências é fundamental para qualquer cidadão brasileiro ou instituição que utilize dados agregados da previdência pública de estados, DF e municípios: **as informações sobre os fluxos financeiros agregados dos RPPS relativas a períodos inferiores a 180 dias em relação a uma data no presente não são confiáveis, em função do elevado grau de incompletude dos dados disponíveis**. Esse é um dado relevante para a geração de estatísticas e indicadores, especialmente se utilizados para avaliar o grau de cumprimento de qualquer meta relacionada ao processo de planejamento e monitoramento de políticas públicas.

161. **O grave problema atuarial de estados, municípios e DF está concentrado em um pequeno número de grandes RPPS de estados e de grandes municípios**. Cerca de 86% do total do déficit agregado de R\$ 2,8 trilhões em dezembro de 2013 de estados e municípios concentra-se em 30 planos com déficits atuariais individuais superiores a R\$ 10 bilhões, sendo 6 destes planos organizados sob o regime de capitalização que representam 12% do déficit total e 24 planos organizados sob o regime de repartição que totalizam 74% do déficit total.

162. Esse problema decorre da concentração da população total de segurados dos RPPS de estados, DF e municípios nos grandes planos. Os 24 maiores planos abrigam 50% da população total de servidores ativos e 76% da população de beneficiários (76% dos aposentados e 77% dos pensionistas). Os 169 maiores planos abrigam 75% da população total de servidores ativos e 89% da população de beneficiários (89% dos aposentados e 90% dos pensionistas).

163. O fenômeno da concentração pode ser percebido por outra ótica: a distribuição de planos de RPPS em função do número de segurados. Apenas 40 planos (ou 1,9% do total) apresentavam em dezembro de 2013 mais de cinco mil beneficiários e 108 (ou 5,2% do total) possuíam mais de cinco mil servidores ativos. Isso demonstra a pequena escala da grande maioria dos planos do Regime próprio de previdência social de estados, DF e municípios.

164. **O resultado atuarial agregado** de estados, DF e municípios deve ser interpretado com cuidado, pois **representa a soma de fluxos financeiros cujos valores presentes são calculados utilizando diferentes taxas de desconto**: 214 dos 218 RPPS em regime de repartição (ou 98% destes RPPS) utilizam taxa de juros zero. Já o padrão para os RPPS que operam em capitalização é próximo do oposto: 1706 (91% dos RPPS em capitalização) utilizam a taxa de juros real máxima permitida, de 6% ao ano, e 7% dos planos em capitalização utilizam taxas entre 4 e 6%.

165. O número de servidores ativos, aposentados e pensionistas que constam da base de dados dos DRAA são diferentes dos totais que constam no Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014. Toda a análise referente a segurados dos RPPS de estados, DF e municípios refere-se às informações que constam da base de dados dos DRAA de 2014.

166. A razão entre servidores ativos por beneficiários é de 1,9 para o agregado de todos os RPPS de estados, DF e municípios. O mesmo indicador agregado para planos estaduais e municipais de cada UF varia de um mínimo de 1,2 para o RS a um máximo de 28,1 para RR. Dos 2089 planos, 1925 possuem beneficiários e 2063 possuem servidores ativos, sendo que 34 apresentam razão ativos/beneficiários inferior à unidade, contrastando com 1504 planos que apresentam mais de 3 servidores ativos por beneficiários.

167. **A relativa maturidade do quadro de servidores ativos contrasta com a situação de relativa juventude dos beneficiários**, ainda que consideradas as limitações de se trabalhar apenas com valores médios por plano. Há 838 planos, ou 40% do total, cuja idade média dos beneficiários é inferior a 60 anos, frente a uma expectativa de sobrevivência aos 60 anos, calculada pelo IBGE para a população brasileira em 2013, de mais 19,9 anos de vida para homens e de mais 23,5 anos de vida para mulheres.

168. No que toca ao monitoramento de curto prazo dos RPPS, **verifica-se uma significativa diferença entre o valor arrecadado com contribuições e os dispêndios com benefícios que tende a pressionar o orçamento dos entes**, principalmente estados, que muitas vezes já se encontram em situação fiscal delicada. Em 2014 havia 454 planos com resultado negativo, ou seja, para os quais a receita de contribuições não é suficiente para custear os benefícios assegurados pelo plano do RPPS. Os Planos com resultado negativo apresentaram um déficit de R\$ 48,7 bilhões no ano de 2014, equivalente a 53% do montante total de benefícios pagos naquele ano, enquanto o montante dos demais planos apresentou resultado positivo de R\$ 16,2 bilhões. O resultado operacional agregado dos RPPS em 2014 foi um déficit de R\$ 32,5 bilhões.

169. Em 2014 os dispêndios com aposentados e pensionistas representaram 30% do total da folha de pagamentos, ou seja, para cada 2,3 reais gastos com servidores ativos, outro real é destinado ao pagamento de aposentados e pensionistas. O resultado negativo de R\$ 32,5 bilhões representa 9,8% do total da folha em 2014.

170. A Portaria MPS 402/2008, art. 5º, prevê que as contribuições devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora podem ser objeto de parcelamento junto ao RPPS. **Foram encontrados 1.192 planos com valores no campo “parcelamentos”**, totalizando R\$ 1,48 bilhão transferido pelos entes para os RPPS em 2014. Para 189 planos, o ingresso de recursos referentes a pagamento de dívidas parceladas com os RPPS representa mais de 20% em relação aos ingressos de contribuições, sendo uma importante fonte de recursos. Tal fato também sugere que a apropriação de recursos por parte do ente pode ter sido substancial nesses casos.

171. Tais situações, além de representarem potenciais irregularidades, demonstram riscos associados aos regimes de previdência dos entes federativos. No entanto, não é possível definir em que medida tais ocorrências representam de fato irregularidades ou riscos ou se tratam de erro ou omissão, por parte das unidades gestoras dos RPPS, no momento do preenchimento da DIPR. É necessária uma análise aprofundada, com consulta aos registros contábeis dos entes e das unidades gestoras e aos gestores, para obter-se um diagnóstico mais preciso da situação em cada RPPS. Tal análise é atribuição dos respectivos tribunais de contas, cuja clientela esses entes compõem.

172. Segundo informações do MTPS, **o montante de ativos do conjunto de RPPS evoluiu de um total de R\$ 19,1 bilhões em 2004 R\$ 180,7 bilhões em 2015**, um aumento de 846% em

termos nominais e de 403% em termos reais, descontando a inflação acumulada medida pelo IGPM (FGV) para o período de dezembro de 2004 a dezembro de 2015.

173. Em termos absolutos, o valor total dos ativos dos RPPS é significativo, R\$ 158 bilhões, na posição dezembro de 2014, considerando os ativos vinculados em lei, ou R\$ 98 bilhões, sem considerá-los (este montante representa o total de ativos financeiros). Entretanto, **em termos relativos, o valor dos ativos dos fundos dos RPPS é baixo**, sendo o suficiente para atender apenas durante um ano as despesas com benefícios de todos os RPPS.

174. O baixo nível de capitalização dos RPPS de estados, DF e municípios pode ser percebido ainda por meio de uma comparação com o valor presente agregado dos benefícios futuros (concedidos e a conceder) que consta das avaliações atuariais de 2014, que representa cerca de 25 vezes o volume total de ativos acumulados em dezembro de 2014, ou 40 vezes o valor dos ativos financeiros.

175. Diante de uma eventual incapacidade de obtenção do CRP, há **entes que recorrem ao Poder Judiciário questionando a constitucionalidade da Lei nº 9.717/1998** e a competência da União para estabelecer as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, sob a alegação de ofensa ao pacto federativo e à autonomia dos entes. Existem decisões favoráveis aos entes instituidores de RPPS e também contrárias, porém, como nenhuma delas tem efeito vinculante e *erga omnes*, a discussão judicial sobre o tema continua em aberto.

176. **O fenômeno da judicialização é preocupante**, pois à medida que a quantidade de entes com CRP judicial cresce, chegando a representar 12% do total de entes que possuem RPPS, a efetividade do sistema de obrigações e sanções já descritas anteriormente, bem como a autoridade do MTPS, na qualidade de órgão responsável pela supervisão, orientação e coordenação dos RPPS, se veem reduzidas.

177. O grupo de entes que possui uma decisão judicial favorável em relação a algum aspecto do CRP apresenta taxas de envio dos demonstrativos previdenciários DRAA, DIPR e DAIR sistematicamente inferiores aos demais, que se sujeitam a todas as regras para sua obtenção por vias administrativas. Tais diferenças podem ser interpretadas como uma medida do efeito negativo do fenômeno da judicialização do CRP sobre a completude das informações previdenciárias. É possível propor metodologias quantitativas para medir com maior robustez e confiabilidade a intensidade do efeito negativo da judicialização do CRP sobre o envio de demonstrativos previdenciários, como, por exemplo, o uso de dados em painel. Entretanto, por mais singelas que sejam as medidas comparativas apresentadas neste relatório, não resta dúvida sobre o fato de que tal efeito é negativo.

178. Outro tipo de evento que pode ser interpretado como uma **séria ameaça** a um dos princípios fundamentais ao Paradigma da Previdência Própria, **a capitalização dos RPPS**, são as alterações nos RPPS que ocorreram nos últimos anos nos planos de previdência pública de alguns entes: estados de Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Paraná, e o Distrito Federal. Em última instância, o que estas alterações têm em comum é a **reversão parcial dos ativos financeiros para o Tesouro de seu ente instituidor**. A descapitalização de cerca de R\$ 5 bilhões representa 31% do montante total que havia sido acumulado por estes 4 entes.

179. O diagnóstico realizado a partir das bases de dados de demonstrativos previdenciários permite identificar a **existência de importantes desequilíbrios estruturais no conjunto dos RPPS de estados, DF e municípios**, que se revelam sob duas perspectivas: **de longo prazo (atuarial) e de curto prazo (financeira)**. O déficit atuarial de R\$ 2,8 trilhões estimados para os regimes próprios de estados, municípios e DF, somado ao R\$ 1,2 trilhão de déficit atuarial do RPPS da União, evidencia o tamanho da crise fiscal que se delineia e o risco sistêmico que se disseminará com uma crise fiscal dos entes. As análises apresentadas neste relatório não apenas demonstram a complexidade do tema, mas também os riscos presentes na gestão das bases de dados utilizadas para as tomadas de decisão, na discrepância entre as receitas previdenciárias e suas respectivas despesas, na concentração dos déficits em poucos planos e na insuficiência de ativos, inclusive com possíveis fragilidades da alocação dos investimentos.

180. Essas questões serão objeto da auditoria coordenada que se realizará em 2016, para a qual esse relatório já serviu para delimitar objetivos e subsidiar a elaboração de papéis de trabalho. Ademais, o presente relatório subsidiou a análise das Contas de Governo de 2015, a serem apreciadas em 2016, bem como subsidiará o relatório final da auditoria coordenada. Em especial naquelas propostas de deliberações que venham a ter caráter estruturantes e reformuladoras do sistema público de previdência social.

181. Tendo em vista os riscos que o sistema de RPPS de estados, municípios e do DF apresentam para a sustentabilidade do federalismo fiscal brasileiro, conforme diagnosticado neste relatório, a natureza do sistema de controle e as ações por parte dos Tribunais de Contas, decorrentes da auditoria coordenada, é oportuno encaminhar cópia do presente relatório para os Tribunais de Contas dos estados, DF e municípios, para o Congresso Nacional, para o Conselho Nacional de Justiça, para a Casa Civil da Presidência da República e para o Ministério do Trabalho e Previdência Social.

182. É importante, ainda, diante dos riscos decorrentes do processo de judicialização na emissão do CRP, dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Congresso Nacional e ao Conselho Nacional de Justiça sobre essa situação e recomendar à Casa Civil e ao MTPS que, em conjunto, realizem estudos que subsidiem propostas de alteração normativa que mitiguem os riscos de enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e do papel de orientação e supervisão dos RPPS de estados, do Distrito Federal e dos municípios por parte do MTPS, considerando inclusive a possibilidade de adequar o nível das normas por meio de interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo.

8. Proposta de Encaminhamento

183. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) que, conjuntamente, elaborem estudos e tracem estratégias para mitigar os riscos de enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e do papel de orientação e supervisão dos RPPS de estados, do Distrito Federal e dos municípios pelo MTPS, considerando, inclusive, a possibilidade de adequar o nível das normas tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo (itens 133 a 154 do relatório);
- b) Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Congresso Nacional e ao Conselho Nacional de Justiça sobre a situação de judicialização dos aspectos atinentes à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (itens 133 a 154 do relatório);
- c) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório ao Congresso Nacional, ao Conselho Nacional de Justiça, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, bem como a todos os tribunais de contas de estados, do Distrito Federal e de municípios;
- d) Apensar estes autos ao TC 008.368/2016-3, que tratará da consolidação das informações coletadas pelos tribunais de contas na auditoria coordenada.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, auditoria de natureza operacional realizada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência, que tem por objetivo apresentar diagnóstico nacional sobre a situação atuarial e financeira dos regimes próprios de previdência social (RPPS) de estados, municípios e do Distrito Federal.

2. Referido trabalho buscou avaliar a existência de riscos à sustentabilidade do sistema brasileiro de previdência dos servidores públicos nos estados, DF e municípios, aí compreendido como o conjunto dos RPPS e todo o aparato institucional que os regula e fiscaliza.

3. Há que se destacar que os frutos do presente trabalho deverão embasar as análises a serem desenvolvidas no âmbito da auditoria coordenada com a participação dos Tribunais de Contas de estados, Distrito Federal e municípios ao longo do ano de 2016, a ser consolidada no âmbito do TC 008.368/2016-3.

4. A EC 20/1998 trouxe para o cenário previdenciário brasileiro o modelo de caráter contributivo, em que benefício e contribuição devem estar correlacionados de modo a permitir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, modelo este consolidado pela EC 41/2003, que reafirmou os princípios do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial para os RPPS.

5. O RPPS consiste no sistema de previdência estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

6. É de se destacar que, conforme dados da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) do então Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), dos 5.593 entes federativos brasileiros, 3.504 municípios ou 63% do total, em regra, municípios de pequeno porte, não instituíram RPPS, de sorte que os servidores titulares de cargos efetivos dessas municipalidades vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

7. Os outros 2.089 entes federativos, que adotam o RPPS, administram patrimônio da ordem de R\$ 180 bilhões e oferecem cobertura a cerca de 7,6 milhões de segurados, sendo 5,1 milhões de servidores ativos, 1,9 milhão de aposentados e 623 mil pensionistas. Tais números mostram-se ainda mais significativos quando se verifica que, ao se considerar os grupos familiares desses segurados, o MTPS indica que a proteção oferecida pelos RPPS alcança um número próximo de trinta milhões de brasileiros.

8. Compete ao Ministério da Fazenda (MF), que incorporou as competências da função previdenciária, por meio da recém criada Secretaria de Previdência Social (SPS), a orientação, a supervisão, o acompanhamento e a fiscalização dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, nos termos da Lei 9.717/1998 (Lei Geral da Previdência Pública) e do Decreto 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social), bem como o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na mencionada lei. Tal competência, contudo, não afasta a atuação de outras entidades de controle e fiscalização, como os Tribunais de Contas de estados, Distrito Federal e municípios, dada a natureza das receitas e despesas que constituem os respectivos RPPS.

9. A supervisão e a coordenação por parte da SPS sobre o sistema de RPPS dos entes federativos se operacionaliza, na prática, por meio de um sistema de regulamentos e obrigações que, quando cumpridos, ensejam a obtenção de um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para o ente instituidor de determinado RPPS. Tal certificado, instituído pelo Decreto 3.788/2001 e cujo prazo de validade é de 180 dias, atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei 9.717/1998, reconhecendo que o ente federativo que o obteve segue normas de boa gestão e transparência, tanto no que toca a aspectos financeiros (curto prazo) quanto atuariais (longo prazo), de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados ao longo do tempo.

10. Vale dizer que a não obtenção do CRP válido por determinado município, estado ou DF impõe restrições ao ente público, na medida em que tal certificado é exigido para a consecução de diversas operações financeiras realizadas entre esses entes e a União, a exemplo da celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, liberação de empréstimos, entre outros.

11. Feita essa breve introdução, passo a tratar das principais questões previdenciárias levantadas na auditoria e relacionadas às projeções atuariais de estados, DF e municípios, às receitas e despesas anuais dos RPPS, bem como dos fundos de ativos a eles vinculados e ao crescente fenômeno de judicialização do processo de obtenção de CRP.

II

12. A análise das projeções atuariais teve por objetivo avaliar a sustentabilidade financeira de longo prazo da previdência pública de estados, Distrito Federal e municípios a partir de variáveis e projeções estabelecidas nos planos atuariais.

13. Com relação a essas projeções atuariais, é de se destacar o preocupante quadro deficitário atuarial dos regimes próprios. Entre os anos de 2011 e 2014, o déficit atuarial agregado dos estados praticamente dobrou em valores correntes, alcançando, no final desse período, 50% do PIB. Nos municípios e na União, os déficits são da ordem, em 2014, de 10% e 20% do PIB, respectivamente.

14. Para melhor compreensão deste diagnóstico, entendo oportuno descortinar a finalidade do procedimento de avaliação atuarial. Tal avaliação, realizada em determinado sistema de previdência, busca verificar o dimensionamento entre os compromissos assumidos no plano de benefícios e o correspondente plano de custeio necessário para seu financiamento. É a mencionada avaliação que permite estimar quanto custa ofertar um conjunto de benefícios previdenciários para uma dada população de segurados (servidores ativos, aposentados e pensionistas), determinando fontes de financiamento suficientes para assegurar a cobertura desses custos, ao longo do tempo.

15. Nesse sentido, a Portaria MPS 403/2008, em seu art. 2º, estabeleceu que as premissas, o conteúdo e os resultados da avaliação atuarial serão apresentados pelo atuário por meio do Relatório da Avaliação Atuarial, Nota Técnica Atuarial (NTA), Parecer Atuarial e Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA). Conforme tal normativo, o equacionamento do déficit atuarial pode ser enfrentado pela criação de dois planos previdenciários independentes, um financiado pelos entes patrocinadores em regime de caixa (regime financeiro de repartição simples), e outro capitalizado e equilibrado financeira e atuarialmente (regime financeiro de capitalização).

16. Há que se destacar que os sistemas de RPPS são de índole constitucional, com detalhamento trazido por normas de hierarquia inferior. Tal característica contribuiu para o engessamento desses sistemas, o que dificulta a adoção de medidas tendentes a reduzir seus custos inerentes, de sorte que grande parte das soluções adotadas para seu equilíbrio busca, invariavelmente, a elevação do volume de recursos para financiar a previdência dos servidores públicos.

17. A primeira dificuldade enfrentada pela equipe de auditoria foi na obtenção dos dados atualizados dos RPPS. As informações das avaliações atuariais relativas ao ano de 2015, que deveriam estar disponíveis em março daquele ano, foram disponibilizadas apenas em 26/2/2016, relativas a 1.245 entes públicos, dos 2.089 vinculados a RPPS, e que entregaram os DRAA de 2015.

18. No entender da equipe auditora, esta situação decorreu de uma combinação de dificuldades institucionais e técnicas dos RPPS quanto à capacidade de elaborar avaliações atuariais consistentes, claras e confiáveis, com a exiguidade dos prazos estabelecidos pelo então MTPS para os entes federativos adequarem-se a novas exigências na forma de apresentação dos DRAA.

19. Em face da dificuldade em obter os dados de 2015, foram utilizados dados relativos às avaliações atuariais do ano de 2014, que refletem a situação das bases de dados na posição de dezembro de 2013 dos 2.089 planos de previdência própria dos estados, DF e municípios.

20. Os dados coletados apontam que um pequeno número de grandes RPPS com elevado déficit atuarial são relativos a estados e a grandes municípios. Cerca de 86% do total do déficit atuarial agregado de R\$ 2,8 trilhões, em dezembro de 2013, de estados e municípios concentra-se em trinta

planos com déficits atuariais individuais superiores a R\$ 10 bilhões, sendo seis destes planos organizados sob o regime de capitalização, que representam 12% do déficit total, e 24 planos organizados sob o regime de repartição simples, que totalizam 74% do déficit total.

21. Neste ponto, há que se destacar que o resultado atuarial, déficit ou superávit, é fortemente influenciado pela taxa de juros adotada, porquanto o resultado atuarial de um determinado RPPS é o valor presente da série temporal de resultados financeiros para 75 anos, obtidos a cada ano pela diferença das receitas, definidas em seu plano de custeio, e das despesas, estabelecidas em seu plano de benefícios. A taxa de juros adotada representa a taxa de desconto a ser aplicada para o cálculo dos valores presentes.

22. Assim, uma forma artificial de reduzir o valor presente dos déficits atuariais é utilizar uma taxa de juros elevada, em razão de que, quanto maior a taxa de juros, menor a influência tanto de déficits como de superávits futuros sobre o valor presente do fluxo financeiro. A Portaria MPS 403/2008 estabeleceu uma taxa de juros real máxima de 6% ao ano, para fins de desconto dos fluxos futuros de receitas e despesas atuariais, no caso de fundos capitalizados, e fixou em zero a taxa real de juros para fundos organizados sob o regime financeiro de repartição simples.

23. Consoante informação trazida pela unidade técnica, dos 1.867 planos do RPPS que adotam o regime de capitalização, 1.706 ou 91% deles utilizam-se do valor máximo permitido de 6% de taxa de juros para fins de cálculo de valor presente. Dos 222 planos do RPPS organizados pelo regime de repartição simples, 218 ou 98% do total utilizam taxa de juros zero.

24. Trazer luz a esse cenário permite divulgar informações mais precisas acerca da real necessidade de financiamento da previdência dos servidores públicos, cujos déficits reais, ante a utilização de uma taxa de juros real elevada, no patamar máximo permitido de 6% ao ano, podem estar subavaliados.

25. Além das taxas de juros, as características demográficas e remuneratórias de beneficiários e contribuintes constituem fator essencial para a avaliação atuarial.

26. Com relação a esse aspecto, há que se destacar que a União não possui um repositório único, sistêmico e integrado contendo tais informações relativamente a seus servidores. A unidade técnica identificou que várias dessas informações estão fora do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), além de o próprio MTPS, à época, já ter emitido alerta, no Relatório de Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Cíveis da União, Exercício de 2014, Data-Base 31/12/2013, no sentido de que “há que destacar ser urgente e imprescindível a melhoria das bases de dados para se obter resultados de maior consistência”.

27. O problema informacional também se observa quanto aos RPPS de estados, DF e municípios. Os dados oriundos da consolidação dos DRAA, relativamente ao ano de 2014, são diferentes dos totais que constam no Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014. Referido anuário apontou o total de 4.963.286 servidores ativos, sendo 91.324 a mais que o indicado pela consolidação dos DRAA. Quanto ao total de beneficiários, o anuário indicou a existência de 2.465.522, 119.730 a menos que o levantado junto aos DRAA.

28. É de se destacar que a qualidade e a confiabilidade das informações relativas aos RPPS deverão ser investigadas no escopo de uma das questões da auditoria coordenada com os TCEs e TCMs a ser realizada ainda no curso deste ano.

29. Com base nas informações dos DRAA, relativas ao ano de 2014, cabe trazer a relevo que a razão entre servidores ativos e beneficiários é de 1,9 para o agregado de todos os planos de RPPS de estados, DF e municípios. Esse mesmo indicador, agregado para planos estaduais e municipais de cada estado da Federação, varia de um mínimo de 1,2 para o RS a um máximo de 28,1 para RR. Em 22 unidades da federação (UF), esse índice é menor ou igual a 2,9, indicando um retrato preocupante da capacidade de financiamento a longo prazo desses RPPS.

30. Dos 2089 RPPS, 34 apresentam razão ativos/beneficiários inferior à unidade, ou seja, possuem mais beneficiários que servidores ativos, contrastando com 1504 planos que apresentam mais de três servidores ativos por beneficiário. De mais a mais, os 24 maiores planos abrigam 50% da

população total de servidores ativos e 76% da população de beneficiários. Já os 169 maiores planos, ou 8% do total, abrigam 75% de toda população de servidores ativos e 89% da população de beneficiários.

31. Quando se analisa o déficit atuarial dos 2.089 RPPS, da ordem de R\$ 2,8 trilhões, também se observa o fenômeno da concentração. Apenas trinta planos são responsáveis por 86% do déficit total, envolvendo cerca de um terço dos servidores ativos e dois terços do total de aposentados e pensionistas.

32. Esse cenário de elevado déficit atuarial mostra-se ainda mais crítico quando se observa que em 1.648 planos, ou 75% do total dos RPPS, a idade média dos servidores ativos é superior a quarenta anos, dado que demonstra que uma grande quantidade de planos possui servidores com idade próxima de lhes permitir a inativação. Por outro lado, foi detectado que em 838 planos, ou 40% do total, a idade média dos beneficiários é inferior a sessenta anos, com elevada expectativa de sobrevida a partir dessa idade, segundo cálculo realizado pelo IBGE, que apontou, para 2013, uma sobrevida de mais de 19,9 anos para os homens e de 23,5 anos para as mulheres.

33. A realização de levantamento preciso acerca das características demográficas e salariais dos servidores ativos dos RPPS, para permitir uma análise atuarial confiável, passa pela necessidade de se construir uma base de dados nacional que reúna informações individualizadas de contribuintes e beneficiários de todos os RPPS. A esse respeito, o então MTPS iniciou, em 2011, um sistema unificado para registrar os dados individualizados de contribuintes e beneficiários dos RPPS de todos os estados, municípios e do DF, o CNIS-RPPS, que não foi concluído.

34. Atualmente, mencionado sistema está sendo reformulado em face da necessidade de previsão de funcionalidades que permitam o cruzamento de bases cadastrais, além do fato de adequá-lo para convergência com o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto 8.373/2014.

35. Cabe ressaltar que o desenvolvimento do referido sistema pelo extinto MTPS não é garantia de obtenção de informações mais consistentes e precisas acerca dos RPPS, na medida em que, conforme salientado pela equipe auditora, “o referido Ministério não dispõe das bases de dados provenientes das bases cadastrais dos estados, DF e municípios e não há qualquer regulamentação que obrigue os RPPS ou seus entes instituidores a compartilhá-las com o Governo Federal”.

III

36. Com relação às receitas e às despesas anuais dos RPPS de estados, DF e municípios, é de se destacar que a sustentabilidade financeira, seja no curto ou no longo prazo, depende de adequada gestão do caixa do respectivo fundo previdenciário, bem como da tempestividade e da periodicidade dos repasses feitos pelos entes instituidores dos RPPS e seus contribuintes-beneficiários.

37. Esses repasses são monitorados pela Secretaria de Previdência Social - SPS a partir de informações prestadas por meio do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), que deve ser enviado àquela Secretaria até o último dia do mês seguinte ao encerramento de cada bimestre do ano civil, conforme expressa previsão constante do art. 5º da Portaria MPS 204/2008.

38. O DIPR é um demonstrativo que apresenta os ingressos e a utilização de recursos por parte de determinado RPPS. Congrega informações acerca de pagamentos de benefícios, movimentação de recursos entre o ente federativo e o RPPS (aportes, transferências, parcelamentos), dispêndios da unidade gestora, remunerações e bases de cálculo de ativos e inativos, quantidades de beneficiários e despesas com militares, entre outras.

39. É de se destacar que apenas um terço das unidades gestoras dos RPPS encaminham o DIPR dentro do prazo estipulado pela Portaria MPS 204/2008. O restante dos gestores dos RPPS envia o referido documento dentro do prazo de seis meses, de sorte a permitir que o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP relativo ao seu RPPS, cujo prazo de validade é de 180 dias, seja renovado.

40. Dada a incompletude dos dados mais recentes – últimos seis meses do ano de 2015, a unidade técnica utilizou-se das informações relativas ao ano de 2014 que, desconsiderados os dados de RPPS em extinção, sem demonstrativos entregues em todos os meses do exercício e com campos relevantes zerados, somaram 1.771 DIPR.
41. Ao longo de 2014, os RPPS de estados, DF e municípios tiveram despesas de R\$ 112,9 bilhões e receitas de R\$ 148,1 bilhões. Esse superávit explica-se pelo fato de se considerar nas receitas previdenciárias, além das contribuições dos entes, dos servidores, dos aposentados e dos pensionistas, todos os aportes, parcelamentos, rendimentos e outras receitas.
42. Quando se comparam apenas as receitas de contribuição com as despesas relativas a pagamento de benefícios, observa-se um déficit de R\$ 32,5 bilhões. Do total dos RPPS analisados, 454 deles apresentaram resultado negativo, com déficit total de R\$ 48,7 bilhões, enquanto que os demais RPPS apresentaram um saldo positivo de R\$ 16,2 bilhões.
43. Foi constatado pela SecexPrevidência que 30% da folha de pagamentos dos entes federativos representam dispêndios com aposentados e pensionistas. É dizer que para cada R\$ 2,30 gastos com servidores ativos, outro real é destinado ao pagamento de aposentados e pensionistas. Além disso, apenas quatorze RPPS são responsáveis por 90% do saldo devedor, sendo os estados do RJ com 20,8%, SP com 19%, RS com 10,6% e MG com 7,5%. Os estados são responsáveis por 93,6% do resultado negativo, enquanto municípios respondem por 6,4%.
44. Ainda é digno de nota que, dos R\$ 48,7 bilhões de déficit, R\$ 35 bilhões foram supridos diretamente pelos entes federativos por meio de transferências financeiras para a unidade gestora de seu respectivo RPPS.
45. Esse panorama é agravado pela constatação de que, no ano de 2014, 1.192 entes pagaram aos seus respectivos RPPS, de forma parcelada, dívidas relativas ao não recolhimento das contribuições por eles devidas em períodos anteriores, conforme prevê o art. 5º da Portaria MPS 402/2008. Isso demonstra que o ente se apropriou, ainda que temporariamente, de recursos previdenciários que não foram repassados aos RPPS no prazo normativo.
46. Conforme registro da unidade técnica, observa-se, também, que 222 RPPS pagaram benefícios de responsabilidade do tesouro estadual ou municipal em valores superiores ao ressarcimento que receberam de seus entes federativos. Isso representou um saldo negativo de R\$ 7,4 bilhões em desfavor dos respectivos RPPS, sendo a maior parcela desse saldo negativo, R\$ 5,8 bilhões, correspondente a planos previdenciários.
47. Esses dados podem indicar que os benefícios de responsabilidade do tesouro, que deveriam ser bancados pelos entes federativos, estão sendo financiados pelos próprios RPPS, elevando ainda mais o déficit financeiro previdenciário.

IV

48. A União, os estados, o DF e os municípios poderão constituir fundos de ativos referentes aos RPPS mediante lei que disporá sobre a natureza e a administração desses fundos. Tais fundos são integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios do RPPS, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, conforme dispõe o art. 249 da CF/1988.
49. As informações sobre os ativos que integram esses fundos são enviadas bimestralmente à SPS por meio do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR). Com base nesse demonstrativo é possível analisar se os ativos do RPPS estão sendo aplicados conforme a política de investimentos do ente e se atendem aos normativos emitidos pelo então MTPS, entre outros.
50. Ao analisar os DAIR referentes aos anos de 2014 e 2015, a SecexPrevidência destacou a queda de cerca de R\$ 20 bilhões no saldo do montante de ativos no último bimestre do ano de 2014. Tal queda deve-se, essencialmente, à redução observada nos fundos vinculados aos RPPS do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 20,86 bilhões, e do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 276

milhões, em virtude da redução relacionada a royalties do petróleo e participações especiais, afetados pelas variações no preço do barril de petróleo e no câmbio.

51. A aplicação do total dos recursos dos ativos disponíveis, da ordem de R\$ 158 bilhões, obedeceu, no último bimestre do ano de 2014, à seguinte distribuição: 37,9% em ativos vinculados por lei aos RPPS, 55,9% em renda fixa, 4,8% em renda variável e 1,3% em outros tipos de ativos, a exemplo de disponibilidades financeiras e ativos em enquadramento. Apenas 33 do total de entes declararam possuir ativos vinculados por lei ao RPPS, enquanto que 1.842 entes informaram aplicar seus ativos em renda fixa, 1.642 em disponibilidades financeiras e 695 em renda variável, indicando que esses segmentos de investimento estão presentes em parcela significativa de planos.

52. Desconsiderando os investimentos em ativos vinculados por lei ao RPPS, mais de 90% dos recursos para investimentos foram destinados para renda fixa, que correspondiam a R\$ 88,5 bilhões no final do ano de 2014, em torno de 7% para renda variável e 2%, em média, destinavam-se a outros tipos de investimentos. Esse cenário reflete a procura por investimentos mais seguros dos recursos dos RPPS, revelando uma estratégia conservadora para conciliar baixa exposição ao risco com boas perspectivas de rentabilidade para tais recursos.

53. Do total de R\$ 88,5 bilhões aplicados em renda fixa no final do ano de 2014, 65,7% estavam concentrados em títulos do Tesouro Nacional ou em fundos de investimento cujas carteiras são representadas exclusivamente por esses títulos e 82%, o que corresponde a R\$ 72,1 bilhões, estavam concentrados em apenas dois bancos públicos federais, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

54. O valor total dos ativos que integram os fundos vinculados aos RPPS, conforme informação trazida pelo extinto MTPS, sofreu um incremento nominal de 846% e aumento real de 403%, descontada a inflação, no período de 2004, quando montava em R\$ 19,1 bilhões, a 2015, quando totalizou R\$ 180,7 bilhões.

55. Tal resultado não decorreu apenas de ganhos em aplicações financeiras, mas também da capitalização de recursos de contribuições do ente, de servidores e de aposentados e pensionistas, além da vinculação de outros ativos, por meio de lei, ao patrimônio dos RPPS, como é o caso dos royalties do petróleo.

56. Quando se analisa a capacidade de solvência dos RPPS no longo prazo, nem mesmo o incremento significativo dos ativos a eles vinculados traz algum alento a esse cenário. Ainda considerando os dados do final do ano de 2014, o valor presente dos benefícios futuros, de R\$ 3,91 trilhões, é quase 25 vezes superior ao total de ativos dos RPPS, de R\$ 158 bilhões, e quase 40 vezes o volume de ativos financeiros, que monta em R\$ 98 bilhões.

57. No curto prazo, a situação de solvência também resta comprometida. Considerando a despesa total com benefícios no ano de 2014, de R\$ 101 bilhões, o volume total de ativos financeiros existentes no final daquele ano, de R\$ 98 bilhões, não seria suficiente para cobrir a totalidade dos gastos.

V

58. A obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto 3.788/2001, pelos entes federativos em relação ao seu RPPS, cuja validade perdura pelo prazo de seis meses, está atrelada ao atendimento de diversas exigências legais, estabelecidas pela Lei 9.717/1998, que visam a garantir transparência e sustentabilidade do plano no longo prazo. A ausência desse certificado enseja severas punições em termos de bloqueio ao acesso a canais de financiamento e recebimento de transferências voluntárias da União.

59. Nos últimos anos, em face da dificuldade em atenderem às exigências legais e obterem o mencionado CRP junto ao então MTPS, diversos entes federativos têm acionado o Poder Judiciário questionando a constitucionalidade da Lei 9.717/1998 e a competência da União para estabelecer normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, sob a alegação de ofensa ao pacto federativo e à autonomia dos entes.

60. A judicialização do processo de obtenção de CRP vem sofrendo incremento significativo. Em outubro de 2013, eram 163 CRP judiciais. Em março de 2016, esse valor aumentou para 291, representando uma elevação de quase 80% em menos de três anos.
61. Em análise dos dados referentes à posição em novembro de 2015, dos 1.295 entes que possuíam CRP válido, 230, ou 18% do total, obtiveram tal certificado por meio de decisão judicial. Quando se desdobra essa informação por estado da federação, observa-se que Pernambuco é o ente com o maior número de CRP amparado por decisão judicial, com mais de setenta casos.
62. Ainda em novembro de 2015, 785 entes federativos ou 38% dos 2089 entes que possuíam regime próprio de previdência social não possuíam CRP válido. Tais entes, além de se sujeitar em às restrições legais decorrentes dessa condição, são potencialmente interessados em obter tutela jurisdicional para a concessão de CRP.
63. Foi constatado, também, a existência de alterações legislativas nos RPPS dos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Paraná, e do Distrito Federal que permitiram a reversão parcial dos ativos financeiros para o Tesouro de seu ente instituidor, fato que compromete a capitalização dos RPPS respectivos. A descapitalização de cerca de R\$ 5 bilhões representou 31% do montante total que havia sido acumulado por estes quatro entes. Desses quatro entes, MG, RN e PR obtiveram decisões favoráveis na justiça quanto à emissão de CRP.
64. No entender da unidade técnica, opinião com a qual me alinho, se “o quadro institucional de crescente judicialização continuar a se verificar, é apenas uma questão de tempo para que a parcela dos entes cuja situação passe a ser definida no âmbito do Poder Judiciário seja grande o suficiente para colocar em cheque a efetividade do sistema de obrigações e sanções já descritas anteriormente, bem como a autoridade do MTPS, na qualidade de órgão responsável pela supervisão, orientação e coordenação dos RPPS.”
65. A concessão judicial de CRP, além de restringir a transparência da gestão dos RPPS, reduz a confiabilidade das estatísticas agregadas sobre a previdência pública brasileira e compromete a capacidade institucional do SPS de coordenar e supervisionar o sistema de RPPS.
66. Há que se destacar o preocupante quadro que se delineia com o incremento da obtenção de CRP por meio de decisões judiciais. Se por um lado a situação previdenciária de determinado ente dificulta ou impede a concessão do referido certificado de forma administrativa, trazendo prejuízos para toda população daquele ente, em razão da obstrução de acesso a financiamentos e repasses da União, por outro não pode ser ignorada a ponto de ensejar o socorro ao Poder Judiciário e comprometer a sustentabilidade do sistema no longo prazo, em face da não observância estrita das exigências para sua concessão.
67. Nesse ponto, entendo pertinente a proposta da unidade técnica para que seja recomendado à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Previdência Social (SPS) que, conjuntamente, elaborem estudos e tracem estratégias para mitigar os riscos de enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e do papel de orientação e supervisão dos RPPS de estados, do Distrito Federal e dos municípios pela SPS, considerando, inclusive, a possibilidade de adequar o nível de exigência das normas, tendo em conta a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo.
68. Em face de todas as constatações aqui mencionadas, penso ser adequado o envio deste voto, bem como dos respectivos relatório e acórdão à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP da Câmara dos Deputados, para fins de subsidiar eventuais discussões relativas ao modelo previdenciário aplicável aos servidores públicos nas três esferas governamentais.
69. Também acolho a proposta da SecexPrevidência para que seja encaminhada cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Congresso Nacional, ao Conselho Nacional de Justiça, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda, bem como a todos os tribunais de contas de estados, do Distrito Federal e de municípios.

70. O presente trabalho de fiscalização das bases de dados relativas aos RPPS de estados, DF e municípios, aliado à auditoria coordenada a ser realizada por 29 tribunais de contas ainda no ano de 2016, cuja consolidação será o objeto do TC 008.368/2016-3, é a semente que se planta para permitir a construção de um sistema integrado de fiscalização.

71. Tal modelo de fiscalização tem por objetivo aprimorar os mecanismos de acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como avaliar a existência de requisitos mínimos de governança nos arranjos institucionais entre entes federativos instituidores de RPPS e gestores desses planos de previdência.

72. A auditoria em apreciação, ao descrever a situação, de forma consolidada, dos RPPS dos estados, DF e municípios buscou avaliar a situação de sustentabilidade desses planos ao longo do tempo. Nessa tarefa, este Tribunal deparou-se com bases de dados incompletas, com problemas de disponibilidade e confiabilidade.

73. Assim, as informações constantes dos Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial - DRAA, do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR e do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR, e utilizadas pela equipe auditora foram todas relativas ao exercício de 2014, vez que aquelas relativas ao exercício de 2015 ainda não estavam completas.

74. As informações trazidas ao descortino desta Corte permitem a conclusão de que o grave problema atuarial de estados, DF e municípios concentra-se em um pequeno número de grandes RPPS relativos a estados e grandes municípios. Cerca de 86% do total do déficit atuarial de R\$ 2,8 trilhões, em dezembro de 2013, de estados e municípios concentrava-se em trinta planos com déficits atuariais individuais superiores a R\$ 10 bilhões.

75. Ainda com relação a essas projeções atuariais, é de se destacar que, entre os anos de 2011 e 2014, o déficit atuarial agregado dos estados praticamente dobrou em valores correntes, alcançando, no final desse período, 50% do PIB. Nos municípios e na União, os déficits são da ordem, em 2014, de 10% e 20% do PIB, respectivamente.

76. Tal cenário é fruto da concentração da população total de segurados dos RPPS de estados, DF e municípios nos grandes planos. Os 24 maiores planos abrigam 50% da população total de servidores ativos e 76% da população de beneficiários.

77. Outro número digno de nota é a razão entre servidores ativos e beneficiários, aposentados e pensionistas. Em 2014, essa razão era de 1,9 servidor ativo para cada beneficiário, considerando o agregado de todos os RPPS de estados, DF e municípios. O mesmo indicador agregado para planos estaduais e municipais de cada UF variava de um mínimo de 1,2 para o RS a um máximo de 28,1 para RR.

78. Ademais, a relativa maturidade do quadro de servidores ativos contrasta com a situação de relativa juventude dos beneficiários, ainda que consideradas as limitações de se trabalhar apenas com valores médios por RPPS. Em 2013, havia 838 planos, ou 40% do total, cuja idade média dos beneficiários era inferior a sessenta anos, frente a uma expectativa de sobrevida aos 60 anos, calculada pelo IBGE para a população brasileira naquele ano, de mais 19,9 anos de vida para homens e de mais 23,5 anos de vida para mulheres.

79. No curto prazo, observou-se que os RPPS vêm enfrentando déficits financeiros decorrentes de dispêndios com benefícios superiores aos valores arrecadados com contribuições dos servidores ativos, inativos, pensionistas e dos próprios entes. Em 2014, havia 454 planos com resultado negativo, ou seja, para os quais a receita de contribuições não era suficiente para custear os benefícios assegurados pelo plano do RPPS, representando um déficit total de R\$ 48,7 bilhões no período, enquanto que os demais RPPS apresentaram um saldo positivo de R\$ 16,2 bilhões.

80. No longo prazo, a sustentabilidade financeira dos RPPS resta comprometida. Apesar de, em termos absolutos, o valor total dos ativos que integram os fundos vinculados aos RPPS de estados, DF e municípios ser de R\$ 158 bilhões, em dezembro de 2014, em termos relativos, esse valor ainda é considerado baixo, comportando apenas o pagamento de um único ano dos benefícios dos RPPS.

81. O déficit atuarial estimado de R\$ 2,8 trilhões para os regimes próprios de estados, DF e municípios, somado a R\$ 1,2 trilhão de déficit atuarial do RPPS da União, evidencia o tamanho da crise fiscal que se delinea e o risco sistêmico que poderá se disseminar com uma eventual crise fiscal dos entes.

82. Por fim, a crescente judicialização do processo de obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, observada nos últimos três anos, deve ser visto com cautela. A concessão judicial de CRP, além de restringir a transparência da gestão dos RPPS, reduz a confiabilidade das estatísticas agregadas sobre a previdência pública brasileira e compromete a capacidade institucional da SPS de coordenar e supervisionar o sistema de RPPS, consoante determinado pela Lei 9.717/1998.

Ante o exposto, acolhendo a proposta de encaminhamento da unidade técnica, com os ajustes pertinentes, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de maio de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO N° tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 009.285/2015-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Responsável: Benedito Adalberto Brunca (012.420.648-42).
4. Órgãos: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de natureza operacional realizada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência, que tem por objetivo apresentar diagnóstico nacional sobre a situação atuarial e financeira dos regimes próprios de previdência social (RPPS) de estados, municípios e do Distrito Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Previdência Social (SPS) que, conjuntamente:

9.1.1. elaborem estudos e tracem estratégias para mitigar os riscos de enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e do papel de orientação e supervisão dos RPPS de estados, do Distrito Federal e dos municípios pela SPS, considerando, inclusive, a possibilidade de adequar o nível das normas tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo;

9.1.2. apresentem ao TCU, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, os resultados dos estudos a que se refere o subitem anterior;

9.2. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Congresso Nacional e ao Conselho Nacional de Justiça sobre a situação de judicialização dos aspectos atinentes à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instituído pelo Decreto 3.788/2001;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP da Câmara dos Deputados, para fins de subsidiar eventuais discussões relativas ao modelo previdenciário aplicável aos servidores públicos nas três esferas governamentais;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Congresso Nacional, ao Conselho Nacional de Justiça, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda, bem como a todos os tribunais de contas de estados, do Distrito Federal e de municípios;

9.5. apensar estes autos ao TC 008.368/2016-3, que tratará da consolidação das informações coletadas pelos tribunais de contas na auditoria coordenada nos RPPS.