



Avaliação da Sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Municipal de São Francisco do Conde

CÂNDIDO HILDEBERTO BEZERRA LUCAS

Universidade Católica do Salvador - UCSAL

DIANA VAZ DE LIMA

Universidade de Brasília – UnB

Resumo

O presente estudo teve como objetivo avaliar a sustentabilidade financeira e atuarial do regime próprio de previdência social (RPPS) do Município de São Francisco do Conde, localizado na região metropolitana do Salvador, no Estado da Bahia. Para tratar a questão da pesquisa, foram tomados como objetos e fontes de análise os dados financeiros e atuariais atinentes à gestão do Instituto Previdência Municipal de São Francisco do Conde (IPM) no período de 2014 a 2018, verificando seu desempenho na gestão financeira, orçamentária e patrimonial, os impactos fiscais e distributivos, além da solvência fiscal de longo prazo. Após análise dos ingressos das contribuições previdenciárias, dos pagamentos de benefícios aos segurados e das avaliações atuariais do período de 2014 a 2018, constata-se que já no ano seguinte ao de sua criação, o IPM de São Francisco do Conde acumulava déficit atuarial, mostrando que as premissas estabelecidas pela legislação previdenciária não vêm sendo cumpridas desde o seu efetivo exercício. E que apesar de apresentar equilíbrio financeiro em todos os anos analisados, o déficit atuarial do IPM mais que dobrou no período de 2014 a 2018, acumulando quase 700 milhões de reais em 2018. Para amortizar o déficit atuarial projetado, foi instituído plano de amortização de 28 anos - iniciando em 2018 com alíquota uma suplementar de 17,14% e encerrando em 2045 com uma alíquota suplementar de 63,98%, comprometendo parte significativa do orçamento municipal. Considerando que nos próximos três anos aproximadamente 25% dos servidores atenderão aos critérios de elegibilidade para acessar aos benefícios previdenciários, recomenda-se que urgentemente sejam adotadas medidas que busquem a sustentabilidade do IPM, para que o orçamento do Município de São Francisco do Conde não seja ainda mais pressionado pelas contas previdenciárias.

Palavras chave: Sustentabilidade. Regime Próprio de Previdência Social. Governos Locais. IPM de São Francisco do Conde.



1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 consolidou a organização do sistema previdenciário brasileiro em três regimes distintos: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC). O RPPS, foco do presente estudo, está previsto no artigo 40 da Constituição Federal de 1988 e contempla exclusivamente servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que não estão cobertos pela RGPS. É um sistema de previdência de caráter contributivo, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que tem por finalidade legal garantir a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. Os regimes próprios de previdência têm como principais características o caráter contributivo, o equilíbrio financeiro e atuarial, o caráter solidário e a aplicação subsidiária das regras aplicadas ao RGPS (Lima; Aquino, 2018; Aquino; Lima, 2019).

De acordo com o disposto na legislação previdenciária brasileira, para que qualquer sistema previdenciário seja sustentável ele deve apresentar tanto equilíbrio financeiro – que apresenta compatibilização entre receita e despesa dentro do exercício financeiro – como equilíbrio atuarial, em que o plano de custeio é compatível com o plano de benefícios oferecido pelo RPPS durante a sua existência. Aguiar (2019) ratifica esse entendimento, apresentando que qualquer que seja o sistema previdenciário ele deve se manter estabilizado a fim de que haja condições de cumprir com as obrigações para com seus segurados. Na prática, contudo, não é isso que se observa. Em 2016, o déficit atuarial do sistema previdenciário brasileiro acumulava quase sete trilhões de reais, sendo quase 800 bilhões desse déficit acumulado nos entes municipais (Sprev, 2016).

No caso dos RPPS, grande parte de sua regulação é feita no âmbito do governo central, editada pela Secretaria de Previdência (Sprev) do Ministério da Economia e por outros órgãos federais, e vincula todos os entes da federação, sendo obrigatória para todos os regimes próprios de previdência brasileiros. Esses dispositivos legais delegam alguns pontos específicos para serem decididos localmente, como a definição da alíquota dentro de limites mínimo e máximo. Com a regulação federal e complementar, a Sprev procura garantir um padrão mínimo de desempenho para esses fundos via normatização e monitoramento (Aquino; Lima, 2019).

Ao pesquisar a resiliência financeira de fundos de previdência municipais, Aquino e Lima (2019) apresentam que a sustentabilidade fiscal do governo mantenedor do fundo previdenciário e a sustentabilidade financeira do fundo previdenciário (solvência financeira e resultado atuarial) são interconectadas. De acordo com os pesquisadores, a sustentabilidade desses fundos decorre de três condicionantes: (i) parâmetros gerais da legislação federal para política previdenciária; (ii) microrreformas locais nas alíquotas; (iii) (in)eficiência de gestão dos fundos. Os autores alertam sobre a predominância de um padrão fraco de resiliência em alguns fundos e em outros não, o que mostraria certo diferencial de antecipação de ameaças e de governança nesses fundos.

Diante do exposto e considerando que as ações devem ser implementadas para que o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS seja preservado conforme preconiza a legislação previdenciária e o art. 40 da Constituição Federal de 1988, o presente artigo tem como objetivo avaliar a sustentabilidade financeira e atuarial do regime próprio de previdência social do Município de São Francisco do Conde, localizado na região metropolitana do Salvador, no Estado da Bahia. Para tratar a questão da pesquisa, foram tomados como objetos e fontes de análise os dados financeiros e atuariais do IPM de São Francisco do Conde no período de 2014 a 2018, verificando seu desempenho na gestão financeira, orçamentária e patrimonial, os impactos fiscais e distributivos, além da solvência fiscal de longo prazo.



Além desta introdução, o presente estudo encontra-se estruturado em quatro Seções. Na Seção 2, é apresentado o conceito de equilíbrio financeiro e atuarial e o ambiente dos regimes próprios de previdência brasileiros. A metodologia utilizada no estudo encontra-se na Seção 3. Nas Seções 4 e 5 são apresentados os resultados da pesquisa e as considerações finais do estudo, seguidas das referências utilizadas.

2. Desenvolvimento

2.1 Equilíbrio financeiro e atuarial

Torraca (2010) destaca a importância do equilíbrio financeiro e atuarial para as contas previdenciárias. Segundo o pesquisador, o equilíbrio financeiro é a adequada arrecadação de modo que seja suficiente para a realização de todos os pagamentos devidos; o equilíbrio atuarial, por sua vez, traz os conceitos oriundos da ciência do seguro, levando em consideração a expectativa de arrecadação e a expectativa de pagamentos ao longo do tempo. Na prática, o equilíbrio financeiro se refere ao equilíbrio entre o que se arrecada com as contribuições previdenciárias (receita) e o que se gasta com o pagamento dos benefícios previdenciários (despesa), mantendo-se o equilíbrio entre receitas e despesas. Ibrahim (2011) defende que o equilíbrio financeiro pode ser entendido como o saldo zero ou positivo do encontro entre as receitas e as despesas do sistema.

Com relação ao equilíbrio atuarial, diz respeito à relação entre o total das contribuições do segurado e de seu empregador e as despesas dos futuros beneficiários, se preocupando, dessa forma, com o custeio de cada benefício no futuro (Matias-Pereira, 2017). Estudos financeiros e atuariais são embasados em estatísticas e técnicas matemáticas buscando não só o equilíbrio de receitas e despesas atuais, como também sua conservação futura, uma vez que os contribuintes de hoje serão os beneficiários de amanhã. Por essa razão, a Constituição Federal de 1988 determina que sejam observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, pois, caso contrário, se teria de conviver com desequilíbrios que poderiam comprometer toda a estrutura do regime.

Souza (2015) esclarece que no cálculo atuarial são estabelecidos pelo atuário, em conjunto com a unidade gestora do RPPS, os parâmetros e hipóteses biométricas, demográficas (probabilidade de vida, morte, invalidez, etc.), financeiras (taxa de juros projetada para aplicação dos fundos constituídos com as contribuições dos participantes e patrocinadores, etc.) e econômicas (rotatividade dos empregados, i.e, admissões e demissões; taxa de inflação, etc.), bem como as modalidades de benefício e regime financeiro de custeio a serem implementados pelo RPPS. Ou seja, no cálculo atuarial são utilizadas modernas técnicas de probabilidade, estatística, economia, contabilidade e matemática avançada que possam garantir e projetar as necessidades de receitas e despesas ao longo de toda a existência dos segurados dos RPPS, atingindo seu fim: a manutenção da qualidade de vida de seus segurados e dependentes (Souza, 2015).

Através das análises atuárias é possível elaborar as medidas para a correção de desvios ao longo de determinado período, como, por exemplo, o impacto do aumento da expectativa de vida, que faz com que benefício previdenciário seja pago por mais tempo (Torraca, 2010). Oliva (2013) alerta que o aumento da expectativa de vida dos brasileiros faz com que os benefícios pagos pelo regime previdenciário tenham duração superior ao tempo de contribuição do trabalhador, comprometendo, assim, a sustentabilidade do sistema.

Para Matias-Pereira (2017), a efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social é o grande desafio dos governantes em todos os níveis de governo. Lima e Guimarães (2016) comentam sobre a necessidade de as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS descreverem de forma clara e precisa as características gerais dos planos de benefícios e a formulação para o cálculo do custeio das reservas matemáticas previdenciárias, cujas informações devem compor a nota técnica atuarial, que deve ser assinada pelo representante legal do ente, pelo dirigente da unidade



gestora de RPPS e pelo profissional de atuária responsável pela avaliação. Todas essas ações devem ser consideradas para a preservação da sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS, devendo os gestores à frente das unidades gestoras de regimes próprios certificarem se essas medidas estão sendo observadas.

É importante considerar que a contribuição patronal para custeio normal somada à contribuição do servidor representa o valor da necessidade de contribuição, que se for paga desde a data de ingresso do servidor no Município até a data de sua aposentadoria, será suficiente para garantir o pagamento do benefício assegurado pelo plano. Na prática, este valor seria sempre igual ao valor apresentado pelo fundo do regime próprio de previdência social, caso não ocorresse, durante a “vida” do plano, um dos seguintes fatos: (i) as contribuições relativas ao tempo de serviço anterior à data de implantação do plano não terem sido devidamente recolhidas; (ii) o plano sofrer algumas alterações; (iii) realidade do plano, verificada no tempo considerado, no que diz respeito à taxa de crescimento remuneratório, taxa de retorno de investimentos, mortalidade, etc., podem ser diferentes das hipóteses elaboradas inicialmente para reavaliação atual do plano.

Já a contribuição patronal suplementar representa o valor da necessidade de pagamentos de benefícios que a contribuição normal não é capaz de suportar, gerando uma reserva a amortizar, podendo ser amortizada em um prazo de até 35 (trinta e cinco) anos. Os valores das contribuições normais somadas ao valor das contribuições suplementares fornecerão o valor do custo total para o ano. Vale ressaltar que no âmbito dos RPPS a alíquota patronal normal não pode ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro da alíquota de contribuição do servidor, que atualmente é de 11%

2.2 Sobre o ambiente dos RPPS no Brasil

De acordo com Rangel, (2018), no final do século XIX e início do século XX surgiram no Brasil as primeiras ações voltadas à proteção social dos servidores públicos, notadamente com a incorporação das aposentadorias de forma gradativa nas sucessivas Constituições Federais. Segundo o pesquisador, a Constituição Federal de 1891 foi a primeira Constituição do Brasil a introduzir diretamente um benefício previdenciário, prevendo em seu art. 75 a aposentadoria por invalidez aos funcionários públicos, mesmo sem existir o pagamento de contribuições previdenciárias.

A Constituição Federal do Brasil de 1934 introduziu a aposentadoria compulsória por idade para os funcionários ao atingirem 68 anos de idade, e a Constituição Federal de 1946 possibilitou a aposentadoria facultativa por tempo de serviço para aqueles que contassem com 35 anos de serviço (Rangel, 2018). Entretanto, de acordo com o pesquisador, a maior parte das ações voltadas à proteção social dos servidores públicos se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a criação do regime jurídico único para os servidores públicos.

A partir da Constituição Federal de 1988, os RPPS passaram a ser instituídos e organizados por lei de iniciativa do Poder Executivo dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), de acordo com a Lei Federal nº 9.717/1988 (Lima; Guimarães, 2016). Imediatamente, após a instituição do RPPS pelo ente federado, os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo devem migrar do RGPS para o RPPS, em conformidade com o art. 201 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (Rangel, 2018).

A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, estabelece que aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da Constituição Federal do Brasil de 1988).



Posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, foram introduzidas importantes alterações na legislação previdenciária, entre elas, que o sistema é de caráter contributivo e de filiação obrigatória; a aposentadoria deve ser por tempo de contribuição e não mais por tempo de serviço; o salário-família e o auxílio reclusão são devidos apenas ao dependente de segurado de baixa renda; a limitação dos proventos de aposentadoria e de pensão à remuneração do cargo efetivo; a paridade de reajustamento da aposentadoria com os servidores ativos (Rangel, 2018).

As reformas que aconteceram nos anos de 2003 e 2005 trazem no seu contexto importantes alterações, como o fim da aposentadoria com proventos integrais para todos aqueles servidores públicos que ingressaram no serviço público após a vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003; a exigência de contribuição previdenciária para as aposentadorias e pensões pagas em valor superior ao teto estabelecido pelo RGPS; e a criação do abono de permanência em substituição à isenção da contribuição previdenciária instituída pela Emenda Constitucional nº 20/1998 (Rangel, 2018).

Apesar dessas reformas efetuadas na área da previdência após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a gestão das contas públicas tem enfrentando desafios expressivos (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2018). A partir dos achados de pesquisa realizada no âmbito dos RPPS dos Municípios do Estado de São Paulo, Nogueira (2012) trouxe que a expansão dos RPPS nos Municípios brasileiros entre 1989 e 1998 não foi precedida de estudos financeiros e atuariais e da necessária estruturação técnica para assegurar a sua sustentabilidade, nem passou por adequado processo de discussão entre os atores interessados (Executivo, Legislativo, servidores municipais e sociedade local).

Segundo Nogueira (2012), a criação dos RPPS pelos gestores municipais brasileiros teve como preocupação inicial a redução dos custos com a folha de pagamento dos servidores, liberando recursos do orçamento municipal para a utilização em outras finalidades, tidas como mais urgentes ou de maior retorno político no curto período de um ou dois mandatos, deixando a questão do pagamento dos benefícios previdenciários em um plano secundário. O pesquisador destaca que a ausência de penalidades pela utilização indevida dos recursos, a subordinação direta dos dirigentes dos fundos de previdência aos Prefeitos e a inexistência de mecanismos de controle que possibilitassem que as contribuições, mesmo baixas, fossem repassadas com regularidade para a unidade gestora, contribuíram para o aumento da dívida das Prefeituras com seus respectivos RPPS.

Finalmente, em muitos casos, enfrentando déficits sucessivos, os prefeitos simplesmente decidiam, após alguns anos, extinguir o fundo de previdência municipal, submetendo projeto de lei nesse sentido à aprovação da Câmara Municipal. Consequentemente, as reservas acumuladas pelos fundos previdenciários eram utilizadas, deixando o passivo previdenciário formado nesses anos como um problema a ser futuramente solucionado por seus sucessores (Nogueira, 2012).

3. Metodologia

Objetivando avaliar a sustentabilidade financeira e atuarial do IPM de São Francisco do Conde, foram tomados como objetos e fontes de análise os dados financeiros e atuariais atinentes à gestão desse regime próprio de previdência social no período de 2014 a 2018, verificando seu desempenho na gestão financeira, orçamentária e patrimonial, os impactos fiscais e distributivos, além da solvência fiscal de longo prazo. As avaliações atuariais são realizadas e publicadas anualmente, disponibilizadas na sede do IPM, ou através do site e.tcm.ba.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam.

Para determinar o grau de sustentabilidade do IPM do Município de São Francisco do Conde, foram necessários: i) estabelecer se o RPPS era capaz de se sustentar e contribuir para assegurar a aposentadoria e a estabilidade social do Município; ii) verificar se o RPPS era capaz de



se sustentar e contribuir para o equilíbrio fiscal; iii) analisar a possibilidade de se manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, além de garantir o pagamento das aposentadorias, conforme preconizado na legislação vigente.

Os dados da pesquisa foram coletados nas avaliações atuariais realizadas por atuários independentes contratados pelo IPM, relativas ao período de 2014 a 2018. Optou-se pela análise da relação entre servidores ativos e inativos e das alíquotas de contribuição e resultado atuarial, por se em de indicadores que refletem o grau de sustentabilidade do sistema (Vaz, 2009).

O Município de São Francisco do Conde fica situado a 67 km do Salvador, capital do Estado da Bahia, e detém o 3º maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita do Brasil e o primeiro da região Nordeste. Tem como principal fonte de recursos a arrecadação de impostos ligados à produção, refino e distribuição do petróleo e seus derivados, através da Refinaria Landulfo Alves de Mataripe (RLAM) e empresas distribuidoras instaladas em seu entorno. No passado, a riqueza da cidade se baseava nas plantações de cana de açúcar que deram início ao desenvolvimento econômico da área. Hoje, a extração, o refino e o processamento de petróleo são as principais atividades econômicas da região.

Sobre o ambiente de criação de um regime de previdência local, houve grande esforço da Administração Municipal, a partir de 2009, com o propósito de valorização da carreira de seus servidores públicos (IPM, 2011). O IPM do Município de São Francisco do Conde foi criado pela Lei Municipal nº 169, de 30 de dezembro de 2010, com o nome de “Instituto de Previdência Municipal – IPM”, sigla utilizada até os dias atuais. Foi criado como autarquia com autonomia própria, e teve seu regimento interno aprovado através do Decreto nº 892, de 18 de janeiro de 2011. Com sede própria, iniciou as suas atividades em 1º de junho de 2011, e desde então não sofreu nenhuma interrupção, seus beneficiários jamais retornaram para o RGPS.

Da perspectiva demográfica, o Município de São Francisco do Conde conta com uma população estimada de 39.338 habitantes (IBGE, 2018). Segundo informações do site Atlas Brasil, entre 2000 e 2010, a razão de dependência no município passou de 57,25% para 46,47% e a taxa de envelhecimento, de 3,90% para 4,49%. No município, a esperança de vida ao nascer cresceu 7,4 anos na última década, passando de 66,3 anos, em 2000, para 73,7 anos, em 2010. A Figura 1 apresenta a pirâmide demográfica do Município de São Francisco do Conde.

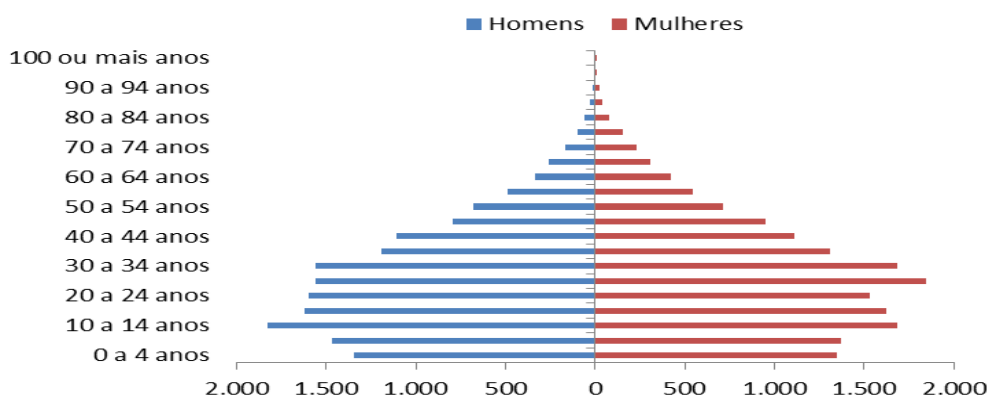


Figura 1 – Pirâmide etária do Município de São Francisco do Conde – Bahia

Fonte: IBGE (2010).

De acordo com a legislação previdenciária local, o IPM do Município de São Francisco do Conde tem a incumbência de gerir e pagar os benefícios previdenciários, preservando o equilíbrio



financeiro e atuarial. Seus recursos só podem ser utilizados para o pagamento dos benefícios previdenciários e da taxa de administração destinada à manutenção desse regime, sendo proibida a sua utilização dos seus recursos para qualquer outro fim. O RPPS tem caráter contributivo, custeado pelos servidores e pelo ente federado, e solidário, porque as aposentadorias e pensões são custeadas pelas contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas, atuais e futuros (IPM, 2011, p. 5).

Segundo o art. 27 da Lei 169/2010, de 30 de dezembro de 2010, o IPM do Município de São Francisco do Conde oferece aos seus segurados os seguintes benefícios: I - Quanto aos segurados: a) Aposentadoria por Invalidez; b) Aposentadoria Compulsória; c) Aposentadoria por Idade e tempo de Contribuição; d) Aposentadoria por Idade; e) Auxílio Doença; f) Salário Maternidade; g) Salário Família. e II - Quanto ao Dependente: a) Pensão por Morte e b) Auxílio Reclusão.

O estudo prospectivo das obrigações do IPM de São Francisco do Conde tem por objetivo mensurar o grau de solvência econômico-financeira necessário para manter os benefícios de natureza previdenciária devidos aos servidores públicos efetivos e respectivos dependentes, qualificados na forma da Lei Municipal que instituiu e regulamentou o regime de previdência social dos servidores públicos municipais.

Como resultados do estudo atuarial, foram considerados para fins deste estudo as reservas matemáticas necessárias ao pagamento dos benefícios previdenciários estruturados em regime financeiro de capitalização; as alíquotas de contribuição que equilibram financeira e economicamente o modelo previdenciário; e as projeções atuariais de receitas e de despesas com o pagamento de benefícios e despesas administrativas. A reserva matemática é o montante que já deveria estar constituído no regime de previdência se todas as hipóteses e premissas da avaliação atuarial tivessem sido confirmadas na prática e se as contribuições normais e suplementares tivessem sido corretamente aportadas. O confronto entre a reserva matemática e o valor do ativo líquido do plano resultará na situação atuarial do regime de previdência, que poderá ser superavitária, deficitária ou nula.

Os resultados foram agrupados em Benefícios Concedidos e Benefícios a Conceder, sendo que o grupo dos benefícios concedidos se refere aos atuais aposentados e pensionistas, que já estão em gozo de benefícios. Já o grupo dos Benefícios a Conceder, representa os direitos e obrigações do regime de previdência para com os indivíduos que ainda não estão em gozo de benefícios, compostos pelos atuais servidores ativos e seus dependentes, bem como pelos futuros servidores ativos.

4. Resultados

O IPM de São Francisco do Conde iniciou suas atividades em 1º de junho de 2011 e desde então vem acumulando déficits atuariais sucessivos, tendo sido apurado em 2012 o valor de R\$ 101.615.986,16, em 2013 R\$ 253.328.839,30 e para o exercício de 2014 R\$ 259.917.504,20. Segundo os relatórios de reavaliações atuariais, isso se deu em função da não constituição das reservas necessárias para o custeio do tempo de serviço anterior à instituição do regime previdenciário. Outros fatores apontados para esse desempenho deficitário foram:

- i. Rentabilidade patrimonial em 2013 situando-se em patamar inferior à meta atuarial, o que requer um monitoramento permanente para apuração da necessidade de revisão da taxa de juros real usada nas avaliações atuariais;
- ii. Crescimento de salários acima da taxa média anual de remuneração nos últimos três anos, sem indicativo que permita concluir que essa taxa se manterá constante ao longo de décadas.



Em 2014, o Instituto Previdência Municipal de São Francisco do Conde (IPM) contava com 1.734 segurados, sendo 1.422 ativos (82% dos segurados) e 312 aposentados (18% dos segurados), apresentando uma razão de dependência de 5,5 para 1 (para cada aposentado havia 5,5 servidores ativos). Quanto às contribuições vertidas para o IPM, além de uma contribuição patronal de 15%, a Prefeitura já arcava com custeio suplementar de 5,68%, referente a um custo de transição vinculado ao RPPS, fruto da não constituição, na devida época, das reservas necessárias para o custeio do tempo de serviço anterior à instituição do regime previdenciário, e apresentava um déficit atuarial de mais de 250 milhões de reais (Quadro 1).

Quadro 1 – Contribuições previdenciárias e resultado atuarial do IPM de São Francisco do Conde em 2014

Contribuições Previdenciárias	Custeio Normal	Custeio Suplementar
Contribuição Patronal	15,00%	5,68%
Contribuição do Servidor	11,00%	-
Contribuição do Inativo	11,00%	-
Contribuição do Pensionista	11,00%	-
Resultado Atuarial		Em R\$
Reserva dos benefícios concedidos		107.697.080,17
Reserva dos benefícios a conceder		158.569.491,86
Ativo do Plano		6.349.067,83
Compensação Financeira a Receber		0,00
Déficit Atuarial		(259.917.504,20)

Fonte: Elaboração própria a partir da reavaliação atuarial do IPM do ano de 2014

Em 2015, o IPM de São Francisco do Conde contava com 1.863 segurados, sendo 1.401 ativos (75% dos segurados), 320 aposentados (17% dos segurados) e 142 pensionistas (8% dos segurados), apresentando uma razão de dependência de 4 para 1 (para cada aposentado/pensionista havia 4 servidores ativos), uma queda de quase 40% em apenas um ano. Quanto às contribuições vertidas para o IPM, houve um aumento expresso da taxa de contribuição patronal de 15% para 21,88%, e da taxa de custeio suplementar 5,68% para 8,12% no período. Nesse mesmo ano, o déficit atuarial do IPM já ultrapassava 320 milhões de reais, um aumento de quase 30% em relação ao ano anterior, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Contribuições previdenciárias e resultado atuarial do IPM de São Francisco do Conde em 2015

Contribuições Previdenciárias	Custeio Normal	Custeio Suplementar
Contribuição Patronal	21,88%	8,12%
Contribuição do Servidor	11,00%	-
Contribuição do Inativo	11,00%	-
Contribuição do Pensionista	11,00%	-
Resultado Atuarial		Em R\$
Reserva dos benefícios concedidos		119.710.596,56
Reserva dos benefícios a conceder		376.828.555,57
Ativo do Plano		8.471.194,10
Compensação Financeira a Receber		49.612.779,25
Déficit Atuarial		(324.021.989,12)

Fonte: Elaboração própria a partir da reavaliação atuarial do IPM do ano de 2015

Segundo relatório atuarial, o resultado de 2015 pode ser explicado pelo fato de a carteira de investimentos do IPM de São Francisco do Conde não estar cumprindo a meta atuarial nos últimos anos, principalmente em 2013 devido à desvalorização dos títulos públicos, e em função de uma postura mais conservadora com os investimentos, no ano de 2014. Soma-se a isso a existência de



remunerações bem acima da média, que distorcem o custo do plano, gerando impacto no déficit financeiro e atuarial do plano.

No ano de 2016, o IPM contava com 1.843 segurados, sendo 1.372 ativos (74,5% dos segurados), 331 aposentados (18% dos segurados) e 140 pensionistas (7,5% dos segurados), apresentando uma razão de dependência de 3,9 para 1 (para cada aposentado havia 3,9 servidores ativos), portanto, pelo terceiro ano consecutivo em uma clara trajetória decrescente. Quanto às contribuições vertidas para o IPM, além de um novo aumento da contribuição patronal para 22%, a alíquota do custeio suplementar passou a ser 14,12%, quase triplicando em três anos. O déficit atuarial, por sua vez, estava na casa dos 321 milhões de reais, em uma trajetória mais comportada em relação ao ano anterior (Quadro 3).

Quadro 3 – Contribuições previdenciárias e resultado atuarial do IPM de São Francisco do Conde em 2016

Contribuições Previdenciárias	Custeio Normal	Custeio Suplementar
Contribuição Patronal	22,00%	14,12%
Contribuição do Servidor	11,00%	-
Contribuição do Inativo	11,00%	-
Contribuição do Pensionista	11,00%	-
Resultado Atuarial		Em R\$
Reserva dos benefícios concedidos		129.393.000,93
Reserva dos benefícios a conceder		367.070.171,49
Ativo do Plano		20.274.333,36
Compensação Financeira a Receber		49.646.317,24
Déficit Atuarial		(321.756.617,31)

Fonte: Elaboração própria a partir da reavaliação atuarial do IPM do ano de 2016

A manutenção do déficit atuarial em 2016 no mesmo patamar do ano de 2015 se deu basicamente em função do crescente aumento das alíquotas de contribuição patronal, tanto com relação ao custeio normal, que passou de 15% em 2014 para 21,88% em 2015, como do custeio suplementar, que passou de 5,68% em 2014 para 8,12% em 2015. Conforme comentado anteriormente, essas alíquotas são financiadas com recursos do Tesouro Municipal, portanto, cada vez mais recursos que poderiam cobrir outras despesas do Município estão sendo vertidas para cobrir o déficit do IPM. Vale ressaltar que a rentabilidade da carteira de investimentos em 2015 ficou abaixo da meta atuarial, pressionando pela manutenção de alíquotas altas, para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, causando uma diminuição na capacidade de investimentos da gestão pública.

Em 2017, o IPM contava com 1.868 segurados, sendo 1.394 ativos (74,6% dos segurados), 329 aposentados (17,6% dos segurados) e 145 pensionistas (7,8% dos segurados), apresentando uma razão de dependência de 3,9 para 1 (para cada aposentado havia 3,9 servidores ativos), portanto, mantendo a razão de dependência do ano de 2016, que pode ser explicada pelas novas contratações. Quanto às contribuições vertidas para o IPM em 2017, houve redução da contribuição patronal de 22% para 20,98%, mas houve aumento da alíquota do custeio suplementar de 14,12% para 16,14%.

Registre-se que a redução da contribuição patronal em 2017 se deu em função da estabilização das despesas com benefícios concedidos, enquanto o aumento da contribuição suplementar foi necessário para cobrir despesas futuras com pagamento de benefícios a conceder, uma vez que as reservas necessárias para fazer face à estas despesas saltaram de R\$ 263.715.431,97 em 2016 para R\$ 372.200.232,35 em 2017. Em 2017, o déficit atuarial do IPM teve um aumento de mais de 35%, passando de 321 milhões de reais para mais de 430 milhões de reais, conforme Quadro 4.

**Quadro 4 – Contribuições previdenciárias e resultado atuarial do IPM de São Francisco do Conde em 2017**

Contribuições Previdenciárias	Custeio Normal	Custeio Suplementar
Contribuição Patronal	20,98%	16,14%
Contribuição do Servidor	11,00%	-
Contribuição do Inativo	11,00%	-
Contribuição do Pensionista	11,00%	-
Resultado Atuarial	Em R\$	
Reserva dos benefícios concedidos	161.689.937,88	
Reserva dos benefícios a conceder	460.676.207,15	
Ativo do Plano	28.076.241,92	
Compensação Financeira a Receber	61.460.954,81	
Déficit Atuarial	(434.259.009,75)	

Fonte: Elaboração própria a partir da reavaliação atuarial do IPM do ano de 2017

Segundo dados do relatório atuarial, o resultado do ano de 2017 pode ser explicado por um conjunto de fatores. Pelo fato de nos últimos anos ter havido a redução do quadro de servidores ativos do Município, essa condição favorece a elevação dos custos do plano a longo prazo, em razão da diminuição da entrada de contribuições previdenciárias, com menor número de contribuintes. Já o aumento da idade média dos segurados (em torno de 44 anos) e a idade relativamente jovem dos pensionistas, impactam negativamente o equilíbrio financeiro e atuarial do IPM de maneiras distintas: enquanto o primeiro grupo pressiona as contas previdenciárias do Município em razão da expectativa das aposentadorias no curto e médio prazo, o segundo grupo eleva a necessidade de mais reservas previdenciárias, porque apresenta a expectativa de esses segurados receberem o benefício previdenciário por mais tempo.

No ano de 2018, o IPM contava com 2.544 segurados, em um surpreendente aumento do quadro de servidores ativos de mais 35% em relação a 2017, sendo 2.056 ativos (80,8% dos segurados), 340 aposentados (13,4% dos segurados) e 148 pensionistas (5,8% dos segurados), aumentando a razão de dependência para 5,2 (para cada aposentado havia 5,2 servidores ativos), portanto, se aproximando da razão de dependência do ano de 2014, que também pode ser explicada pelas novas contratações. Quanto às contribuições vertidas para o IPM em 2018, novamente houve uma redução da contribuição patronal de 20,98% para 17,51%, e uma nova elevação da alíquota do custeio suplementar de 16,14% para 17,14%. Numa análise mais aprofundada do relatório atuarial, fica evidenciado que a alíquota de contribuição patronal normal e a suplementar flutuam, com uma variação para mais ou para menos, em função do valor da folha salarial mensal dos servidores ativos.

Com relação ao déficit atuarial, em 2018 o IPM teve um aumento de mais de 60%, passando de 430 milhões de reais para mais de 690 milhões de reais. Uma explicação para esse resultado foi o considerável aumento nas despesas com benefícios a conceder (futuros aposentados), que passaram de aproximadamente 260 milhões de reais em 2016 para mais de 600 milhões de reais em 2018.

Outro fato a ser considerado é que a maioria dos servidores ativos (87,3%) deverão se aposentar, com uma média de idade de aposentadoria relativamente jovem (58,8 anos), com um tempo médio de contribuição menor (14 anos) tendo em vista que a idade média destes servidores é de 44,8 anos, causando impacto sobre as despesas do plano. Acrescente-se ainda o fato de que 502 (quinhentos e dois) servidores ativos estão em risco iminente de atingir a elegibilidade de sua aposentadoria nos próximos três anos. As contribuições previdenciárias e o resultado atuarial do IPM de São Francisco do Conde relativos ao exercício de 2018 é apresentado no Quadro 5.

**Quadro 5 – Contribuições previdenciárias e resultado atuarial do IPM de São Francisco do Conde em 2018**

Contribuições Previdenciárias	Custeio Normal	Custeio Suplementar
Contribuição Patronal	17,51%	17,14%
Contribuição do Servidor	11,00%	-
Contribuição do Inativo	11,00%	-
Contribuição do Pensionista	11,00%	-
Resultado Atuarial	Em R\$	
Reserva dos benefícios concedidos	175.816.669,49	
Reserva dos benefícios a conceder	822.591.526,25	
Ativo do Plano	49.524.805,62	
Compensação Financeira a Receber	69.412.798,60	
Déficit Atuarial	(693.804.604,94)	

Fonte: Elaboração própria a partir da reavaliação atuarial do IPM do ano de 2018

Os dados do estudo mostram que no período de 2014 a 2018 o Município de São Francisco do Conde manteve o número de servidores ativos superior ao número de inativos e pensionistas, o que possibilitou que as contas do IPM apresentassem equilíbrio financeiro em todo o período de análise. Da perspectiva atuarial, contudo, o déficit atuarial do IPM mais que dobrou no período, com especial evolução no grupo dos benefícios a conceder (futuros aposentados) (Quadro 6).

Quadro 6 – Evolução do déficit atuarial do IPM de São Francisco do Conde no período de 2014 a 2018

Evolução das Reservas			
Ano	Reserva dos Benefícios Concedidos	Reserva dos benefícios a Conceder	Déficit Atuarial
2014	107.697.080,17	158.569.491,86	259.917.504,20
2015	119.710.596,56	376.828.555,57	324.021.989,12
2016	129.393.000,93	367.070.171,49	321.756.617,31
2017	161.689.937,88	460.676.207,15	434.259.009,75
2018	175.816.669,49	822.591.526,25	693.804.604,94

Conforme o plano de amortização instituído pela Lei Municipal nº 542, de 10 de outubro de 2018, a expectativa é que o déficit atuarial acumulado no IPM seja amortizado em 28 anos, com alíquota suplementar crescente, iniciando em 2018 com alíquota suplementar de 17,14% e encerrando em 2045 com uma alíquota suplementar de 63,98%, a ser paga pelo Tesouro Municipal sobre a folha de remuneração mensal dos servidores ativos, colocando em cheque a sustentabilidade do sistema, pois, certamente afetará as contas da Administração Municipal, que terá de comprometer parte significativa do seu orçamento para bancar seu RPPS.

Com relação à distribuição demográfica do Município, que serve para visualizar o comportamento de como está distribuída a massa de pessoas por faixa etária, verificou-se que com relação à média de idade dos segurados há impactos tanto no equilíbrio financeiro como no equilíbrio atuarial do IPM de São Francisco do Conde – o aumento da média de idade entre os servidores ativos e média de idade considerada jovem dos pensionistas. Conforme comentado anteriormente, ambos os fatores pressionam o aumento do custo do plano no longo prazo.

Considerando que nos próximos três anos aproximadamente 25% dos servidores da Prefeitura de São Francisco do Conde atenderão os critérios de elegibilidade para aposentadoria, recomenda-se que urgentemente sejam adotadas medidas que busquem a sustentabilidade do IPM, para que o orçamento municipal não seja ainda mais pressionado pelas contas previdenciárias.



5. Considerações Finais

O presente estudo teve como objetivo analisar a sustentabilidade financeira e atuarial do Instituto de Previdência Municipal (IPM) dos servidores ocupantes de cargo efetivo no Município de São Francisco do Conde, localizado no Estado da Bahia, a partir da análise dos dados financeiros e atuariais relativos ao período de 2014 a 2018, verificando seu desempenho na gestão financeira, orçamentária e patrimonial, os impactos fiscais e distributivos, além da solvência fiscal de longo prazo. Criado em 2010, o IPM de São Francisco do Conde iniciou suas atividades em 1º de junho de 2011, e desde então passou a ser responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores do Município.

A revisão da literatura mostrou que para ser sustentável qualquer sistema previdenciário deve apresentar equilíbrio financeiro e atuarial, a fim de cumprir com as obrigações para com seus segurados, mas que isso tem representado um grande desafio para os governantes. No caso dos RPPS, a recomendação é que avaliações e reavaliações atuariais descrevam de forma clara e precisa as características gerais dos planos de benefícios e a formulação para o cálculo do custeio das reservas matemáticas previdenciárias, cujas informações devem compor a nota técnica atuarial, que deve ser assinada pelo representante legal do ente, pelo dirigente da unidade gestora de RPPS e pelo profissional de atuária responsável pela avaliação. Essas ações devem ser consideradas para a preservação da sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS, devendo os gestores à frente das unidades gestoras de regimes próprios certificarem se essas medidas estão sendo observadas.

Com relação ao IPM de São Francisco do Conde, os dados analisados mostram que já no ano seguinte de sua criação o RPPS acumulava déficit atuarial, mostrando que as premissas estabelecidas pela legislação previdenciárias não vêm sendo cumpridas desde o seu efetivo exercício. E que apesar de apresentar equilíbrio financeiro em todos os anos analisados, o déficit atuarial mais que dobrou no período de 2014 a 2018, acumulando quase 700 milhões de reais em 2018. Na tentativa de equilibrar as contas previdenciárias do IPM, o Município instituiu um plano de amortização de 28 anos, iniciando em 2018 com alíquota suplementar de 17,14% e encerrando em 2045 com uma alíquota suplementar de 63,98%, a ser paga pelo Tesouro Municipal sobre a folha de remuneração mensal dos servidores ativos.

O estudo mostra que apesar de sido criado recentemente, o IPM de São Francisco do Conde já está comprometendo e comprometerá ao longo dos anos parte significativa do orçamento municipal. A expectativa é que essa situação seja ainda mais agravada, considerando que nos próximos três anos aproximadamente 25% dos servidores atenderão aos critérios de elegibilidade para acessar aos benefícios previdenciários. A consequência será uma redução drástica no valor de vencimentos dos servidores ativos e aumento considerável nos custos com pagamento de benefícios, o certamente implicará no aumento das alíquotas das contribuições patronais. Diante do exposto, recomenda-se que urgentemente sejam adotadas medidas que busquem a sustentabilidade do IPM, para que o orçamento do Município de São Francisco do Conde não seja ainda mais pressionado pelas contas previdenciárias.

Para futuras pesquisas sugere-se que esse estudo seja aplicado a outros municípios que possuem RPPS instituídos, visando discutir o impacto desses institutos em suas respectivas contas municipais.



Referências

Aguiar, L. (2019). Regimes Próprios de Previdência Social. Livro de Direito Previdenciário *online*. Disponível em: <<https://livrodireitoprevidenciario.com/rpps>>. Acesso em março de 2019.

Albuquerque, C. M.; Medeiros, M. B.; Feijó, P. H. (2018). Gestão de Finanças Públicas. Brasília: Editora Brasília, 2ª edição.

Aquino, A. C. B., Lima, D.V. (2019). Resiliência financeira de fundos de regimes próprios de previdência em municípios. Revista FIPECAFI USP.

BRASIL. (1988) Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-1998. 21. São Paulo: Saraiva.

BRASIL. (2000). Lei Complementar n. 101, de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 de maio 2000.

BRASIL. (1998) Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acessado em 20 de janeiro de 2019.

BRASIL. (2003) Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acessado em 20 de janeiro de 2019.

Rangel (organizador); Rubim, H. (2018). Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança / Rubim Rangel (Organizador). – Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda. 216 p. 23 cm. ISBN 978-85-64972-01-8 1. Previdência Social. 2. Governança. I. Legislação. II. Brasil.

IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/sao-francisco-do-conde/panorama>>. Acesso em março 2019.

Ibrahim, F. Z. (2011). Curso de Direito Previdenciário. Niterói: Editora Impetus, 16ª edição.

Lima, D.V.; Aquino, A. C.B. (2018). *Crashing the piggy bank: the mayor's powerless responses by the misuse of public pension funds*. Laemos Conference.

Lima, D. V.; Guimarães, O. G. A contabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social. São Paulo: Atlas, 2016, 1ª edição.

Matias-Pereira, J. M. (2017). Equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/artigos/equilibrio-financeiro-e-atuarial-da-previdencia-social>>. Acesso em março 2019.



Nogueira, N. G. (2012). O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 81(4), 75-91.

Souza, D. G. J. (2015). Introdução à Ciência Atuarial aplicada ao RPPS. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/previmpa/usu_doc/artigointroducao_ciencia_atuarial_aplicada_ao_rpps.pdf>. Acesso em março 2019.

Torraca, S. P. (2010). Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial – uma breve análise do princípio insculpido no caput do artigo 201 da Constituição Federal. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 78. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7908>. Acesso em março 2019.

VAZ, Levi Rodrigues. (2009). O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro. Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v.6.