

Ano	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdências	Resultado
2006	1.177.441.334	1.921.834.676	-744.393.342
2007	1.264.801.996	2.101.006.878	-836.204.881
2008	1.465.776.204	2.388.997.500	-923.221.296
2009	1.628.039.695	2.711.076.606	-1.083.036.912
2010	1.746.732.913	2.956.088.791	-1.209.355.878
2011	2.019.870.839	3.310.507.812	-1.290.636.973
2012	2.293.288.325	3.833.042.369	-1.539.754.044
2013	2.424.477.466	4.762.794.231	-2.338.316.765
2014	2.612.579.138	5.325.071.331	-2.712.492.193
2015	3.018.816.915	6.224.870.488	-3.206.053.573
2016	3.332.353.202	7.059.439.002	-3.727.085.800
2017	3.362.601.343	8.031.264.873	-4.668.663.530
2018	3.576.274.000	8.569.729.846	-4.993.455.846

Observa-se que o déficit do IPREM tem aumentado substancialmente em anos recentes em virtude do aumento das despesas associadas com aposentadorias e pensões, sem o mesmo aumento proporcional da receita de contribuições (patronal e do servidor). Como ilustração deste fato, houve déficit de R\$ 744,39 milhões em 2006, ao passo que o referido déficit chegou a R\$ 4,66 bilhões em 2017. Além do déficit ser 6,27 vezes maior em relação ao exercício de 2006, nota-se uma tendência crescente desses desequilíbrios financeiros, o que nos leva a questionar o impacto do atual sistema de previdência municipal na sustentabilidade fiscal do Município, uma vez que o déficit do IPREM está totalmente relacionado ao déficit do RPPS. Como consequência desses déficits, à medida que mais recursos do tesouro municipal são alocados para pagamentos de aposentadorias e pensões, menos recursos poderão ser direcionados para a provisão de bens e serviços públicos essenciais à população, tais como investimentos em educação, saúde, segurança pública, infraestrutura urbana, entre outros. Como foi ressaltado antes, considerando o art. 1-A, § 1º da Lei Federal nº 9.717/98, a Prefeitura de São Paulo é a responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Outra estatística importante a respeito da sustentabilidade desses déficits está relacionada com o total da despesa de pessoal do Município de São Paulo. Como pode ser observado na Tabela 2, o total da despesa com pessoal foi de R\$ 5,9 bilhões em 2006. Já em 2017, o valor passa para R\$ 17,46 bilhões, valor 2,95 vezes maior. Ressalta-se que a despesa com pessoal para fins de apuração dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, inciso VI do § 1º do art. 19, não inclui o pessoal inativo. Outra estatística fiscal muito importante que está relacionada com a sustentabilidade do Tesouro Municipal em suportar os déficits financeiros do RPPS ao longo do tempo é a receita corrente líquida – RCL.

Tabela 2 – Evolução da Despesa de Pessoal e Receita Corrente Líquida (RCL) do Município de São Paulo

Ano	Desp. Pessoal (para fins LRF) (A)	RCL - (B)	% (A/B)	Var (%) – Desp. Pessoal			Var (%) – RCL		
				Ano a Ano	Acumulada desde 2003	Acumulada desde 2008	Ano a Ano	Acumulada desde 2003	Acumulada desde 2008
2003*	4.774.062.630	10.650.637.000	44,82%						
2004**	5.453.094.446	13.334.654.671	40,89%	14,2%	14,2%		25,2%	25,2%	
2005	5.647.099.117	14.180.428.637	39,82%	3,6%	18,3%		6,3%	33,1%	
2006	5.906.062.069	16.756.495.018	35,25%	4,6%	23,7%		18,2%	57,3%	
2007	6.541.672.692	18.582.357.325	35,20%	10,8%	37,0%		10,9%	74,5%	
2008	7.444.117.306	20.815.916.789	35,76%	13,8%	55,9%		12,0%	95,4%	
2009	7.989.685.099	21.902.413.349	36,48%	7,3%	67,4%	7,3%	5,2%	105,6%	5,2%
2010	8.665.184.205	25.504.557.374	33,98%	8,5%	81,5%	16,4%	16,4%	139,5%	22,5%
2011	9.701.098.108	29.145.784.577	33,28%	12,0%	103,2%	30,3%	14,3%	173,7%	40,0%
2012	10.817.621.405	32.163.698.853	33,63%	11,5%	126,6%	45,3%	10,4%	202,0%	54,5%
2013	12.154.852.150	34.716.829.359	35,01%	12,4%	154,6%	63,3%	7,9%	226,0%	66,8%
2014	13.437.167.338	37.608.441.649	35,73%	10,5%	181,5%	80,5%	8,3%	253,1%	80,7%
2015	15.082.492.576	43.668.188.528	34,54%	12,2%	215,9%	102,6%	16,1%	310,0%	109,8%
2016	16.562.486.994	42.815.646.594	38,68%	9,8%	246,9%	122,5%	-2,0%	302,0%	105,7%
2017***	17.465.589.060	47.299.768.961	36,93%	5,5%	265,8%	134,6%	10,5%	344,1%	127,2%

* - Fonte: Diário Oficial - pgs 49/50 - 30/01/2004
 ** - Dados de Maio/2004 a Abril/2005 - Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda – PMSF
 *** Fonte: Diário Oficial 30/01/2018

A Tabela 2 também mostra o peso da despesa com pessoal em relação à RCL. Por exemplo, o percentual dessa despesa foi de 35,25% em 2006 a 36,93% em 2017. Comparando esses percentuais com o limite de 60% estabelecido pela LRF para os municípios, fica a impressão de que não há estrangulamento das contas públicas do Município de São Paulo em virtude da política de pessoal em período recente. Ressalte-se que o valor do déficit financeiro do RPPS faz parte do computo das despesas com pessoal.

1. Síntese da proposição e aspectos relevantes

Em função dos déficits financeiros do RPPS municipal apresentados anteriormente, como também da crise fiscal pela qual passam, atualmente, a União e vários entes da federação, o Executivo Municipal encaminhou o aditivo ao PL 621/2016 no final do ano passado. A mensagem aditiva ao PL 621/2016 refere-se a:

- I-) reorganização e capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS com a instituição de medidas voltadas ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime e a definição de formas do respectivo financiamento;
- II-) criação do Regime de Previdência Complementar – RPC, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social;
- III-) autorização para a criação de entidade Fechada de Previdência Complementar no Município de São Paulo;
- IV-) reestruturação do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM; V-) criação do Quadro de Profissionais de Gestão Previdenciária – QPGP;
- VI-) extinção de cargo.

De uma maneira geral, a proposição em tela visa tornar o sistema previdenciário solvente a longo prazo, como também menos dependente do orçamento corrente de cada ano. Para isto, o Executivo propõe duas grandes reformas na folha de pagamentos de inativos e pensionistas: uma reforma que podemos nomear de estrutural, que visa alterar o modo de financiamento do RPPS e uma reforma administrativa do IPREM. A reforma estrutural do RPPS municipal visa alterar o regime financeiro de repartição para um regime de capitalização. Neste sistema, a folha de inativos e pensionistas passa a ser financiada predominantemente mediante poupança previamente acumulada pelos servidores em conjunto com as contribuições patronais. A fim de que isto seja possível, sem desencadear um custo de transição elevado, a proposição estabelece a segregação de massas e a instituição do Regime de Previdência Complementar – RPC.

Segregação de massas

A segregação de massas consiste na divisão dos segurados em dois grupos: O primeiro composto pelos servidores aposentados e pensionistas, bem como o pessoal ativo com maior tempo de contribuição. Já o segundo, formado pelos servidores ativos com menor tempo de contribuição, bem como dos aposentados e pensionistas decorrentes desses servidores com menor tempo de contribuição. Esta geração de servidores, em tese, contaria com tempo suficiente para acumular poupança a fim de financiar suas pensões. Consoante os termos da propo-

situra, o grupo com maior tempo de contribuição será alocado no "Plano Financeiro", e o segundo, no "Plano Previdenciário". Os segurados do Plano Financeiro estarão associados ao Fundo Financeiro – FINAN. Já os segurados do Plano Previdenciário estarão vinculados ao Fundo Previdenciário – FUNPREV. O que diferencia um fundo do outro é que o FINAN continua sendo financiado pelo sistema de repartição simples, ao passo que o FUNPREV será financiado por sistema de capitalização, mediante acumulação de ativos acumulados dos segurados, como também de aporte de "bens, direitos, e ativos de que sejam titulares os Órgãos e Entidades vinculados ao RPPS nos termos do artigo 249 da Constituição Federal, observados os critérios e preceitos constantes no artigo 6º da Lei Federal nº 9.971/1998".

Na terminologia da proposição, o regime financeiro do FUNPREV será o "Regime Financeiro de Acumulação de Reservas, admitindo Regime de Capitais de Cobertura". Uma vez aprovada a segregação de massas, ceteris paribus, a tendência é que haja um desequilíbrio financeiro maior no curto prazo, mas com benefícios expressivos a longo prazo. A fonte do aumento do déficit financeiro no curto prazo é a seguinte: a receita de contribuição dos segurados vinculados ao FUNPREV deixa de financiar os atuais aposentados e pensionistas do RPPS, uma vez que esses recursos deverão ajudar a financiar os segurados do FUNPREV, que é baseado em um modelo de capitalização. A consequência imediata, tudo o mais constante, é o aumento do déficit do FINAN. Como salienta Caetano (2010), a segregação de massas é importante porque:

Essa estratégia reduz o custo de transição, pois ainda se utiliza a contribuição das gerações mais antigas para o financiamento dos benefícios do primeiro grupo. Não ocorre a perda total de arrecadação por parte do ente público tal como se daria em uma transição imediata e integral para a capitalização. O ente deixa de arrecadar somente as contribuições do segundo grupo, as quais se converterão em ativos financeiros que serão utilizados no futuro para o pagamento dos benefícios previdenciários deste segundo grupo. Embora se reconheça a relevância do custo de transição, recomenda-se a adoção desta política por esta ser um modo de tornar o sistema previdenciário independente do orçamento do governo no longo prazo (CAETANO, 2010, p. 14).

É importante ressaltar que tanto o FINAN como o FUNPREV são fundos com a finalidade de administrar e prover recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários na modalidade de benefício definido. Como ressaltado antes nesta nota técnica, o valor do benefício previdenciário em um modelo do tipo benefício definido é definido a priori, com proventos de aposentadoria assegurados na Constituição Federal (§ 3º, art. 40) e disciplinado pela Lei Federal nº 10.887/2004, correspondendo a 80% de todo o período contributivo.

Regime de Previdência Complementar (RPC)

Outra importante inovação trazida à baila pela proposição em tela é a instituição do Regime de Previdência Complementar – RPC, de caráter facultativo, visando a complementação da parcela do benefício previdenciário que exceder o valor do teto do RGPS, cujo valor atual é de R\$ 5.645,8010. Com a previdência complementar para os servidores, haverá uma partilha de risco entre o ente e o segurado. A Prefeitura assumirá os riscos previdenciários até o limite do teto do RGPS. Entretanto, para a

parcela que superar o referido teto, serão os próprios servidores que assumirão os riscos. Trata-se, portanto de uma proposta que introduz novo compartilhamento de risco entre servidores e contribuintes. Importante ressaltar que o plano de benefícios do RPC será o resultado de um sistema de capitalização em que a alíquota de contribuição do patrocinador ao RPC não poderá exceder à do participante ativo, e não poderá ultrapassar o percentual de 7,5%. Para viabilizar o RPC do ponto de vista institucional, a propositura autoriza a criação da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos do Município de São Paulo – SAMPAPREV, entidade fechada de previdência complementar – EFPC, com a finalidade de gerir e executar o plano de benefícios. Este plano de benefícios será estruturado na modalidade de contribuição definida, ou seja, o valor do benefício previdenciário será determinado em função das contribuições realizadas pelo participante, do tempo de contribuição e da rentabilidade obtida. Portanto, neste caso, o participante assume todos os riscos atuariais, e não o ente público. Não obstante os maiores riscos atuariais assumidos pelo participante, Caetano (2010) ressalta que:

Esta é uma boa política, visto que cria uma transição para um sistema de capitalização e também estabelece tratamento diferenciado para distintos níveis de renda. Aqueles que

ganham além do teto do RGPS terão suas aposentadorias e pensões calculadas por contribuição definida para o montante do benefício que exceda aquele teto (CAETANO, 2010, p. 14).

Ponto importante a ser lembrado é que os servidores que ingressarem após a instituição do RPC terão necessariamente seus benefícios limitados ao teto do RGPS. Como destacado por Caetano (2008):

Trata-se de uma importante iniciativa em direção à harmonização das regras previdenciárias dos trabalhadores do setor privado e do serviço público, em especial ao se considerar que os planos de benefícios devem se restringir à modalidade de contribuição definida. Essa característica fará com que o risco do regime previdenciário do serviço público se compartilhe do seguinte modo: até o teto do RGPS caberá ao ente da federação assumir os riscos atuariais. Para os valores que excederem o teto do RGPS, caberá a assunção dos riscos (CAETANO, 2008, p.123).

Ampliação da alíquota de contribuição

Ponto polêmico da proposição e que tem provocado grande repercussão após a divulgação do referido aditivo ao PL é o aumento da alíquota básica de contribuição, de 11% para 14%. Além disso, o projeto estabelece alíquota suplementar de acordo com a seguinte tabela:

Alíquota Base	14%
Alíquota Suplementar Máxima	5%

Tabela 3 – Faixas de Remuneração para as Alíquotas Suplementares

Percentuais da Alíquota Suplementar	Faixas de Vencimentos	Alíquota Suplementar	Parcela Adicional
0	0	1.132,50	R\$ -
20%	1.132,50	2.265,00	R\$ 11,33
40%	2.265,00	3.397,50	R\$ 22,65
60%	3.397,50	4.530,00	R\$ 33,98
80%	4.530,00	5.662,50	R\$ 45,30
100%	5.662,50	5,00%	

A tabela acima reflete as disposições normativas propostas elencadas a seguir. A base de contribuição dessa alíquota suplementar será, para os servidores ativos vinculados ao Plano Financeiro, a mesma definida no art. 5º da proposição (de 14%) e, para os aposentados e pensionistas, a alíquota incidirá sobre a totalidade dos proventos de aposentadorias e pensões. A alíquota suplementar será progressiva, com aplicação de percentual da alíquota total, de acordo com as seguintes faixas de vencimentos e proventos:

- i) Isento até o valor da menor remuneração bruta mensal dos servidores públicos municipais, estabelecido no inciso I do art. 5º, da Lei nº 15.774 de 29 de maio de 2013 e suas alterações posteriores;
- ii) 20% da alíquota total sobre a parcela que exceder ao valor da menor remuneração bruta mensal dos servidores públicos municipais até duas vezes o teto no inciso I;
- iii) 40% da alíquota total sobre a parcela que exceder duas vezes o valor da menor remuneração bruta mensal dos

servidores públicos municipais até três vezes o valor indicado no inciso I;

- iv) 60% da alíquota total sobre a parcela que exceder três vezes o valor da menor remuneração bruta mensal dos servidores públicos até quatro vezes o teto do inciso I;
- v) 80% da alíquota total sobre a parcela que exceder quatro vezes o valor da menor remuneração bruta mensal dos servidores públicos até cinco vezes o teto do inciso I;
- vi) 100% da alíquota total sobre a parcela que exceder cinco vezes o valor da menor remuneração bruta mensal dos servidores públicos municipais.

Outro elemento importante a ser ressaltado é que o Poder Executivo terá poder discricionário de alterar a alíquota de contribuição, dentro de certos limites, sem necessidade de lei específica, mediante justificativa técnica. A tabela apresentada anteriormente pode ser sintetizada da maneira abaixo:

Tabela 4 – Alíquotas de Contribuição

Faixa de Renda (salário de contribuição)	Alíquota Previdenciária Total
0 ----- R\$ 1.132,50	14%
R\$ 1.132,50 ----- R\$ 2.265,50	15%
R\$ 2.265,50 ----- R\$ 3.397,50	16%
R\$ 3.397,50 ----- R\$ 4.530,00	17%
R\$ 4.530,00 ----- R\$ 5.662,50	18%
Valor maior que R\$ 5.662,50	19%

Aporte de recursos para o RPPS

De acordo com o art. 23 da proposição, o Poder Executivo destinará patrimônio imobiliário e demais bens e direitos ao FUNPREV, até o montante total que corresponda ao passivo atuarial do Plano Financeiro. Após a efetiva transferência e contabilização dos bens e direitos do patrimônio do FUNPREV, o IPREM poderá transportar Segurados do Plano Financeiro para o Plano Previdenciário até o valor correspondente às respectivas reservas matemáticas necessárias à cobertura dos benefícios associados a estes Segurados, garantindo-se Índice de Cobertura11 no mínimo de 1,02. Outras importantes medidas propostas relacionadas à capitalização do RPPS são as elencadas a seguir. Segundo o art. 27, fica o Poder Executivo autorizado a ceder ao FUNPREV 50% do Fluxo Livre da Dívida Ativa do Município de São Paulo que vier a ser recebido até 31 de dezembro de 2092. Essa cessão não compreende os valores referentes aos honorários advocatícios. Finalmente, o artigo 28 autoriza o Município a ceder, de forma onerosa e para fins de securitização, os fluxos financeiros livres decorrentes de créditos inadimplidos inscritos ou não em dívida ativa, de natureza tributária ou não, que estejam com parcelamento em vigor ou não, e que não estejam com exigibilidade suspensa, bem como as demais receitas decorrentes de sua atuação.

Nova estrutura organizacional para o IPREM

Há um conjunto de ações administrativas que um ente pode fazer sem a necessidade de aprovação de leis federais, com vista à melhor gestão do seu RPPS. Entre as principais ações administrativas nesta categoria, destacam-se: auditoria da folha de pagamentos; correção das inconsistências de dados (que pode, por exemplo, transformar uma pensão temporária em vitalícia); melhor gestão da compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS municipal; cruzamento da base de dados do ente contra as do governo federal; entidade gestora única para o RPPS; certificado de regularidade previdenciária (CRP), entre outras. A proposição em tela visa justamente aprimorar a gestão do RPPS municipal. Nesta nota técnica não entraremos em detalhes sobre a proposta de reorganização do IPREM, uma vez que foge do escopo de competência desta consultoria. Entretanto, como

ressaltou Marcelo Caetano, a proposta de uma nova organização do IPREM obedece à seguinte rationale:

Atualmente, muitos estados e municípios administram seus RPPS de forma fragmentada. É usual a organização do trabalho de tal forma que cada poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – apresenta processo independente de concessão e manutenção de benefícios de aposentadoria e pensões. Mesmo dentro do Poder Executivo, há vários casos em que as aposentadorias são concedidas e mantidas por órgãos distintos dos que concedem a mantêm a pensão por morte. A criação de uma entidade gestora única para o RPPS amplia os ganhos obtidos por meio das economias de escala e sinergias em decorrência do fim da execução das mesmas tarefas por diferentes equipes. Ademais, a fragmentação torna o RPPS mais suscetível a fraudes (CAETANO, 2010, p. 11).

Análise CTEO sobre estudos previdenciários – FIPE, Vesting e Sec. Mun. de Gestão

Considerações sobre os Estudos Previdenciários – FIPE e Vesting

A consultoria Vesting, no "Estudo atuarial de cenários para equacionamento do déficit financeiro e atuarial" (2017) estimou o passivo atuarial do regime de previdência municipal em R\$ 151,5 bilhões no cenário base (sem a adoção de qualquer medida). O déficit atuarial indica, em valores presentes, a insuficiência de cobertura do patrimônio do plano frente ao valor das obrigações futuras do plano. A avaliação realizada pela Vesting é referente à posição 31/12/2016.

Com os dados elaborados pela Vesting, a FIPE ("Estudo sobre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Servidores Públicos da Prefeitura do Município de São Paulo, 2017) recalculou o déficit atuarial a partir da exclusão do ano de 2017 e inclusão de 2092. Como resultado o déficit atuarial estimado pela FIPE foi de R\$ 155,7 bilhões.

O estudo da FIPE, também, mensura o impacto atuarial de cada uma das medidas propostas no PL621/2016 para solucionar o déficit atuarial. A Tabela 1 apresenta os ganhos com cada medida, bem como uma estimativa dos resultados que poderão ser obtidos com a reforma previdenciária federal e a adoção de medidas de gestão:

Tabela 1 - Passivo Atuarial e Impacto das Medidas