

Por meio deste documento apresenta-se as considerações e justificativas ao incluso projeto de reforma da previdência municipal.

No ano de 2019 entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 103/2019 que reformou a previdência nacional. Apesar de alardeada como uma reforma que não afetaria os servidores públicos dos Estados e Municípios na prática não foi isto que o texto da legislação trouxe, em verdade, desde a entrada em vigor já há efeitos aplicáveis a esses servidores, todavia parte da reforma somente recairá sobre esse grupo quando editada norma própria do ente a que são vinculados.

Neste sentido, a aplicabilidade da reforma aos servidores públicos dos Estados e Municípios tem como principal foco os Institutos de Previdência com déficit atuarial, ou seja, praticamente todos os existentes hoje no país.

O IMPRES não é exceção a essa regra, possuindo atualmente um déficit atuarial de mais de cento e vinte milhões. Tal montante vem crescendo ao longo dos anos, como pode ser acompanhado pelos cálculos atuarias realizados anualmente.

Sobre essa realidade, o parecer @RLA 18/00212655 do TCE/SC emitido quando da realização de fiscalização ao IMPRES em 2018 apontava que:

Em relação à quantidade de segurados inativos do IMPRES, dados do Instituto demonstram que, mantendo-se constante o número de servidores ativos, conforme última avaliação atuarial, verifica-se que a razão atual de servidores ativos por servidores inativos é de 21,6%, o que significa que temos em torno de um segurado inativo para cada cinco segurados ativos. Entretanto, estima-se que a quantidade de servidores inativos crescerá 94% até 2027, o que fará

com que este índice aumente, visto que a quantidade de contratações na Administração Pública tende a ser cada vez menor em decorrência das restrições orçamentárias do Ente Federativo e dos avanços tecnológicos. Assim, ressalta-se a importância do controle do déficit do IMPRES, uma vez que em um breve futuro haverá um aumento considerável dos servidores inativos, tanto em números absolutos quanto em números relativos, o que pode afetar drasticamente a saúde financeira do instituto.

(...)

Por conseguinte, considerando todas as circunstâncias levantadas na íntegra deste relatório, nota-se uma situação de desequilíbrio atuarial que se agrava ano a ano, com pouca atuação da Prefeitura Municipal para o atingimento do equilíbrio atuarial de forma duradoura e efetiva.

(...)

A responsabilização pelo presente apontamento remonta que o Executivo Municipal deixou de adotar providências adicionais efetivas para sanar ou, ao menos, minorar o referido déficit, que continua crescendo em progressão preocupante.

(...)

O benefício da fiscalização reside na conscientização acerca do atual estado atuarial do sistema previdenciário, com recomendação para alteração da política previdenciária para evitar futura situação de insolvência.

Visando atacar esse déficit atuarial crescente é que se apresenta a presente reforma previdenciária, com três pilares principais: (I) alterar a regras de concessão de pensões e aposentadorias, (II) instituir a previdência complementar e (III) enquadrar o IMPRES nas obrigações do pró-gestão.

Antes de esclarecer os meandros do projeto alguns destaques são indispensáveis.

O primeiro é que a reforma proposta foi elaborada levando em conta diversas fontes, quais sejam: Emenda Constitucional nº 103/2019, Portaria SPREV nº 464/2019, consultoria especializada fornecida pela empresa Lumens Atuarial e pela ASSIMPASC e doutrina previdenciária (Previdência Social Anotada, de José Antônio Savaris / Comentários à Reforma da Previdência EC 103, de João Battista Lazzari, Carlos Alberto Pereira de Castro, Daniel Machado da Rocha e Gisele Kravchychyn.). Além disso, como legislação comparada, foi utilizada a dos RPPSs dos Municípios de Jaraguá do Sul, Criciúma e Concórdia. Ou seja, está baseada em sólidos alicerces técnicos.

No ponto, inclusive, é dever apresentar as simulações elaboradas pelo atuário do IMPRES que apresentam os cenários resultantes da reforma da previdência de várias formas, o documento encontra-se anexo, do qual destacamos o trecho de maior relevância:

Cenário	Impacto atuarial	Resultado (Deficit Atuarial)	Plano de Amortização Prazo de 35 anos - até 2055
Resultado Atuarial oficial – 31/12/2020	-	R\$ 120 milhões	Aporte mensal de R\$ 650 mil
I. Manutenção das regras atuais e elevação da contribuição patronal de 22% para 28%	R\$ 20 milhões	R\$ 100 milhões	Aporte mensal de R\$ 530 mil
II. Contribuição patronal de 28% e implantação de novo cálculo para concessão de pensões, de novas regras de concessão de aposentadorias, permanentes e de transição, para todos os servidores, conforme aplicado aos segurados da União	R\$ 77 milhões	R\$ 43 milhões	Aporte mensal de R\$ 232 mil
III. Idêntica ao cenário II, exceção à regra de transição de aposentadoria voluntária com redução de um ano na idade mínima para adimplemento de benefício	R\$ 73 milhões	R\$ 47 milhões	Aporte mensal de R\$ 254 mil
IV. Idêntica ao cenário II, salvo às regras de transição através de sistema de pontuação e de pedágio, sendo que a primeira há aumento de um ponto a cada dois anos e para segunda pedágio de 50% do tempo que faltaria na data publicação da Lei	R\$ 67 milhões	R\$ 53 milhões	Aporte mensal de R\$ 284 mil
V. Idêntica ao cenário II, exceção se dá nos benefícios por média cujo cálculo do provento considera a média de todos os salários e 15 anos de contribuição com benefício de 60% resultante desse mais 2% por ano adicional de contribuição	R\$ 72 milhões	R\$ 48 milhões	Aporte mensal de R\$ 255 mil
VI. Idêntica ao cenário II, mas considerando o benefício por média concedido através da regra vigente	R\$ 54 milhões	R\$ 66 milhões	Aporte mensal de R\$ 287 mil
VII. Idêntica ao cenário II, mas mantendo a Regra de Pensão atual.	R\$ 60 milhões	R\$ 60 milhões	Aporte mensal de R\$ 322 mil

A segunda é que está sendo apresentado neste momento após longo, e muito produtivo, processo de discussão com os servidores municipais. O IMPRES conta hoje com 1.029 segurados, entre ativos, inativos e pensionistas, portanto, trata-se de alteração legal que afeta significativa parcela da população, seja de forma direta ou indireta, de modo que sem amplo processo de debate de ideias a proposta é totalmente inviável.

O último ponto a ser ressaltado é que a proposta de reforma elaborada pelo IMPRES inclui o aumento da alíquota patronal de 22% para 28%.

Neste quesito, há necessidade de mais longa explanação.

No ano de 2020 foi realizada alteração legal que elevou as alíquotas de contribuição dos servidores de 11% para 14% e instituiu alíquotas de 14%, no que excedesse o piso municipal, sobre os benefícios dos inativos. Essa mudança resultou em uma redução de **R\$ 40.793.091,25** (vide valor apurado na pg. 37 e na pg. 56 do cálculo atuarial de 2020 - última revisão) do déficit atuarial do IMPRES, montante suportado pelos servidores ativos, inativos e pensionistas.

Já no ano de 2021 o IMPRES foi alvo de auditoria por parte da Secretária Nacional de Previdência - SPREV, que pontuou:

5.20. No tocante a alíquota de contribuição patronal, excluídos os reflexos dos benefícios acessórios que passam a ter natureza estatutária, visando a completa implementação do equilíbrio financeiro e atuarial, mandamento do artigo 40 da Constituição Federal, o Município deverá passar a adotar alíquotas de contribuição patronal normal de 28,00%, enquanto a avaliação atuarial continuar apresentando resultados deficitários. Resultado este que deverá ser financiado na forma determinada pela

Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018.

Trata-se, portanto, de alteração mandatária, nos termos do relatório elaborado por controlador externo. Ademais, entendemos como medida justa, pois resulta, isoladamente, em uma redução de vinte milhões do déficit atuarial, é plenamente comportada pelos entes públicos e faz frente aos efeitos causados por medidas administrativas que afetam negativamente o déficit atuarial, tais como a propositura da atual Lei Complementar nº 407/2020, sem o devido estudo atuarial, e o reparcelamento do débito previdenciário em montante inferior aos juros anuais (Lei Complementar nº 403/2019), como pontuado pelo examinador externo da SPREV:

Para a amortização do Passivo Atuarial o Município tem adotado a sistemática de amortização com valores de aportes escalonadas, postergando a cada novo exercício a implantação do plano, com a redução dos valores dos aportes já previstos em ato legal, relegando para o futuro a regularização e o equilíbrio do plano previdenciário.

(...)

5.9. A prática vigente onera financeiramente a geração futura de servidores e dos cidadãos do município, pois posterga o atendimento do equilíbrio financeiro atuarial do RPPS. Portanto, é primordial que o método de financiamento do plano previdenciário seja definido com foco no custeio, que estabeleça um plano equilibrado ao longo do tempo, não onerando financeiramente as gerações futuras de servidores e de cidadãos e o próprio ente federativo.

Feitas as considerações passamos aos apontamentos atinentes ao texto legal.

Iniciando pelo mais simples, as alterações da estrutura

administrativa do IMPRES têm como fio condutor a sua adequação aos preceitos do programa pró-gestão, visando garantir o certificado de investidor qualificado ao IMPRES o que lhe abre a possibilidade de buscar investimentos mais variados e rentáveis, inclusive com a opção de investir em mercados do exterior.

Seguindo, a instituição da previdência complementar é uma obrigação trazida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que deve ocorrer até novembro do ano corrente. Sua principal característica é a de limitar o vencimento dos futuros aposentados ao teto do regime geral de previdência. Entretanto, ela aplica-se somente aos servidores que ingressarem no serviço público após a sua entrada em vigor.

Ainda, sobre a previdência complementar a redação da minuta foi objeto de análise e debate pelo grupo de trabalho instituído pelo Município, estando aprovada por ele.

No que tange as mudanças nos benefícios, a regra geral para concessão de aposentadoria é aquela disposta na Emenda Constitucional nº 103/2019, sem discricionariedades por parte do IMPRES. Contudo, há necessidade de separação para melhor explicação entre os demais temas centrais do tópico: (I) a mudança nos cálculos dos benefícios, (II) a mudanças das pensões e (III) as regras de transição.

O coeficiente de Cálculo definido pela Emenda Constitucional nº 103/2019, para a maioria dos casos, corresponde a 60% da média aritmética de todos os salários, com o acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano que exceder o tempo de 20 anos de contribuição para os homens e de 15 anos para as mulheres.

Os projetos de lei remetidos pelo executivo no ano de 2020 estabeleciam que ambos os sexos teriam acréscimo de

dois pontos percentuais para cada ano que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, pesando de sobremaneira as servidoras municipais.

A minuta elaborada pelo IMPRES conta com cálculo do benefício corresponde a 60% da média aritmética de todos os salários, com o acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano que exceder o tempo de 15 anos de contribuição para ambos os sexos.

Tal mudança, em comparação com o texto da EC 103, tende a representar a manutenção do valor de R\$ 5.000.000,00 no déficit atuarial, o que a nosso ver, é plenamente suportável e, principalmente, garante um cálculo de benefício mais justo aos futuros inativos e pensionistas.

As regras atinentes as pensões, por outro lado, foram trazidas na íntegra da EC 103/19 para o IMPRES. Isto se dá pelo grande impacto que este benefício representa nas contas do Instituto, de modo que quaisquer mudanças nessa regra inviabilizariam todas as demais "melhorias" contidas na minuta.

De outra banda, a utilização das regras das pensões nestes termos não deixa de representar um ganho dos servidores municipais, se é que se pode assim dizer, quando posta lado a lado com a proposta estudada por outros entes públicos do país que tem como intenção a fixação da cota inicial por volta de 1/3 do valor devido, enquanto a minuta apresentada institui como cota mínima 60% do benefício, equivalentes a 3/5 para efeito de comparação.

Ainda, sobre as pensões, ficou assegurado no projeto a garantia de que nenhuma pensão será inferior ao piso municipal.

Finalmente, o último tópico que merece destaque

especial é o referente as regras de transição. No total a minuta contempla três regras de transição aplicáveis aos servidores que tenham ingressado no serviço público municipal até a entrada em vigor da reforma.

A primeira regra, vulgarmente chamada de regra dos pontos, foi extraída do artigo 4º da Emenda Constitucional nº 103/2019. No entanto, na minuta apresentada, houve modificação da regra para definir o aumento dos pontos mínimos a cada dois anos e não a cada ano como disposto pela emenda.

A segunda regra, vulgarmente chamada de regra do pedágio, foi extraída do artigo 20 da Emenda Constitucional nº 103/2019. Contudo, na minuta apresentada, houve modificação da regra para definir como tempo adicional de contribuição o período de cinquenta por cento do tempo que faltaria em contraste com os cem por cento constantes no texto da reforma Federal.

A terceira, e última, regra, vulgarmente chamada de regra dos 28/33, foi extraída do artigo 17 da Emenda Constitucional nº 103/2019. Essa regra foi mantida nos mesmos termos da constante na regra Constitucional, porém trata-se de dispositivo que não estava na reforma proposta no ano anterior.

Tais regras de transição, em comparação com o texto da EC 103/19, representam, de forma aproximada, a manutenção do valor de R\$ 10.000.000,00 no déficit atuarial, valor que compreendemos como suportável, principalmente em comparação ao benefício que essas alterações trarão aos servidores que se encontrem, quando da entrada em vigor da reforma municipal, muito próximos da aposentadoria, pois representam uma redução de 50% dos "pedágios" apresentados pela

legislação original e acrescenta uma possibilidade aos segurados que possuem elevado tempo de contribuição, mas baixa idade, de ingressarem na inatividade, mesmo que com benefício reduzido.

Tal cenário, simulado integralmente pelo atuário do IMPRES, resultou na seguinte situação:

Conforme cenário descrito pelos itens I, a. e b., descritos anterioremente	R\$ 63 milhões	R\$ 57 milhões	Aporte mensal de R\$ 302 mil
----------------------------------------------------------------------------	----------------	----------------	------------------------------

Nestes termos, a reforma tende a resultar em uma situação de déficit atuarial de **R\$ 57.000.000,00** após a sua aprovação, ou seja, uma redução aproximada de **R\$ 63.000.000,00**, porém se considerado o valor abatido pelo aumento das alíquotas de contribuição em 2020 a redução total estimada será de **R\$ 103.793.091,25**.

Nota-se, confirmando o cenário simulado, os seguradores estarão suportando **R\$ 83.793.091,25**, referentes as mudanças das regras nesta reforma somado ao aumento da alíquota no ano de 2020, enquanto o Município suportaria **R\$ 77.000.000,00**, resultantes da soma do déficit remanescente com a redução proporcionada pelo aumento da alíquota patronal. Assim sendo, o déficit atuarial do IMPRES estaria, quando da aprovação da reforma, dividido, praticamente, em 50% para os servidores e 50% para o ente público.

O que se mostra perfeitamente sustentável aos entes (executivo, legislativo e SIMAE), pois, nos termos dos dados disponíveis no portal da transparência municipal, remetendo-se a 2019 é possível averiguar um superávit de cerca de R\$ 25.700.000,00, já para o ano de 2020, retirado da mesma fonte, o superávit aproxima-se de R\$ 29.600.000,00, em ambos os casos já excluídos os recursos vinculados.

Por fim, é importante ressaltar que a aprovação dessa

reforma não garante a incoerência futura de novos aumentos do déficit atuarial.

Inclusive, já é sabido, que em decorrência, principalmente, da aprovação da Portaria 6.132, que o ano de 2022 apresentará novo déficit.

Todavia, a reforma garantirá por longo período a solvência do IMPRES e reduzirá, drasticamente, os aportes adicionais dos entes públicos, resguardando a capacidade de investimentos, além de fornecer ao Instituto novas ferramentas para buscar equalizar o déficit ao longo dos próximos anos.

Ressalta-se, sobre os aportes adicionais, que no ano de 2021 estes estão na casa dos R\$ 431.438,26, sem abater efetivamente montante do déficit - paga-se somente parte dos juros - e com aumentos escalonados anuais. Com a reforma, e tendo por base a simulação do atuário, os aportes adicionais cairiam para, aproximadamente, R\$ 302.000,00, abatendo-se montante do déficit e em parcelas fixas por 35 anos.

No comparativo, entre a simulação da situação atual com o disposto na LC 403/2019, no ano de 2022 haveria uma redução mensal dos aportes adicionais de R\$ 142.381,41, já para o ano de 2023 a redução mensal seria de R\$ 445.190,89. Obviamente, tais projeções, não contemplam o já esperado déficit atuarial a ser apurado em 2022, o que irá elevar, obrigatoriamente, o montante a ser aportado em 2023.

Não há caminho fácil! O que foi escolhido apresenta suas dificuldades, mas não é o mais penoso dentre os disponíveis, para nenhum dos envolvidos.

Qualquer medida adotada, ou deixada de adotar, apresenta um reflexo na vida dos segurados, na saúde financeira dos entes e, por conseguinte, de todos os

munícipes. Entretanto, isto não pode se tornar uma barreira impeditiva aos ajustes, tampouco pode servir com escusa para sobrecarregar qualquer dos envolvidos. Deve-se buscar o equilíbrio entre as duras medidas necessárias e a realidade financeira dos segurados e dos entes públicos. Não se buscam culpados, de modo que ninguém deve ser sobrecarregado pelas mudanças necessárias.

Diante de todo o exposto, defende-se a aprovação desta minuta da reforma, pois representa a melhor situação possível aos segurados, sem comprometer o equilíbrio atuarial, estando baseada em critérios técnicos, atendendo aos apontamentos feitos pelos controladores externos que auditaram o Instituto e tendo sido construída em real processo democrático com os segurados.