



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Divisão de Orientações e Informações Técnicas

L498121/2024 - Solidão/PE

EMENTA:

DEFICIT ESTRUTURAL DO RPPS. ABSORÇÃO DE PASSIVO ANTERIOR À CRIAÇÃO DO RPPS. MIGRAÇÃO DE MASSA DE SEGURADOS NÃO CONTRIBUTIVA. RESPONSABILIDADE DO ENTE FEDERATIVO. EQUACIONAMENTO DE DÉFICIT ATUARIAL. PORTARIA MTP Nº 1.467, DE 2022. MEDIDAS PARA SUSTENTABILIDADE DO RPPS.

A ausência de aportes financeiros iniciais para cobrir passivos anteriores à criação de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) compromete a sustentabilidade do fundo, configurando déficit estrutural. Nos termos do art. 55 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, o ente federativo deve adotar medidas de equacionamento, como aportes extraordinários, transferência de ativos ou segregação de massas. A escolha das estratégias deve observar os princípios da eficiência, economicidade e capacidade fiscal do ente, priorizando soluções que garantam o equilíbrio financeiro e atuarial de longo prazo. Estudos técnicos detalhados e projeções devem orientar as decisões, de modo a assegurar a regularidade do regime e a conformidade com a legislação aplicável.

A solução para essa questão perpassa, necessariamente, pela identificação e quantificação precisa do passivo gerado, ou seja, do valor do déficit a ser equacionado. A partir disso, é essencial que o ente instituidor do RPPS adote as medidas previstas na normatização geral, como aportes financeiros extraordinários, transferências de ativos ou bens imóveis ao fundo, ou até mesmo a segregação de massa, direcionando os encargos relativos às aposentadorias anteriores ao RPPS para o Tesouro Municipal. Essas ações não apenas visam promover o equilíbrio atuarial e financeiro, como também buscam assegurar a regularidade do regime e sua conformidade com a legislação aplicável. A Portaria MTP nº 1.467 de 2022, elenca, no art. 55, as medidas que poderão ser adotadas pelo ente federativo para equacionamento de déficit.

A escolha das estratégias para o equacionamento do déficit atuarial deve considerar os princípios de eficiência e economicidade, bem como a capacidade orçamentária e fiscal do ente federativo, de forma a minimizar os impactos sobre as finanças públicas e garantir a sustentabilidade do regime previdenciário. Nesse sentido, é fundamental que a unidade gestora do RPPS, em conjunto com o ente federativo, promova estudos técnicos detalhados e projete cenários que

contemplem a viabilidade das alternativas disponíveis, observando as diretrizes legais aplicáveis e priorizando soluções que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial de longo prazo, alinhadas aos fluxos de receitas e despesas do regime.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L498121/2024. Data: 29/11/2024).

INTEIRO TEOR:

1. Trata-se da consulta Gescon L498121/2024, formulada pela unidade gestora (UG) do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do município de Solidão/PE, em que solicita orientações acerca da possibilidade de buscar junto à Prefeitura Municipal recursos para cobrir despesas relacionadas a beneficiários que migraram para o Fundo Previdenciário no momento de sua instituição, em 2001, sem terem vertido contribuições ao sistema.
2. A consulta busca, portanto, obter referências normativas para a adoção de medidas que visem equilibrar as contas do Fundo Previdenciário do Município de Solidão (FUNPRESOL), considerando o déficit estrutural gerado pela manutenção do pagamento desses benefícios e das pensões correlatas no RPPS, mas que, no entendimento da unidade gestora, deve ser responsabilidade financeira direta do ente federativo.
3. Inicialmente, cabe reforçar a importância do princípio da unicidade da gestão do regime próprio de previdência social e da centralização dos segurados e beneficiários sob uma única unidade gestora. Tal modelo é essencial para garantir o cumprimento das obrigações previdenciárias, respeitando os critérios de eficiência, economicidade e solidariedade. A Portaria MTP nº 1.467, de 2022, em seu art. 71, estabelece que a unidade gestora única deverá gerenciar, de forma integrada, todas as funções relacionadas à concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários, abrangendo todos os poderes e órgãos do ente federativo.
4. Essa centralização promove maior controle e transparência no gerenciamento dos ativos e passivos previdenciários, além de ser condição indispensável para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). O regime próprio único e a unidade gestora única também são pilares fundamentais para assegurar a sustentabilidade do sistema previdenciário. Conforme destacado no art. 40, § 20, da Constituição Federal, e reforçado pela EC nº 103, de 2019, todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais do ente federativo devem ser responsáveis pelo financiamento e pela gestão do RPPS. Assim, a integração e centralização dos segurados e beneficiários sob um único regime e uma única gestão são elementos que promovem o equilíbrio atuarial e financeiro, assegurando a preservação dos direitos previdenciários dos servidores.
5. O desequilíbrio financeiro em regimes próprios de previdência social, causado pela ausência de aportes financeiros iniciais para cobrir passivos anteriores à sua criação, é uma questão recorrente em muitos municípios brasileiros. Esse problema surge, geralmente, quando o ente federativo transfere para o RPPS a responsabilidade por aposentadorias e pensões concedidas antes de sua instituição, sem que os respectivos passivos sejam acompanhados de recursos financeiros suficientes para custeá-los. Como consequência, o

fundo inicia suas operações com um déficit estrutural, comprometendo sua sustentabilidade no médio e longo prazo.

6. A solução para essa questão perpassa, necessariamente, pela identificação e quantificação precisa do passivo gerado, ou seja, do valor do deficit a ser equacionado. A partir disso, é essencial que o ente instituidor do RPPS adote as medidas previstas na normatização geral, como aportes financeiros extraordinários, transferências de ativos ou bens imóveis ao fundo, ou até mesmo a segregação de massa, direcionando os encargos relativos às aposentadorias anteriores ao RPPS para o Tesouro Municipal. Essas ações não apenas visam promover o equilíbrio atuarial e financeiro, como também buscam assegurar a regularidade do regime e sua conformidade com a legislação aplicável. A Portaria MTP nº 1.467 de 2022, elenca, no art. 55, as medidas que poderão ser adotadas pelo ente federativo para equacionamento de deficit:

Seção X

Equacionamento do deficit atuarial

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar deficit 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.

§ 1º Complementarmente às medidas previstas no caput, devem ser adotadas providências para o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e para a melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do regime e identificação e controle dos riscos atuariais.

§ 2º O Relatório da Avaliação Atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do deficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo.

§ 3º Em caso de assunção pelo ente federativo das obrigações previdenciárias de que trata o § 4º do art. 48 ou de massa de beneficiários do RPPS sob sua responsabilidade financeira direta, os respectivos compromissos não compõem o plano de equacionamento do deficit de que trata o caput.

§ 4º Em caso de deficit atuarial, poderão ser mantidas as alíquotas normais, relativas à cobertura do custo normal, mesmo sendo superiores ao custo identificado pelo método de financiamento utilizado, para fins de amortização do deficit.

§ 5º A proposta do plano de equacionamento do deficit deverá ser apreciada pelo conselho deliberativo e disponibilizada pela unidade gestora do RPPS, juntamente com o estudo técnico que a fundamentou, aos beneficiários do regime.

§ 6º O plano de equacionamento do deficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, observado o prazo previsto no art. 54.

§ 7º Considerando o porte e perfil do RPPS, conforme o ISP-RPPS e o Pró-Gestão RPPS, poderá ser estabelecida outra forma de estrutura atuarial do regime, cujo estudo técnico, encaminhado para aprovação prévia pela SPREV, tenha sido, comprovadamente, objeto de apreciação pelo conselho deliberativo e demonstre a adoção de medidas que visem assegurar o equilíbrio financeiro e

atuarial do regime.

§ 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)

7. A escolha das estratégias para o equacionamento do déficit atuarial deve considerar os princípios de eficiência e economicidade, bem como a capacidade orçamentária e fiscal do ente federativo, de forma a minimizar os impactos sobre as finanças públicas e garantir a sustentabilidade do regime previdenciário. Nesse sentido, é fundamental que a unidade gestora do RPPS, em conjunto com o ente federativo, promova estudos técnicos detalhados e projete cenários que contemplem a viabilidade das alternativas disponíveis, observando as diretrizes legais aplicáveis e priorizando soluções que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial de longo prazo, alinhadas aos fluxos de receitas e despesas do regime.

8. Neste contexto, é pertinente apresentar os principais métodos de equacionamento, considerando suas características, aplicabilidades e impactos potenciais, como forma de subsidiar decisões estratégicas que promovam o equilíbrio financeiro e atuarial do regime:

Equacionamento por Plano de Amortização

O plano de amortização consiste em uma estratégia que visa garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS por meio de aportes regulares ao longo do tempo. Conforme previsto no art. 56 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, esses aportes podem ser realizados na forma de alíquotas suplementares ou contribuições mensais, devendo ser superiores ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial. É fundamental que o plano contemple as alíquotas e valores para todo o período necessário para eliminar o déficit e que não haja diferimento no início das contribuições. Essa medida assegura um fluxo constante de recursos, suficiente para cobrir as obrigações futuras e manter a solvência do regime. Além disso, o acompanhamento contínuo do plano, conforme indicado no art. 54, é essencial para ajustes que assegurem sua eficácia.

Equacionamento pela Segregação da Massa

Outra medida possível e indicada para esses casos é a segregação da massa, como disposto nos artigos 58 a 62 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022. Nesse modelo, os beneficiários são divididos em dois fundos: o Fundo em Repartição, para um grupo fechado em extinção, e o Fundo em Capitalização, onde são alocados os novos segurados e os recursos acumulados do RPPS. Essa separação permite que os

compromissos com cada submassa sejam gerenciados de forma específica, garantindo maior eficiência na alocação de recursos e controle dos passivos. É importante que a segregação seja precedida por estudos técnicos robustos, que demonstrem sua viabilidade a curto, médio e longo prazos, e que sejam respeitadas as normas de separação contábil, financeira e orçamentária entre os fundos.

Equacionamento por Aporte de Bens, Direitos e Demais Ativos

O aporte de bens, direitos e ativos de qualquer natureza é uma medida prevista no art. 63 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, que pode ser adotada para complementar as estratégias de equacionamento do déficit. Esses ativos devem ser avaliados quanto à sua viabilidade econômica e financeira e incorporados de maneira transparente e devidamente regulamentada. A lei do ente federativo deve vincular os ativos ao RPPS, e sua gestão deve observar parâmetros como compatibilidade com as obrigações do regime e geração de rentabilidade compatível com a meta atuarial. Essa abordagem não apenas reforça a solvência do regime, mas também permite que os recursos sejam utilizados de maneira estratégica para cobrir déficits e garantir a sustentabilidade do fundo no longo prazo.

9. Diante do exposto, destaca-se que a ausência de aportes financeiros iniciais para cobrir passivos anteriores à criação do RPPS constitui um fator crítico de desequilíbrio para o regime, capaz de comprometer sua sustentabilidade ao longo do tempo. Para enfrentar esse desafio, é essencial um esforço coordenado que envolva a apuração detalhada do passivo atuarial, a adoção de medidas de equacionamento, como aportes extraordinários e transferências de ativos, e a implementação de soluções estruturais, como a segregação de massa. Essas iniciativas devem ser embasadas em estudos técnicos e atuariais robustos, além de alinhadas às exigências normativas, de modo a garantir a regularidade do RPPS e a preservação dos direitos previdenciários dos servidores.

10. Por fim, recomenda-se ao consulente que, em caso de dúvidas remanescentes sobre o tema, agende atendimento por meio de webconferência, direcionado especificamente aos parâmetros técnicos de atuária, cujas reuniões são realizadas semanalmente às segundas-feiras, no horário das 14h30 às 17h00. Para acessar essa e outras salas de atendimento virtual, é necessário solicitar o agendamento prévio junto à Coordenação de Atendimento do DRPPS, por meio do endereço de e-mail: atendimento.rpps@previdencia.gov.br ou pelo WhatsApp (61) 2021-5555.

11. É o cabe informar com fundamento nas competências deste Ministério conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

Brasília-DF, 29 de novembro de 2024.

Divisão de Orientações e Informações Técnicas
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Ministério da Previdência Social