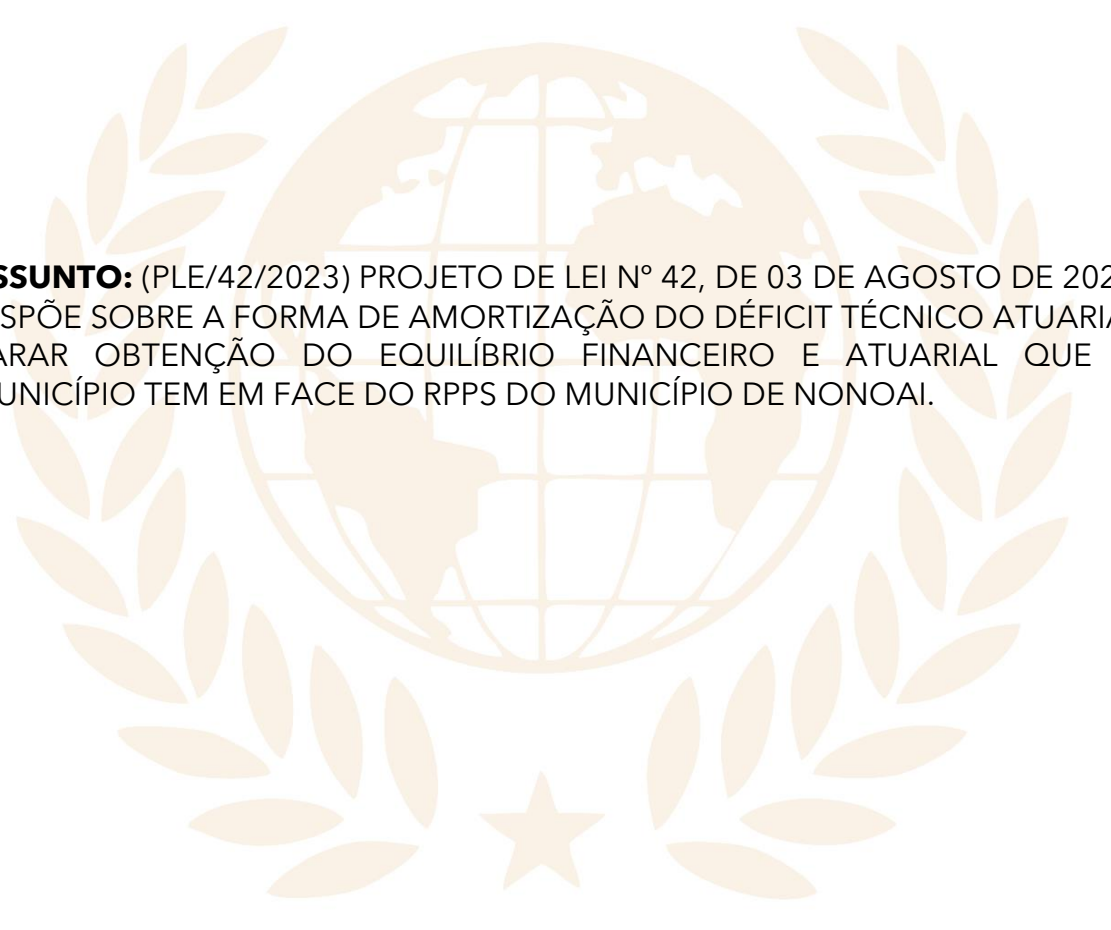


PARECER TÉCNICO (PLE/42/2023)



ASSUNTO: (PLE/42/2023) PROJETO DE LEI Nº 42, DE 03 DE AGOSTO DE 2023. DISPÕE SOBRE A FORMA DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL PARA OBTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL QUE O MUNICÍPIO TEM EM FACE DO RPPS DO MUNICÍPIO DE NONOAI.

ASSUNTO: (PLE/42/2023) Projeto de Lei nº 42, de 03 de agosto de 2023.

EMENTA: (PLE/42/2023) PROJETO DE LEI Nº 42, DE 03 DE AGOSTO DE 2023. DISPÕE SOBRE A FORMA DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL PARA OBTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL QUE O MUNICÍPIO TEM EM FACE DO RPPS DO MUNICÍPIO DE NONOAI.

1. O déficit atuarial representa uma dívida (obrigação/passivo) municipal no valor de R\$ 106.560.896,44 (cento e seis milhões, quinhentos e sessenta mil, oitocentos e noventa e seis reais e quarenta e quatro centavos) com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Nonoai (RS);
2. Se o PLE/42/2023 for aprovado, o Município será obrigado a efetuar o registro contábil dessa substancial dívida, além de realizar pagamentos mensais de acordo com os montantes indicados no Anexo I do referido projeto. Isso terá um impacto direto nas finanças municipais, afetando o fluxo de caixa da administração local;
3. É altamente recomendável que o Poder Executivo reavalie a abordagem adotada para solucionar esse déficit atuarial, levando em consideração as propostas apresentadas neste parecer. É importante encontrar uma solução que não envolva o endividamento do Município nem a necessidade de aportes imediatos de recursos, os quais teriam um impacto direto no fluxo de caixa da cidade e comprometeriam outras políticas públicas essenciais;
4. No que se refere ao impacto fiscal, no caso em que o Município busca explorar soluções viáveis do ponto de vista financeiro e fiscal, evitando endividamento municipal, ao envolver ativos e diversas fontes de receita em apoio ao RPPS, tais abordagens não exercem efeito negativo sobre os limites orçamentários relacionados aos gastos com pessoal;

Senhora Presidente,
Senhores (as) Vereadores (as),

O presente parecer trata da análise do PLE/42/2023, encaminhado pelo Poder Executivo, referente forma de amortização do déficit atuarial, com o objetivo obter o equilíbrio financeiro e atuarial no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Nonoai (RS), o qual é operacionalizado pelo Fundo de Aposentadoria e Pensão dos Servidores de Nonoai.

O Artigo 2º do PLE/42/2023 informa que o RPPS apresenta um déficit atuarial no montante de **R\$ 106.560.896,44 (cento e seis milhões, quinhentos e sessenta mil, oitocentos e noventa e seis reais e quarenta e quatro centavos).** Esses números evidenciam um desequilíbrio atuarial relevante no Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Nonoai (RS), até a data de 31 de dezembro de 2022. Esse déficit atuarial representa uma dívida pública (obrigação) do Município com o RPPS.

Em consonância com essa realidade, o Artigo 3º do PLE/42/2023 propõe o equacionamento desse déficit atuarial existente. Fundamenta-se a aprovação com base nas normas constitucional e infraconstitucional, com especial destaque para os artigos 11, 44 e 56 da Portaria MTP nº 1.467, datada de 02 de junho de 2022, informando no texto **que realizará a amortização gradual do déficit atuarial em um período de 31 anos**, nos termos da projeção da avaliação atuarial que foi realizada por um profissional “atuário”, conforme exposto no Anexo I, parte integrante do PLE/42/2023. Dessa maneira, a aplicação da projeção de amortização do déficit atuarial projeta uma quitação total até o exercício de 2055, por meio de aportes de recursos financeiros.

O Artigo 4º do PLE/42/2023 dispõe que o **aporte de recursos financeiros** será repassado mensalmente ao RPPS, em 12 (doze) parcelas anuais, cuja evolução e valores das parcelas constam no referido Anexo I.

Ainda é importante mencionar as exposições de motivos encaminhadas e destacadas pelo Poder Executivo para a aprovação do PLE/42/2023. Vejamos:

Com a presente alteração legislativa, **haverá** a alteração de alíquota para **aporte**, entretanto, o Município continuará contribuindo para cobrir o déficit atuarial, sem prejuízo para o Fundo de Previdência, **e nem impacto no caixa do Município.**

A alteração **é para adequação contábil** da forma de lançamento, contudo, terá impacto significativo, pois o lançamento como “aporte” não implica em gasto com pessoal, enquanto por “alíquota” incide.

Nesse contexto, é de primordial importância fazer menção ao teor do artigo 55 da Portaria MTP nº 1.467, datada de 02 de junho de 2022, e suas respectivas revisões, conforme veremos a seguir:

Art. 55. **No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento**, que poderão consistir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

III - **aporte de bens, direitos e ativos**, observados os critérios previstos no art. 63; e

IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164. **(grifos nossos)**

Diante dessa exposição é imprescindível ressaltar que os **Entes Federados possuem uma responsabilidade arraigada tanto na Constituição Federal** quanto na legislação para o financiamento das deficiências financeiras e dos déficits atuariais de seus sistemas previdenciários. A partir da promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/98, a Carta Magna passou a estabelecer, por meio do enunciado principal do seu artigo 40, **a obrigatoriedade de observância do equilíbrio atuarial e financeiro por parte dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)**. Vejamos:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (grifos nossos)**

Reforçando o argumento, é digno de nota que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente ratificado a importância constitucional **do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial**. Esse princípio se revela crucial para assegurar o financiamento adequado do sistema de previdência.

Em uma abordagem mais atual, é pertinente mencionar que a Emenda Constitucional n.º 103/19 **incorporou o conceito de equilíbrio financeiro e atuarial à própria Constituição Federal de 1988**, estabelecendo o seguinte teor:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22

do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social **deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios (grifos nossos)**

Tem-se, portanto a **obrigatoriedade constitucional da observância do princípio do equilíbrio atuarial e financeiro**. Esse princípio é de fundamental importância, pois aponta para a preocupação de que as receitas auferidas sejam suficientes para o pagamento dos benefícios previdenciário devidos. Sua observância traz segurança e tranquilidade tanto para a instituição gestora do sistema de previdência social, que tem a responsabilidade de pagar os benefícios, como para os segurados, que têm a expectativa de recebê-los.

A concretização desse equilíbrio preconiza que, para além da arrecadação proveniente das contribuições previdenciárias, tanto dos segurados quanto da parte patronal, bem como das receitas advindas da compensação previdenciária, recursos adequados devem ser alocados a fim de cobrir as deficiências financeiras e atuariais que emergem no âmbito do sistema, como se claramente estipula no artigo 2º da Lei nº 9.717/98. Tais insuficiências abrangem, tendo como referência o conceito de equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido pela Emenda Constitucional nº 103/19, tanto as despesas inerentes à folha de pagamento quanto os montantes necessários para mitigar o déficit atuarial inerente ao Regime Próprio de Previdência.

Importante salientar que, no caso em questão, **a ausência da instituição**, através de legislação adequada, de um plano de amortização destinado ao ajuste atuarial necessário para garantir o equilíbrio do regime previdenciário, conforme delineado no artigo 1º da Lei Federal 9.717/1998, **poderá acarretar consequências institucionais de relevância tanto para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) quanto para seus administradores**.

A título de exemplo, dentro do escopo do Ministério da Previdência Social, a omissão na emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), em consonância com o estabelecido no inciso IV do artigo 9º da Lei nº 9.717/1998, pode acarretar desdobramentos adversos. Diante do Tribunal de Contas, os gestores podem incorrer na reprovação de suas contas, dentre outras ramificações. Contudo, é imperativo ressaltar que a implicação central reside na possibilidade de o RPPS enfrentar dificuldades financeiras substanciais, resultando na inadimplência no pagamento de benefícios essenciais aos

segurados do próprio regime previdenciário.

Com base nas considerações apresentadas, **torna-se imperativo (dever) que o Poder Executivo do Município de Nonoai - RS promulgue uma Lei que estabeleça um Plano de Amortização para equacionar o déficit atuarial existente.** Pois, esse plano deve prover os recursos necessários para sanar as deficiências atuariais do Fundo de Previdência Social do Município, alinhando-se ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial. Tal ação reflete o compromisso inalienável de cumprir a obrigação constitucional que recai sobre o Município.

Em relação ao conteúdo trazido pelo PLE/42/2023 que cita que **haverá** a alteração de alíquota **para aporte**, para cobrir o déficit atuarial existente é de **extrema importância** observar as condições estabelecidas de forma detalhada pela já citada Portaria n.º 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência que estabelece as condições para o equacionamento do déficit atuarial por **meio de aportes de recursos periódicos**. Vejamos:

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

- I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou **aportes mensais com valores preestabelecidos**;
 - II - segregação da massa;
 - III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e
 - IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.
- (...)

§ 8º **Os aportes** de que trata o inciso I do caput, estabelecidos conforme normas de classificações orçamentárias da receita e da despesa com a finalidade de tratamento fiscal específico, deverão atender às seguintes condições: *(Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)*

I - utilização dos recursos deles decorrentes somente para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados e beneficiário vinculados ao Fundo em Capitalização de que trata o art. 58; *(Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)*

II - gestão e controle pela unidade gestora do RPPS de forma segregada dos demais recursos previdenciários, de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e *(Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)*

III - aplicação no mercado financeiro e de capitais em conformidade com as regras estabelecidas pelo Conselho Nacional Monetário - CMN por, **no mínimo, 5 (cinco) anos**, a contar da data do respectivo repasse à unidade gestora. *(Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022).*

Neste sentido, percebe-se que o Poder Executivo de Nonoai pretende realizar a cobertura do déficit atuarial por **meio de aporte de recursos financeiros por períodos preestabelecidos**, conforme o disposto no Artigo 55, inciso I do § 8º. Nessa interpretação o Município deverá observar as condições e a forma estabelecida pelo § 8º, bem como as orientações contidas no Manual de Demonstrativo Fiscal 13ª edição da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e na legislação previdenciária. Em outras palavras, o Município deverá depositar (aportar) mensalmente com recursos próprios os valores estabelecidos no Anexo I do PLE/42/2023.

Já em 2023, deverá aportar R\$ 3.919.696,34; em 2024 R\$ 5.458.853,37; em 2025 até 2054 no R\$ 7.684.888,53 (por ano). Recursos esses que deverão depositados em conta bancária específica, segregada e vinculada ao Fundo de Previdência, bem como, deverá ser aplicado esses recursos no mercado financeiro com as regras estabelecidas pelo Conselho Nacional Monetário - CMN por, no mínimo, 05 (cinco) anos, a contar da data do respectivo repasse à unidade gestora. Além do mais, a legislação previdenciária e a fiscal ressaltam que os aportes realizados, **desde que atendidas às condições acima**, não são computadas no limite de gastos para as despesas de pessoal do ente federativo.

Nessa perspectiva, **é inviável afirmar que não haverá impacto nas finanças municipais**, considerando os montantes financeiros mensais que necessitarão ser aportados para a cobertura do déficit atuarial de **R\$ 106.560.896,44 (cento e seis milhões, quinhentos e sessenta mil, oitocentos e noventa e seis reais e quarenta e quatro centavos)**. Por conseguinte, constituirá uma dívida pública consolidada do Município, abrangendo tanto o passivo de curto prazo quanto o de longo prazo. Em contrapartida, para o Fundo Previdenciário, representa um direito (ativo garantidor) a ser realizado. Por conseguinte, esse dispêndio financeiro (passivo) apresenta o potencial de exercer um impacto severo sobre as finanças públicas municipais (elevada dívida pública e insuficiências de caixa), conforme a responsabilidade assumida em Lei caso ocorra a aprovação do PLE/42/2023.

Adicionalmente, é imprescindível **abordar alternativas viáveis para lidar com o déficit atuarial do Município**. Isso pode ser alcançado por meio da alocação de recursos gerados a partir dos aportes de bens, direitos e outros ativos ao RPPS (Regime Próprio de Previdência Social), ou ainda, pela implementação de fundos conforme previsto no art. 249 da Constituição Federal de 1988. É crucial que esses **aportes de bens, direitos e ativos** estejam codificados em legislação do ente federativo, além de serem considerados na avaliação atuarial do RPPS e integrarem um plano destinado ao equacionamento do déficit atuarial do regime.

Corroborando essa análise, o item 85 da Instrução de Procedimentos Contábeis - IPC 14, que trata dos Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social) da Secretaria do Tesouro Nacional, estabelece que:

85. Em substituição às formas de equacionamento do déficit atuarial, o ente da Federação poderá ceder bens ou direitos, com a finalidade de reduzir ou anular o déficit atuarial. Logo, os fluxos de recebimentos futuros trazidos a valor presente deverão ser mensurados atuarialmente e incluídos no relatório de avaliação atuarial para suportar os registros contábeis do direito de natureza INTRA OFSS no RPPS e a correspondente obrigação no ente federado. Com isso, diminui a necessidade dos aportes financeiros futuros. Os demais aspectos dessa operação devem ser analisados à luz dos procedimentos previstos pelo MCASP sobre o tema específico.

Por seu turno, a previsão de recursos por meio de aporte de bens, direitos e demais ativos ao RPPS com recursos garantidores adicionais, tem previsão no Artigo 63 da Portaria MTP nº 1.467 de 2022, conforme veremos a seguir:

Art. 63. Em adição aos planos de amortização do déficit e de segregação da massa, **poderão ser aportados, ao RPPS, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para equacionamento de deficit** ou para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios, a adequação do processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública. § 1º A gestão dos bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza a serem aportados ao RPPS deverão observar, no mínimo, além das normas legais e regulamentares relativas à matéria, os seguintes parâmetros:

- I - aporte precedido de estudo técnico e processo transparente de avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira;
 - II - observância de compatibilidade com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS;
 - III - aprovação pelo conselho deliberativo do RPPS;
 - IV - vinculação realizada por meio de lei do ente federativo;
 - V - disponibilização, pela unidade gestora, aos segurados do RPPS, do estudo e do processo de avaliação e análise de sua viabilidade econômico-financeira; e
 - VI - obtenção de rentabilidade compatível com a meta atuarial. § 2º Os bens, direitos e demais ativos devem ser destacados contabilmente como investimentos, conforme normas de contabilidade aplicáveis ao setor público e caso não possuam atributos para essa classificação, as receitas provenientes de sua exploração econômica ou de sua vinculação ao RPPS poderão ser consideradas nos fluxos atuariais, atendidos os princípios de razoabilidade e conservadorismo.
- § 3º As receitas financeiras geradas pelos bens, direitos e demais ativos deverão ser aplicadas conforme resolução do CMN.

§ 4º Os bens, direitos e demais ativos poderão, observados a regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM e o previsto em resolução do CMN, ser utilizados para integralização de cotas de fundos de investimento.

Dessa maneira, a gestão dos bens, direitos e ativos aportados ao RPPS deve ser realizada de forma a contribuir para o financiamento do regime previdenciário, por meio de geração de receitas aderentes à necessidade de liquidez do plano de benefícios, sendo utilizadas para o pagamento desses compromissos previdenciários, devendo ser buscada, portanto, a sua monetização. Caso o fluxo esperado de receitas e despesas do regime permitirem, esses ativos podem ser mantidos como investimentos de longo prazo, para serem negociados futuramente ou serem utilizados na integralização de cotas de fundos imobiliários. De qualquer forma, deverão ser observados os princípios previstos em Resolução do Conselho Monetário Nacional: segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência.

Nessa interpretação **é plenamente factível para o Município de Nonoai explorar abordagens viáveis e financeiramente sustentáveis**, sem agravar o caixa e o endividamento municipal. Isso permitiria a abordagem do déficit atuarial presente no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) por meio da contribuição de ativos como bens, direitos e outros recursos.

Explanando esse cenário, torna-se claro que o Município de Nonoai (RS) tem a prerrogativa, para cumprir sua obrigação legal de equacionar o déficit atuarial, de explorar alternativas viáveis financeiramente e sem endividamento municipal, envolvendo ativos e receitas diversificadas. Contudo, essas possibilidades requerem que a legislação local confira a esses recursos a destinação específica, em consonância com os preceitos atuariais indispensáveis para sua inclusão na avaliação atuarial do correspondente Regime Próprio. Portanto, é crucial que a legislação municipal defina claramente a finalidade previdenciária dos ativos e receitas, a fim de estabelecer sua vinculação com o financiamento do sistema previdenciário local.

Assumindo essa premissa como base, é plausível afirmar que há viabilidade constitucional e legal para outras formas de financiamento desse déficit atuarial. A exemplo de recursos provenientes do Imposto de Renda desde que sejam direcionados ao RPPS. Similarmente, a Transferência e alienação de bens imóveis, a securitização da dívida ativa municipal e a destinação dos recursos provenientes da arrecadação da dívida ativa municipal surgem como opções para sustentar o sistema previdenciário local.

Em relação ao impacto fiscal quanto plano de amortização **ocorre por meio de contribuições suplementares (alíquotas)** ao mesmo tempo em que representa encargo despesa bruta com pessoal, **também tais valores poderão ser dedutíveis para fins da despesa bruta com pessoal**, nos termos da alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e repercutir no limite fiscal, desde que observados as normas e procedimentos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) relativas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ou seja, os benefícios previdenciários quando pagos com os recursos das contribuições suplementares já podem ser deduzidos, de pronto, das despesas com pessoal, conforme prevê a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.

Entretanto, quando plano de amortização ocorre por **meio de aportes (sugerido pelo PLE/42/2023)** não se configuram como despesa bruta com pessoal, de que trata o art. 18 da LRF, e ao serem percebidos pelo RPPS passam a compor seus recursos destinados ao pagamento dos benefícios. Dessa maneira, os aportes terão que atender a requisitos que visam estimular a constituição de reservas pelo RPPS para que tenham esse tratamento/benefício fiscal.

Em resumo, (1) quando os recursos ingressarem no RPPS por meio de contribuição patronal suplementar esses serão considerados como despesas com pessoal (encargos sociais - art. 18 da LRF) e quando forem utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, essas despesas serão deduzidas da despesa bruta com pessoal, por ser pagamento de inativo ou pensionista com recursos destinados a promover o equilíbrio atuarial do regime;

(2) quando os recursos ingressarem no RPPS por meio de aportes periódicos para amortização do déficit atuarial **(sugerido pelo PLE/42/2023)**, não são computados como despesa com pessoal, por não estarem contemplados no conceito de "encargos sociais", mas caso observem os requisitos estabelecidos pela Artigo 55, inciso I do § 8º da Portaria MTP nº 1.467, datada de 02 de junho de 2022, poderão, futuramente (após 5 anos), ao serem utilizados para o pagamento de benefícios, serem deduzidos das despesas com pessoal.

Resumindo:

1. O déficit atuarial representa uma dívida (obrigação/passivo) municipal no valor de R\$ 106.560.896,44 (cento e seis milhões, quinhentos e sessenta mil, oitocentos e noventa e seis reais e quarenta e quatro centavos) com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Nonoai (RS);

2. Se o PLE/42/2023 for aprovado, o Município será obrigado a efetuar o registro contábil dessa substancial dívida, além de realizar pagamentos mensais de acordo com os montantes indicados no Anexo I do referido projeto. Isso terá um impacto direto nas finanças municipais, afetando o fluxo de caixa da administração local;
3. É altamente recomendável que o Poder Executivo reavalie a abordagem adotada para solucionar esse déficit atuarial, levando em consideração as propostas apresentadas. É importante encontrar uma solução que não envolva o endividamento do Município nem a necessidade de aportes imediatos de recursos, os quais teriam um impacto direto no fluxo de caixa da cidade e comprometeriam outras políticas públicas essenciais;
4. No que se refere ao impacto fiscal, no caso em que o Município busca explorar soluções viáveis do ponto de vista financeiro e fiscal, evitando endividamento municipal, ao envolver ativos e diversas fontes de receita em apoio ao RPPS, tais abordagens não exercem efeito negativo sobre os limites orçamentários relacionados aos gastos com pessoal;

Este é o Parecer Técnico.



Derli Antunes Pinto

COMPLIANCE CONTABILIDADE ASSESSORIA
CNPJ: 31.372.251/0001-20
CRC: DF 003062/0