

Ministério da Previdência e Tribunais de Contas: contribuições institucionais para a sustentabilidade previdenciária

Ricardo Souza*

RESUMO

Utilizando como referência a reforma previdenciária impulsionada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 16 de dezembro de 1998, este artigo tem como lastro metodológico a pesquisa bibliográfica, propondo uma análise da profundidade da crise previdenciária, da dimensão que os RPPS adquiriram na atualidade e da necessidade de uma visão política mais complexa, como forma de orientar a ação de dois atores fundamentais. O primeiro ator é o Ministério da Previdência Social (MPS), que, em sua condição de integrante da Administração Pública Federal, tem a competência para conduzir a estratégia da reforma previdenciária no cenário federal. O segundo ator é a instituição Tribunal de Contas, abrangendo o Tribunal de Contas da União, os estaduais, o do Distrito Federal e os municipais, presentes no cotidiano dos entes federados brasileiros por intermédio do instrumento constitucional do Controle Externo. Em vista disso, propõe-se uma ação articulada entre o primeiro, por meio de sua natureza de cérebro estrategista em Estado federativo, e o segundo, pela natureza de instrumento de controle e em face à capilaridade e à capacidade de acompanhamento que possui. Essa ação integrada em muito pode contribuir para o desenvolvimento dos RPPS no Brasil, implementando um modelo de gestão e controle pautado pelo princípio do desenvolvimento sustentável, que, na seara previdenciária, tem um forte componente atuarial.

Palavras-chave: Seguridade social. Previdência social. Custo social.

* Técnico de auditoria das contas públicas, advogado, professor na área previdenciária em graduação e pós-graduação, autor do livro Novo Direito Previdenciário Brasileiro, mestre em Políticas Públicas (tema da dissertação “Os Fundos Previdenciários e o Desenvolvimento Local Sustentável”), ex-presidente da RECIPIREV e ex-membro do Conselho Fiscal da Funape. E-mail: ricardo@tce.pe.gov.br

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira, em que pesem os parcos 23 anos de existência, já sofreu três representativas mudanças constitucionais na esfera previdenciária, expressas nas emendas nº 20 (de 15 de dezembro de 1998), 41 (de 19 de dezembro de 2003) e 47 (de 5 de julho de 2005).

Contudo, os debates em torno do tema ainda indicam que as três emendas não se demonstraram suficientes para apontar uma solução definitiva, motivo pelo qual palavras como *déficit*, *insustentabilidade* e *reforma* não saíram da pauta e do discurso dos profissionais e da imprensa especializada.

Levando-se em consideração a construção de um senso comum sobre os motivos da crise, a razão aparente é o foco do diagnóstico: os aspectos financeiros. Todavia, se apesar desse diagnóstico os problemas permanecem, isso significa que outros aspectos estão sendo negligenciados ou tratados de maneira insuficiente.

Assim, um primeiro desafio para discutir a crise previdenciária é realizar um diagnóstico integral, com a identificação de um projeto integral e do papel das instituições e atores desse projeto.

Tal propósito é de grande amplitude, notadamente pelo universo de instituições e atores sociais envolvidos, a exemplo dos entes federados, Ministério da Previdência Social (MPS), tribunais de contas, Ministério Público, Poder Judiciário, sindicatos, sociedade civil organizada, instituições financeiras, especialistas, etc.

Por outro lado, a amplitude do objeto de estudo se alarga, ainda mais, se considerarmos que a previdência brasileira abarca diferentes regimes de previdência social e entidades de previdência complementar. Assim, focando e restringindo a visão para o objeto de análise dentro da estrutura previdenciária, faz-se, aqui, uma opção: os Regimes Próprios de Previdência Social, ou RPPSs.

Estudar os RPPSs é de grande valia para o país, considerando que abrangem realidades muito distintas, desde a União, os 26 estados e os 5.564 municípios, e situações diversas, tanto em termos de gestão, finanças e condição socioeconômica.

Especificando ainda mais o campo de análise no universo das instituições e atores envolvidos com a dinâmica do funcionamento dos RPPSs, é feita a segunda opção, pela apreciação do papel do Ministério da Previdência Social (MPS) e dos tribunais de contas. Estes, pela competência fiscalizadora, e aquele, pela sua condição de condutor da estratégia política na estrutura federativa do Estado brasileiro.

Temos, portanto, o objetivo deste estudo, a saber, analisar o papel do MPS e dos tribunais de contas com respeito à contribuição que podem dar ao desenvolvimento dos RPPSs no Brasil. Para iniciar essa discussão, segue uma breve revisão do que foram as reformas previdenciárias a partir da EC nº 20/1998 em relação aos regimes de previdência social.

2 AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA E OS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A convergência de várias tendências econômicas e sociais apontou para um quadro que muitos autores denominam *crise da previdência*. Em linhas gerais, são elencados, como fatores: o aumento da expectativa de vida, a reestruturação produtiva (que faz evaporar vários postos de trabalho e, por consequência, os contribuintes do sistema previdenciário), a ausência de contributividade (KERZTMAN, 2008, p. 29)¹ nos RPPSs e a ausência de profissionalismo na gestão (GIAMBIAGI e TAFNER, 2010, p. 12-13; SOUZA, 2010, p. 51-55).

Esse diagnóstico orientou as medidas reformadoras, cujas linhas gerais podem, assim, ser estabelecidas (SOUZA, 2010):

- a) Previsão do equilíbrio atuarial na organização do regime geral de previdência social, RGPS (CF/88, artigo 201, *caput*), e RPPS (idem, artigo 40, *caput*);
- b) Estabelecimento do caráter contributivo para os segurados dos RPPSs;
- c) Definição de idade mínima para aposentadoria nos RPPSs (Emenda constitucional n.º 20/1998, artigos 8º e 40, § 1º, III, a);
- d) Implantação do fator previdenciário para o RGPS (Lei n.º 9.876/1999);
- e) Fim da integralidade² e implantação de critério para o cálculo dos benefícios mais aproximados ao cálculo do RGPS (CF/88, art. 40, §§ 2º e 3º, e Lei n.º 10.887/2004);

Para entender o que vem a ser o equilíbrio atuarial, é necessário compreender que resulta do cálculo atuarial. Este é uma projeção de receitas e despesas previdenciárias feita para várias décadas, o que se faz utilizando os conhecimentos da ciência atuarial. Nesse sentido, valem os ensinamentos de Sandro Torres e Jonas Moreno (2011):

A atuária é o ramo da ciência matemática ou estatística que lida com projeções probabilísticas de eventos, baseados em dados pesquisados na população para a administração de seguros, planos de saúde, planos de previdência, entre outros, determinando-lhes o valor do prêmio, o montante e a temporariedade das contribuições, etc. O termo “atuária” propriamente dito tem sua origem em “ata”, simplesmente, o hábito primitivo de transcrever para o papel o registro de atos e fatos, assumindo modernamente um significado muito mais abrangente. Na verdade, não se trata de uma disciplina nova, que tenha surgido nos últimos séculos, mas de um desdobramento de procedimentos realizados desde a Antiguidade, os quais naturalmente assumiram nova feição com os trabalhos de Fermat e de Pascal na França, De

1 Segundo Ivan Kertzman, “contributividade significa que, para ter direito a qualquer benefício da previdência social, é necessário enquadrar-se na condição de segurado, devendo contribuir para a manutenção do sistema” (KERTZMAN, 2008).

2 Integralidade é o critério segundo o qual o segurado do RPPS tem o direito a se aposentar com a remuneração do cargo efetivo (SOUZA, 2010, p. 136).

Witt na Holanda, Grauns e Halley na Inglaterra, que avançaram nos estudos de probabilidade e da demografia relacionada à longevidade humana. (TORRES; ALMEIDA, 2011, p. 163-167).

Desse modo, por intermédio dos conhecimentos da atuária, procede-se ao cálculo que fornecerá uma projeção atuarial de um regime previdenciário, seja público ou privado. Nos termos da ordem constitucional brasileira, os regimes de previdência social devem estar equilibrados atuarialmente, ou seja, essa projeção deve garantir, em longo prazo, que as receitas pagarão as despesas previdenciárias. Dessa maneira, não é estranho afirmar que o equilíbrio atuarial é a expressão da sustentabilidade nos RPPSs.

Isto posto, evidencie-se que o foco dessas ações está no equacionamento da relação receita e despesa previdenciária, numa perspectiva de reequilíbrio das finanças públicas. No entanto, a crise previdenciária precisa ser compreendida para além do seu aspecto financeiro, merecendo ser subdivida, acrescentando-se os aspectos político, jurídico e gerencial (SOUZA, 2010).

Certamente, o aspecto financeiro é mais debatido quando se discutem reformas, diante da tendência à redução da receita e ao aumento da despesa. Há, contudo, o aspecto político, relacionado à fragilidade da cultura previdenciária e à ausência de um projeto de desenvolvimento previdenciário. Já no tocante ao aspecto jurídico, há normas conflituosas e decisões judiciais que seguem o mesmo caminho. Por fim, o aspecto gerencial diz respeito à carência de adoção de práticas previdenciárias já adotadas em larga escala, exceto nos regimes de previdência social, como era o exemplo do cálculo atuarial cuja previsão somente veio a acontecer após a Emenda Constitucional n.º 20/1998 (SOUZA, 2010).

3 DISCUSSÕES ATUAIS SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Inúmeros problemas e formulações têm pautado as propostas de uma nova reforma previdenciária. Formulações bibliográficas, palestras em eventos e notícias dão conta de que novas mudanças estão em curso. Numa visão panorâmica, há que se evidenciar cinco questões exemplificativas.

A primeira, quiçá a mais discutida, diz respeito às mudanças demográficas e econômicas, cujo norte vem sendo dado pelos estudos de Giambiagi e Tafner (2010, p. 23-121), evidenciando fatores sociais impactantes nas finanças previdenciárias, como a política de elevação do salário mínimo, os custos diferenciados da previdência para as mulheres, a longevidade “escandinava” e a vitaliciedade da pensão por morte, dentre outros.

Ainda nesse contexto, mas merecendo uma abordagem destacada, uma segunda questão está relacionada ao chamado bônus demográfico. Apesar de o tema ainda não estar em grande evidência, especialistas já estudam o impacto que a elevação da população ativa, atingindo o pico dos níveis históricos, produzirá na economia, no consumo e nos costumes. A propósito, ensinam José Eustáquio Diniz Alves, Daniel de Santana Vasconcelos e Angelita Alves de Carvalho (2010, p. 18):

Economicamente falando, isso significa que o peso da parcela da população em idades dependentes é maior sobre aqueles em idade economicamente ativa. Quando essa razão se reduz, o peso econômico da dependência diminui, e a população em idade ativa, ao produzir, gera recursos adicionais que podem ser revertidos em poupança, em investimentos e desenvolvimento econômico do país. Em síntese, essa é a ideia por trás da hipótese do bônus demográfico, que tem sido defendida recentemente por uma corrente de demógrafos e economistas com base em observações empíricas de sua ocorrência em vários países do mundo (ALVES; VASCONCELOS; CARVALHO, 2010).

Partindo dessas perspectivas, podemos considerar que os RPPSs, seguindo o contexto geral, podem estar diante de uma oportunidade de, nas próximas décadas, construir uma solução de sustentabilidade financeira e formação de poderosos fundos de pensão (vide comentários no tópico 4).

Uma terceira questão diz respeito à postura do MPS quanto às mudanças previdenciárias. Existe uma expectativa quanto a posições do MPS visando a mudanças normativas. Há sinais de que o Ministério da Previdência Social vem desenvolvendo gestões para uma simples, porém expressiva reformulação dos RPPSs. Dentre as propostas de mudança estão em discussão a “igualdade do critério de idade para aposentadorias de homens e mulheres” e a “limitação às pensões: fala-se em carência, fim de acumulações com aposentadorias, limitação do valor do benefício e limitação quanto ao período de gozo.” (A NOVA ..., 2011).

Em nível correlato com o anterior, merece destaque também a discussão em torno do fator previdenciário, que ainda encontra fortes reações sociais e políticas, ao mesmo tempo em que é defendido por aqueles que estão focando o equacionamento do *déficit* previdenciário. No sentido da mediação, temos a proposta do Senador Paulo Paim, que propõe a substituição do fator previdenciário pela instituição de uma idade mínima para a aposentação (MARINHO, 2012).

Por fim, há que se referenciar a previdência complementar para o servidor efetivo, que começa a ser implementada e tende a produzir uma reformulação nos RPPSs. Esse é o caso do Estado de São Paulo (SÃO PAULO (Estado), 2011), cujo exemplo foi seguido pela União. A propósito, vale salientar que a esfera federal é também responsável por novas mudanças no campo previdenciário, notadamente quanto à pensão por morte e algumas regras de gestão (GOVERNO ..., 2012).

4 O CENÁRIO DOS RPPSS

A tese da obrigatoriedade de instituição dos RPPSs é cada vez mais frequente dentre o universo de profissionais que militam nessa seara³. Prevalece, todavia, em termos fáticos,

3 Nesse sentido, é esclarecedora a entrevista de Delúbio Gomes Pereira, ex-secretário de Previdência Social do MPS (GOMES, 2012) e a defesa de Souza (2010, p. 114-116).

a autonomia para escolha, condição em que os entes federados têm optado entre instituí-lo ou aderir ao RGPS. Suplantando essa questão, a União e os estados e o Distrito Federal optaram, todos, por instituir RPPSs. Todavia, em relação aos municípios, há uma divisão entre os que estão no RGPS e os que possuem seu próprio RPPS. Segundo a Revista Previdência Social (2012, p. 10) “todas as capitais e 1.950 municípios têm seus regimes próprios implantados”.

No cenário nacional, o governo federal e o MPS têm função estratégica. Aqui, há que se diferenciar a União na condição de gestora do seu próprio RPPS, do governo federal, condutor, principalmente por intermédio do MPS, da política nacional previdenciária.

Em termos práticos, o MPS tem sido um ator permanente na elaboração das emendas constitucionais previdenciárias, na Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, que estabelece normas gerais sobre os RPPSs, e no processo de concepção de outras normas nacionais relevantes e fiscalização (aí incluída a emissão de portarias, a orientação, supervisão e o acompanhamento, estabelecimento de parâmetros e das diretrizes gerais, a apuração de infrações e a aplicação de penalidades). O governo e o MPS agem dessa maneira em função das prerrogativas institucionais contidas nos artigos 24, XII, da CF, e 9º, da Lei n. 9.717/1998.

Também merece evidência, para a compreensão da realidade dos RPPSs, que por força do artigo 10, da CF, e do art. 1º, VI, da Lei n.º 9.717/1998, os servidores, aposentados e pensionistas têm direito à participação nos órgãos colegiados de gestão. Inevitável o comentário de que essa presença das entidades impulsiona a consciência dos sindicatos, suas lideranças e a categoria representada.

Por fim, na esfera do controle institucional, ressalte-se que o Ministério Público age pontualmente nos termos do art. 129, da CF, cabendo aos tribunais de contas, com fundamento no artigo 71, o controle externo dos RPPSs, tanto no tocante aos atos de pessoal, quanto à análise das contas. Ademais, cumpre anotar que a Lei n.º 9.717/1998, em seu artigo 1º, explicitando a amplitude da norma constitucional, prevê a auditoria atuarial dos RPPSs pelos tribunais de contas. Desse modo, o maior volume de ações de controle dos RPPSs está nas mãos dos tribunais de contas.

5 RPPS: OS QUATRO ASPECTOS DA CRISE DA PREVIDÊNCIA, ANOTAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UMA PROPOSTA DE POLÍTICA GLOBAL

Considerando os quatro aspectos da crise previdenciária evidenciados no tópico 2, é mister que uma solução global ao desafio de construção dos RPPSs seja capaz de responder de forma integral e integrada a todos eles.

O aspecto financeiro é reconhecidamente um ponto crucial. Nesse sentido, a dimensão e a diversidade da realidade brasileira indicam que políticas diferentes precisam ser implementadas para situações específicas.

Em pesquisa sobre os nove estados, capitais, além de cidades selecionadas da região Nordeste, Souza (2004) defendeu a existência de três realidades distintas: enquanto os estados possuíam, em esmagadora maioria, *déficit* financeiro, havia um equilíbrio entre capitais deficitárias e capitais superavitárias. Em relação aos demais municípios, indicou-se que quanto menores, maiores seus **potenciais superavitários, em vista da ocorrência de um alto número de segurados (contribuintes) em relação aos beneficiários (despesas)**.

Em que pese a pesquisa possuir 8 anos de tempo decorrido e estar focada na região Nordeste, tal percepção é chancelada em 2012 pelo Ministério da Previdência Social (REVISTA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2012, p. 11-12), segundo o qual “os estados têm um crescimento mais lento, em função do déficit passado”. Nas palavras do secretário de Políticas de Previdência Social, Leonardo Rolim:

Em relação aos municípios que implantaram seus regimes próprios a partir de 1999, a realidade é promissora: a cada ano aumentam os recursos nos investimentos financeiros. ‘Com exceção do Paraná, que conta com mais recursos, os estados que têm registrado maiores crescimentos são os da região Norte, com regimes mais recentes e, portanto, sem problemas de déficit (Idem, p. 11-12).

Assim, os RPPSs acumulam 156 bilhões de reais, dos quais 54 bilhões investidos no mercado financeiro.

A notícia do capital previdenciário acumulado pelos RPPSs e da tendência ao crescimento é reforçada pela tese do bônus demográfico, comentada no tópico 3, reforçando a projeção de algumas décadas de crescimento da poupança previdenciária dos RPPSs.

É um grave equívoco, portanto, equiparar-se os RPPSs à ideia de *déficit* previdenciário. Há que se distinguir os que estão deficitários dos que possuem tendência promissora. Enquanto os entes federados deficitários precisam de uma estratégia financeira que prepare uma transição de longo prazo de uma realidade deficitária para uma realidade autossustentável. Nos entes superavitários, a estratégia parece ser impulsionar a poupança previdenciária, enquanto não se inicia o grande fluxo da despesa previdenciária, resultante do processo gradual em que os segurados vão cumprindo os requisitos para a aposentação.

Em relação ao exposto, Souza (2004) defende que a poupança previdenciária seja utilizada prioritariamente para o desenvolvimento de uma política de geração de trabalho em renda pautada para o desenvolvimento local sustentável, ao tempo em que analisa que uma política dessa importa em riscos, motivo pelo qual defende um sistema de controle que articule sindicatos, ministério público, associações municipalistas, gestores previdenciários, etc. Nesse contexto, o autor reserva atenção privilegiada ao papel dos tribunais de contas e do Ministério da Previdência para a definição da estratégia e para o controle desses recursos.

Por outro lado, independentemente da situação superavitária ou deficitária, é mister que se faça um controle da realização da receita e da despesa, a saber, desenvolver controle

para que o RPPS não deixe de arrecadar os recursos previstos na estratégia previdenciária, que os recursos arrecadados sejam bem aplicados, respeitando o trinômio segurança, rentabilidade e liquidez, e que as despesas realizadas não sejam superiores à estratégia de financiamento.

Ainda sob o aspecto financeiro, duas questões possuem rebatimento jurídico. As mudanças relativas aos critérios para acesso aos benefícios, conforme comentários no tópico 4, é uma importante fissura que os chamados *parcelamentos* impingem à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000). Explique-se: a LRF representou uma mudança profunda, apesar de expressa numa lógica simples – a noção da gestão fiscal responsável. Esse conceito partiu de premissas óbvias, como *não se deve gastar mais do que se arrecada, não se deve contrair dívidas em um mandato executivo (presidente, governador, prefeito) e nem deixar a conta para o sucessor sem os recursos necessários ao pagamento.*

No entanto, quando o titular do executivo não repassa as contribuições previdenciárias na data e no montante financeiro corretos e faz um “acordo” para pagar essas contribuições não recolhidas em duzentos e quarenta meses (vinte anos)⁴, está, na verdade, criando dívida para os futuros mandatos executivos.

Sob o aspecto jurídico, uma solução efetiva parece indicar uma revisão das normas constitucionais, de forma a apurar a coerência das normas, bem como estabelecer explicitamente o papel estratégico da União. É mister, pois, a substituição da sucinta Lei n.º 9.717/1998 por um Código Nacional dos RPPSs, que estabeleça diretrizes políticas, normas sobre tributação, gestão e pagamento dos benefícios, sempre pautados pelos princípios constitucionais do equilíbrio financeiro/atuarial e pela sustentabilidade.

O espaço potencial de gestão dos RPPSs são os 26 estados, suas capitais e os demais municípios. Desse modo, desenvolver uma gestão qualificada para esse imenso universo demonstra-se tarefa de grande monta. Assim, além da política já em andamento (BRASIL, 2008), o país se vê no grande desafio de formar uma geração de gestores dos RPPSs, com conhecimento interdisciplinar, articulando gestão pública, direito, atuária, mercado financeiro e contabilidade, principalmente.

Por fim, mas não menos importante, surge o aspecto político, pois o equacionamento parece dar-se em dois campos, o da educação previdenciária e o do desenvolvimento de uma macropolítica nacional previdenciária.

A educação previdenciária visa à formação de uma cultura previdenciária, o que passa pelas instituições envolvidas, tanto da gestão quanto do controle. Em igual medida, esse movimento precisa partir da sociedade civil organizada. Somente por esses dois movimentos é que teremos a elevação da consciência previdenciária tanto na esfera da gestão e controle pelos aparatos estatais (e do papel que cada instituição desempenha), quanto pela elevação da consciência civil que fomenta o controle social.

⁴ 240 prestações

Todavia, existe aqui uma perspectiva genérica e difusa do equacionamento do problema, com uma imensa dependência dos diversos atores existentes nos campos supramencionados.

Nesse sentido, o segundo campo, o do desenvolvimento de uma macropolítica de desenvolvimento previdenciário, possui um ator principal, um responsável-mor: a União. Tanto pela sua capacidade de estabelecer normas gerais nessa esfera, quanto pela capacidade de supervisionar e fiscalizar do Ministério da Previdência.

Dessa maneira, está nas mãos do MPS desenvolver uma política nacional de capitalização, enfrentando o descomunal desafio de estabelecer regras, controlar informações e responsabilizar os RPPSs que descumprem as normas gerais. Parte dessa estratégia passa por desenvolver uma política nacional de capitalização dos RPPSs, no contexto da garantia dos benefícios previdenciários futuros, bem como inserindo os municípios numa política nacional de desenvolvimento da poupança interna.

Para executar essa estratégia, o papel do MPS pode ser potencializado pela articulação com os tribunais de contas, estabelecendo uma sinergia entre essas instituições, considerando a complementaridade de suas funções institucionais, bem como combinando a posição federativa e estratégica do MPS com a capilaridade e proximidade física dos tribunais de contas com os RPPSs auditados.

6 O CONTROLE EXTERNO DOS RPPSS

Em virtude do que foi mencionado, há que se refletir sobre a eficácia e a efetividade do papel de cada Tribunal de Contas na auditoria dos RPPSs. Conforme explicitado no tópico 4, o controle dos tribunais de contas sobre os RPPSs pode ser dado de forma relativamente rápida e levando em conta toda a dimensão da gestão e sustentabilidade previdenciária.

Segundo Torres e Almeida (2011, p. 161):

Em que pese o fato de os Tribunais de Contas, via de regra, terem como ponto de auditoria a verificação do equilíbrio atuarial dos fundos previdenciários, esta normalmente se restringe a uma verificação cartorial de que há um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido pelo Governo Federal e um Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), oriundo do parecer atuarial. São ainda observadas questões tangentes, como a atualização das contribuições estatais e o repasse da contribuição dos servidores. Quanto ao cálculo atuarial propriamente dito, a auditoria permanece meramente formal, restando intocada a materialidade dos dados propriamente ditos. Em outras palavras, não são rotineiramente auditados os cálculos, as hipóteses adotadas, as premissas de cálculo, os formulários empregados, as tabelas demográficas consideradas, a previsão probabilística das demandas a ocorrer no curto, no médio e no longo prazo, etc. Obviamente, interpõe-se aqui um considerável

risco de detecção na auditoria, resultando em se ter por regulares ou mesmo equilibrados fundos que, na verdade, são deficitários ou insustentáveis no futuro próximo ou mais além, risco que pode ser minimizado com o efetivo emprego da ciência atuária e dos recursos da tecnologia da informação na auditoria dos fundos de previdência [...].

No entanto, mesmo que o cálculo atuarial se realize com os dados e parâmetros corretos, não se pode perder de vista que ele representa um planejamento de longo prazo (atualmente, cerca de 80 anos). Por essa razão, se o cálculo atuarial não for executado (e se a auditoria não aferir a sua execução), estaremos diante de uma mera ficção.

Assim, se o cálculo atuarial estabelece uma projeção de longo prazo quanto ao processo de arrecadação, gestão de ativos, gestão operacional e pagamento dos benefícios previdenciários, a gestão previdenciária, para ser sustentável e concretizar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro/atuarial precisará transformar em realidade o projetado, arrecadando, gerindo ativos e a estrutura operacional e pagando os benefícios de acordo com o projetado.

Estando correto o raciocínio acima, a auditoria dos RPPSs se inicia pela verificação da veracidade do cálculo atuarial (se esse cálculo projeta a sustentabilidade) e avança para aferir, minuciosamente, **se essa projeção se realiza na prática.**

Todavia, a verificação prática não se apresenta como tarefa de fácil realização, considerando os diversos campos que abarca. No momento da arrecadação, há que se verificar se a arrecadação projetada está se concretizando. Nas esferas da gestão pública, vários motivos podem abalar a sustentabilidade do RPPS no momento da arrecadação, além dos mencionados atrasos de recolhimentos e consequentes parcelamentos. Aqui, o fundamental a se observar é que de nada adianta prever uma boa arrecadação no cálculo atuarial se isso não se verifica na prática.

A gestão de ativos, por seu turno, precisa garantir o trinômio rentabilidade, segurança e liquidez, além do respeito às regras de mercado e às normas do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Por ter seus custos apartados do cálculo necessário ao pagamento dos benefícios, a gestão operacional não demonstra uma ameaça à sustentabilidade dos RPPSs. Todavia, está sujeita a normas e parâmetros sob controle dos tribunais de contas.

Por fim, o momento do pagamento dos benefícios. Se a projeção atuarial prevê um montante, e a despesa se realiza em volume maior, tem-se um desequilíbrio atuarial. Isso tanto pode se dar por erros de projeção, resultantes de dados errados fornecidos por ocasião do cálculo atuarial, quanto por fragilidade de controle na concessão dos benefícios, com a concessão de direito a segurado que não o tem, ou mesmo nos casos de fraudes para o acesso a benefícios.

Conforme observado no tópico 4, os tribunais de contas têm competência para

auditar cada etapa do funcionamento do RPPS. Na realização do cálculo atuarial, na concretização do planejamento atuarial e na própria visão de sustentabilidade dos RPPSs.

Vê-se, portanto, que, face à competência constitucional de que dispõem, os tribunais de contas podem aferir tanto a sustentabilidade quanto as boas práticas. Um elemento é complementar ao outro. Enquanto a sustentabilidade se dá pelo planejamento atuarial, várias práticas quotidianas na esfera do cálculo, execução da receita e da despesa serão responsáveis por concretizar o equilíbrio do sistema. Certamente, uma ação de controle dessa magnitude forçará as gestões dos RPPSs e, principalmente, os titulares dos mandatos executivos a um maior comprometimento com a viabilidade dos regimes.

7 CONCLUSÃO

Uma política de desenvolvimento da previdência brasileira deve se atrelar a uma estratégia geral de desenvolvimento sustentável. Partindo dessa ressalva mais geral, é possível apreciar o papel estratégico das entidades de controle dos RPPSs, com destaque para o Ministério da Previdência Social e os tribunais de contas.

Os tribunais de contas, em virtude de sua competência institucional, dispõem de atribuições capazes de forçar mudanças profundas na gestão previdenciária de autarquias, fundações e fundos, bem como vincular os titulares de mandatos executivos à perfeita compreensão da responsabilidade de estadistas que possuem.

O MPS, por seu turno, está diante do desafio de realizar um perfeito diagnóstico do desafio global previdenciário e desenvolver uma estratégia compatível com esse cenário, articulando os vários atores envolvidos.

Dessa forma, pela característica estratégica do MPS e pela capilaridade e atribuições dos tribunais de contas, suas funções são complementares e potencializam-se mutuamente. Em outras palavras, conceber uma política nacional de desenvolvimento previdenciário é responsabilidade do MPS, cabendo aos tribunais de contas o desenvolvimento de formular uma auditoria de sustentabilidade previdenciária. A integração dessas ações é de responsabilidade mútua e pode impulsionar mudanças profundas no modo de gestão dos RPPSs, profissionalizando-a e tornando-a eficiente, eficaz e efetiva.

Ministry of Social Security and Courts of Auditors: Institutional contributions to sustainable pension.

ABSTRACT

This article presents as the methodological basis the bibliographical research by using as reference the pension reform driven by the Constitutional Amendment number 20, December 16, 1998 which proposes an analysis of the Social Security crisis depth, the size of the Own Regimes of Social Security (ORSS) acquired nowadays and the need for a more complex political vision that aims at guiding the action of two essential parts. The first part is the Ministry of Social Security (MSS) that has the power to lead the strategy of the social security reform in the federal stage due to its capacity as member of the Federal Public Administration. The second part is the Financial Services Authority that comprises the Federal Financial Court as well as the state, district and municipal courts presented in the daily life of the Brazilian federal entities through the constitutional instrument of External Control. So, it is proposed a joint action between the first in its nature of brain strategist in a federal State, and the second in their nature as instruments of control owing to the backwards and forwards and in attendance capability they have. This articulated action can greatly contribute to the ORSS development in Brazil, implementing a management and control pattern guided by the principle of sustainable development that has a strong actuarial in the Social Security field.

Keywords: Ministry of Social Security. Financial Services Authority. Joint Action. Actuarial Sustainability.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz; VASCONCELOS, Daniel de Santana; CARVALHO, Angelita Alves de. **Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho.** Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 10).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 fev. 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 16 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 12 maio 2007.

_____. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 31 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 12 maio 2007.

_____. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.** Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, 06 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em: 12 maio 2007.

_____. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 28 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 12 maio de 2007.

_____. **Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 29 nov. 1999, retificada em 6 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm>. Acesso em: 12 maio 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.** Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Brasília, 21 jun. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm>. Acesso em: 12 maio 2007.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12 maio 2007.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Regimes próprios de previdência social: uma década de benefícios para o servidor público.** Brasília: MPS, 2008. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_090318-155629-812.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. **Demografia: a ameaça invisível.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GOMES, Delubio. **Para Delubio Gomes, implantar um RPPs é dever jurídico e uma boa opção econômica.** 9 fev. 2012. Disponível em: <http://www.redeprevidencia.com.br/index.php?option=com_community&view=videos&task=video&userid=87&videoid=39&Itemid=72>. Acesso em 20 fev. 2012.

GOVERNO federal já admite votação da previdência complementar em fevereiro, pós-Carnaval. 11 fev. 2012. Disponível em: <<http://redeprevidencia.blogspot.com/2012/02/governo-federal-ja-admite-votacao-da.html>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário.** 5. ed. Salvador: JUSPODIVM, 2008.

MARINHO, Bruno José. **Senador apresenta proposta de idade mínima para aposentadoria em troca da extinção do fator previdenciário.** 28 fev. 2012. Disponível em: <<http://redeprevidencia.blogspot.com/2012/02/senador-apresenta-proposta-de-idade.html>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

A NOVA reforma da previdência. 12 jun. 2011. Disponível em: <<http://redeprevidencia.blogspot.com/2011/06/nova-reforma-da-previdencia.html>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

REVISTA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília, a. 2, n. 2, jan./abr. 2012.

SÃO PAULO (Estado). **Governador sanciona lei de criação da previdência complementar do Estado.** Portal do governo do Estado de São Paulo, 22 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=217212>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

SOUZA, Ricardo. **Os fundos previdenciários municipais e o desenvolvimento local sustentável**. 2004. Dissertação (Mestrado) - Fundação Joaquim Nabuco/Ministério da Educação, Recife, 2004. Disponível em: <<http://www.redeprevidencia.com.br/index.php/component/jdownloads/finish/4-teses-e-dissertacoes/5-os-fundos-previdenciarios-municipais-e-o-desenvolvimento-local-sustentavel/0.html?Itemid=0>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

_____. (Org.). **Novo direito previdenciário brasileiro**. Recife, 2010.

TORRES, Sandro B.; ALMEIDA, Jonas Moreno A.. Importância do cálculo atuarial na fiscalização das autarquias de previdência própria pelos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas**. Recife, v. 18, n. 18, p. 158-169, jun. 2011.