

Para o IPREM, ante a crescente despesa previdenciária do Município, as alterações propostas visam a frear o exponencial crescimento do pagamento da folha previdenciária e tornar possível o reequilíbrio entre as receitas e as despesas da previdência municipal.

Passemos à análise do texto da propositura original.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – CONSTITUCIONALIDADE

O Projeto, em linhas gerais, não encontra óbices de constitucionalidade ou juridicidade, pois o Poder Legislativo municipal tem competência para legislar sobre a previdência de seus próprios servidores (artigo 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB).

A CRFB assevera que “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” (artigo 40), e dispõe sobre as regras que cada ente federativo pode criar e adotar para submeter seus servidores públicos.

A CRFB dispõe, em seu artigo 194, que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) estatui, no art. 102, que “Cabe ao Município assegurar uma estrutura previdenciária e de assistência médico-hospitalar que viabilize os princípios previstos na Constituição da República, garantindo a participação dos segurados na sua gestão”.

Por sua vez, o art. 36 da LOMSP estatui que “A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta: II - do Prefeito” e, ausentes as restrições do § 1º do mesmo artigo, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica é cabível e passível de análise pelo Plenário da CMSP.

Assim, é certo que, em linhas gerais, a presente propositura observa os critérios de constitucionalidade e juridicidade.

A exceção fica por conta do parágrafo único do art. 33 do Ato de Disposições Gerais e Transitórias, que ao transferir ao Poder Executivo o poder de alterar alíquotas da contribuição previdenciária, fere o princípio constitucional da legalidade tributária.

II.2 – MÉRITO

Com a exclusão de estados e municípios da Reforma da Previdência no âmbito da União, fez-se necessária a posterior adequação desses entes federativos ao disposto na Emenda Constitucional nº 103/2019, para cumprir a obrigação que esta lhes impôs, de equacionar o déficit previdenciário.

Sem o equacionamento do déficit, o Município não consegue obter o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) de que trata a Lei 9.717/98, sem o qual há suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; e suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais. E isto não é irrisório: as transferências federais e estaduais, em 2020, representaram mais de 5,1 bilhões de reais para o Município (11,6% do total de recursos liquidados pela Prefeitura no ano), e a expectativa é de que somem 16,2 bilhões de reais no PPA 2022-2025, como mostra o gráfico a seguir (gráfico 1).

Gráfico 1 - Evolução das Transferências Estaduais e Federais – 2014-2020 e Expectativa de Recursos Previstos pelo PPA 2022-2025

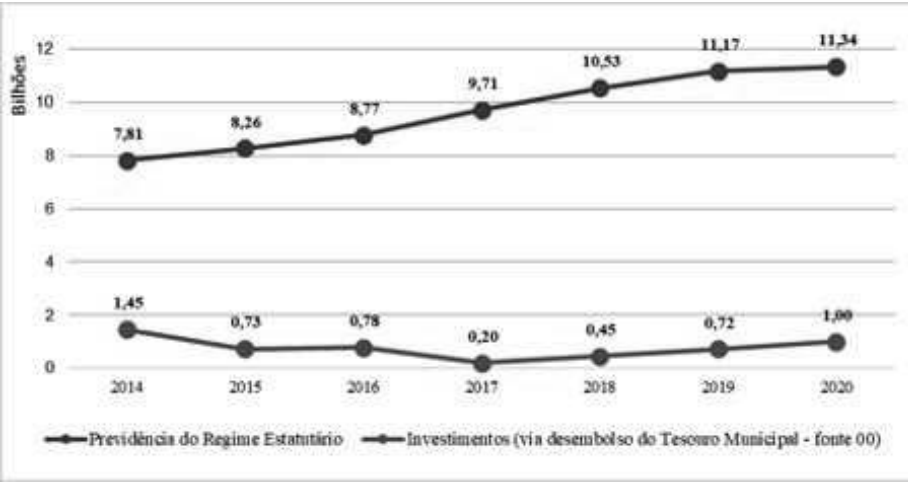


Elaboração Própria. Valores corrigidos para setembro de 2021, pelo IPCA-IBGE. Dados disponíveis em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Para o ano de 2020, as Transferências Federais consideram aporte para combate à COVID-19 Fundo a Fundo e transferências da LC 173/20 – que juntos somam 339,62 milhões de reais.

Além do mais, sem o equacionamento do déficit, o Município perderá a capacidade de investir em setores fundamentais para a sociedade, o que fica evidente ao se comparar a evolução dos gastos com o regime estatutário da previdência e, no mesmo período, a evolução dos gastos com investimentos da Prefeitura, conforme o gráfico 2, a seguir.

Os investimentos advindos do Tesouro, no recorte selecionado, decresceram 31% e, em contrapartida, as despesas previdenciárias aumentaram 45% no mesmo período.

Gráfico 2 - Evolução dos Investimentos com recursos do Tesouro Municipal vis a vis Previdência do Regime Estatutário (2014-2020)



Elaboração Própria. Valores corrigidos para setembro de 2021, pelo IPCA-IBGE. Dados disponíveis em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>

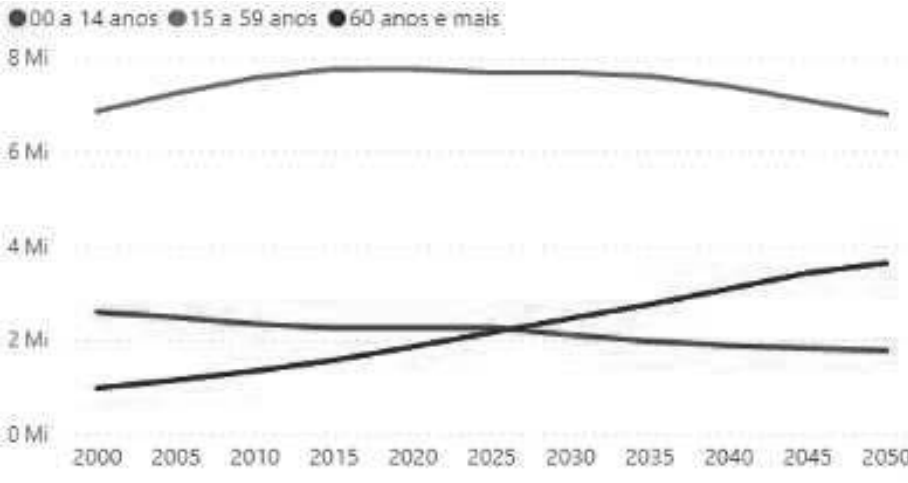
A título de exemplo, se em 2020 São Paulo gastou 10,7 bilhões de reais com o regime próprio de previdência social (dos quais 6,09 bilhões de reais caracterizam déficit não coberto pelas contribuições previdenciárias, pago com outras receitas do orçamento público), para garantir a aposentadoria de 90.976 servidores, no mesmo ano o Município injetou apenas 4 bilhões de reais no Ensino Fundamental.

Como mencionou o Consultor Legislativo do Senado Federal, Dr. Pedro Nery, em reunião desta Comissão no dia 5 de novembro de 2021, o valor do déficit é muito próximo do valor que o Município investe anualmente com urbanismo e superior ao valor investido anualmente com transporte e com assistência social.

O déficit previdenciário atual custa 494 reais ao mês em tributos pagos por cada munícipe, e o déficit atuarial (déficit a longo prazo) projetado é de 171 bilhões de reais, o que consumirá todo o recurso disponível para investimento em melhorias e zeladoria da cidade num futuro próximo - na reunião desta Comissão do dia 28 de outubro de 2021, o economista Dr. Raul Velloso apresentou estudo por ele realizado, em que demonstra que, em decorrência do aumento do gasto com a Previdência municipal, o município de São Paulo ficará sem dinheiro para investimentos no ano de 2036, se o sistema previdenciário municipal não for reformado.

O avanço tecnológico, a mudança nos modos de produção e as transformações culturais ocorridos nas últimas décadas têm acarretado a paulatina inversão da pirâmide etária no País e também no Município, de modo que hoje o que a caracteriza é o envelhecimento da população e a quantidade cada vez menor de pessoas na base (crianças, adolescentes e adultos - potenciais contribuintes). Em São Paulo, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) projeta crescimento de 14,9% na população com 60 anos ou mais, concomitantemente a uma redução de 0,12% na taxa anual de crescimento populacional a partir da década de 2040-2050, o que acarretará o aumento do ônus com a previdência, em decorrência da redução da base de contribuintes (servidores ativos) e do expressivo aumento do número de servidores inativos, que recebem benefícios pagos pela Previdência Municipal, conforme o gráfico a seguir (gráfico 3):

Gráfico 3 – Evolução da População por Grupos de Idade – São Paulo



Fonte: Fundação SEADE. Disponível em: <https://populacao.seade.gov.br/evolucao-populacional-msp/>

Neste ponto, deve-se anotar que na reunião desta Comissão do dia 25 de outubro de 2021, o Secretário da Fazenda, Sr. Guilherme Bueno de Camargo, esclareceu que este problema (diminuição do número de servidores ativos - contribuintes da Previdência municipal) não se resolve com o fim das terceirizações e com o aumento de concursos públicos para cargos efetivos, o que apenas postergaria o rombo previdenciário para o futuro. Além disso, mencionou que o sistema previdenciário ideal deve ser equilibrado (nem deficitário e nem superavitário), de modo a que o ingresso de novos servidores tenha impacto nulo no orçamento previdenciário.

Portanto, é notória a insustentabilidade do atual sistema, que, sendo de repartição simples, não tem como se reequilibrar com uma quantidade crescente de servidores inativos e decrescente de servidores ativos.

Por isso é essencial a adoção da segregação de massas, como explanado pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Sr. Leonardo Rolim, na reunião desta Comissão do dia 25 de outubro de 2021.

Como o Presidente do INSS destacou, apesar do temor de esse sistema dar errado em virtude de doze estados já o terem instituído e depois terem-no encerrado, o percentual que esses doze estados representam no universo dos entes federativos que já instituíram a segregação de massas (mais de duzentos) é inexpressivo, e é certo que neles o erro foi dos estados que utilizaram o lucro gerado nos Fundos de capitalização para arcar com outras despesas orçamentárias, o que não deve ocorrer.

Além disso, o Presidente do INSS destacou que o Projeto do Executivo paulistano tem uma peculiaridade que é a gradual transferência dos servidores mais idosos do Fundo de repartição simples para o Fundo de capitalização, o que torna muito mais suave o período de transição até o equacionamento do déficit - o que não ocorreu nos estados em que a segregação de massas deu errado.

Em relação à segregação de massas, esta Comissão considera necessárias poucas alterações. A primeira delas, porque mais vantajosa à boa administração do Fundo capitalizado, é a determinação da obrigação (e não da mera autorização) de contratação de instituição, inclusive financeira, para a estruturação e administração do FUNPREV, mediante chamamento público, concomitantemente à instituição da responsabilidade solidária entre a administradora e o Poder Público por eventuais prejuízos financeiros causados ao Fundo.

Como fundamento desta sugestão de alteração do Projeto, citamos o relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 524/2021 do Tribunal de Contas do Município (TCM), que assevera, na página 33, que “consoante apontamentos de recente auditoria do Iprem realizada pela Coordenadoria III, desta E. Corte de Contas, TC/011142/2021, referida entidade autárquica não realiza todas as atividades que são de sua competência, deixando principalmente a gestão (concessão, pagamento e manutenção) das aposentadorias dos servidores públicos para as respectivas unidades de pessoal dos órgãos e entidades do Município de São Paulo” e que “o Relatório da Controladoria Geral do Município de São Paulo referente à OS 016/2020, corroborou o apontamento realizado por este Tribunal no TC supracitado, concluindo que a autarquia previdenciária municipal possui estrutura mínima de governança e funcionamento”.

Tendo em vista a estrutura diminuta do IPREM para a gestão de fundos previdenciários, constatada pelo TCM, e também a fim de proteger os recursos aplicados no FUNPREV e evitar seu uso de forma temerária, necessária a criação de um Conselho da Previdência Municipal para fiscalizar (mensalmente) e acompanhar a aplicação dos recursos do FUNPREV, vedando-se a possibilidade de refinanciamento de dívidas públicas, o oferecimento de garantias e aportes de recursos para órgãos da administração pública direta e indireta, e outros atos congêneres, sem prévia autorização legislativa, devendo ser paritário, com membros tanto do Poder Executivo quanto Legislativo e, da Sociedade Civil, todos de forma voluntária.

Quanto ao custeio do FUNPREV, também se deve vedar a transferência, a ele, de imóveis e de outros bens e direitos patrimoniais sem a prévia autorização legislativa, de modo a proteger o patrimônio público municipal contra eventuais ingerências temerárias que eventual autorização para transferência via ato monocrático do Poder Executivo possibilitaria.

Se a segregação de massas proposta é bem construída e essencial para a modernização da Previdência Municipal, por outro lado, o texto original enviado pelo Executivo prevê instrumentos de solução de eventual déficit que penaliza demasiadamente os inativos (contribuição previdenciária ordinária incidente sobre o valor de proventos que superar um salário mínimo) e a generalidade dos segurados (contribuição extraordinária).

É certo que o Projeto traz para o âmbito municipal instrumentos cuja instituição é autorizada pela CRFB e que já vêm sendo implementados em diversos entes federativos. Todavia, a opção política de fazer com que os segurados inativos arquem majoritariamente com o déficit previdenciário - já que a contribuição extraordinária só pode ser instituída após o aumento da base de cálculo da contribuição previdenciária dos inativos - e de fazer com que, depois, o conjunto de segurados arque com o déficit remanescente mediante alíquotas idênticas para todas as faixas de rendimento, não nos parece a opção mais justa.

Os estudos realizados pela Fundação Instituto de Administração (FIA) a pedido do IPREM, anexado à Exposição de Motivos enviada pelo Executivo, concluem que a manutenção da alíquota única de 14% é a medida mais eficaz para o equacionamento do déficit previdenciário. Porém, o estudo comparou cenários em que eventual progressividade de alíquotas seguiu o padrão adotado pela União para os servidores públicos federais: 8 alíquotas diferentes - que variam de 7,5% a 22% - para 8 diferentes faixas de remuneração.

Entendemos que é possível equacionar o déficit, com maior justiça social, adotando-se uma tabela de alíquotas progressivas específica para o município de São Paulo, que inclusive reduza o valor da alíquota para as faixas de menor remuneração (até três salários mínimos) e aumente para as remunerações maiores, mantendo-se na média a alíquota efetiva mínima de 14% como prevê a CRFB, adotando-se para os inativos a mesma contribuição dos servidores ativos.

Além do mais, a progressividade também pode (deve) ser aplicada no caso de necessidade de instituição da contribuição previdenciária extraordinária, e entendemos que é salutar que o novo texto da Lei Orgânica do Município deixe expressa essa obrigação, além da obrigação de que as alíquotas sejam definidas mediante futura lei desta Casa legislativa, jamais por Decreto do Poder Executivo - como consta do texto enviado, que neste ponto fere o princípio constitucional da legalidade tributária.

Aqui, cabe lembrar a fala do jurista Dr. Leonardo Quintiliano, que na reunião desta Comissão do dia 28 de outubro de 2021, mencionou a possível inconstitucionalidade da delegação ao Executivo do poder de fixar alíquotas de contribuição previdenciária, e ressaltou a importância de o Poder Legislativo manter consigo este poder que a Constituição lhe atribuiu, evitando que futuros déficits previdenciários sejam solucionados unilateralmente pelo Poder Executivo com majoração de alíquotas ao invés de decisões colegiadas tomadas pelos representantes do povo eleitos para cumprir mandato nesta Casa legislativa, com ampla discussão e reflexão acerca da maneira mais correta e mais justa de solucionar o problema.

Por fim, entendemos ser boa a norma que abre prazo (de dois anos) e dá incentivo (aporte de 7,5% sobre as bases de cálculo de contribuições mensais que excederem o limite de benefícios do RGPS, desde a entrada em exercício até a data de adesão ao RPC) para que servidores que tenham ingressado no serviço público em data anterior a 27 de dezembro de 2018 possam fazer a opção de aderir ao RPC, norma que é mais uma medida tendente a aliviar o Fundo de repartição simples, bem como o RPPS como um todo, como o é a norma que prevê aporte de imóveis e outros bens e direitos patrimoniais do Município no Fundo de capitalização no limite do déficit do Fundo de repartição simples, com a posterior transferências de servidores do Fundo de repartição simples (FUNFIN) para o Fundo de capitalização (FUNPREV), ambas medidas que seguem o intuito de num futuro haver a extinção do Fundo de repartição simples, com a manutenção apenas do Fundo de capitalização no RPPS, que pagará benefícios em valor limitado ao teto de benefícios do RGPS e colocará à disposição do servidor a Previdência Complementar, com isso acabando com as grandes diferenças entre o plano previdenciário dos servidores públicos (RPPS) e o plano previdenciário da iniciativa privada (RGPS) - o que, como bem pontuou o economista Bernard Appy na reunião desta Comissão no dia 5 de novembro de 2021, é desejável, já que não há um discrimen que justifique a existência de um regime mais benéfico aos servidores públicos em detrimento dos trabalhadores da iniciativa privada.

Deve-se ressaltar que a sistemática de aporte de ativos no FUNPREV com a posterior transferência de servidores entre os Fundos, apresentada acima, neutraliza o argumento - bastante levantado durante as reuniões desta Comissão de Estudos - de que o FUNFIN não trará segurança a seus segurados pois será inexoravelmente deficitário.

Além do mais, para ajudar a aliviar o déficit do FUNFIN, esta Comissão sugere a adição de normas que obriguem: a destinação de percentual do superávit financeiro do Município em um ano fiscal ao FUNPREV, no ano fiscal imediatamente subsequente, seguindo-se o mesmo procedimento já proposto pelo governo de transferir os servidores mais antigos do FUNFIN para o FUNPREV, até o montante do custo atuarial dos transferidos igualar o superávit atuarial obtido no FUNPREV com o aporte realizado; e a destinação ao FUNPREV, no ano fiscal imediatamente subsequente, de percentuais dos superávits financeiros das carreiras típicas de Estado (Procuradores do Município; Auditores Fiscais; e Guardas Civis Metropolitanos - GCMs), considerado como superávit o valor que sobra em suas contas por exceder o teto constitucional e legal de remuneração das carreiras, devendo-se proceder, de igual modo, à transferência dos servidores mais antigos do FUNFIN para o FUNPREV, até o montante do custo atuarial dos transferidos igualar o superávit atuarial obtido no FUNPREV com o aporte realizado.

Assim, exponho minha posição favorável ao Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo, na parte em que insere ao Ato de Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de São Paulo os arts. 35 a 38, salientando que, com a aprovação da reforma previdenciária do Município, podemos economizar 111 bilhões de reais no longo prazo, direcionando menos dinheiro para o custeio do RPPS e mais recursos para os milhões de paulistanos que clamam por serviços públicos de melhor qualidade.

III – VOTO

Pelo exposto, proferimos parecer FAVORÁVEL ao Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 7/2021, na parte em que insere ao Ato de Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de São Paulo os arts. 33 a 38, que tratam do aumento da base de cálculo da contribuição dos inativos, da contribuição extraordinária, corroboram algumas normas constitucionais, tratam da segregação de massas, do custeio de cada um dos Fundos criados, e do RPC, e CONTRÁRIO na parte em que insere ao Ato de Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de São Paulo ao parágrafo único do artigo 34, que trata da contribuição extraordinária via decreto do Poder Executivo (retirando competência desta Casa).

IV – SUGESTÕES

Esta Relatora, em consulta à douta Procuradoria desta Casa, recebeu a orientação de que a esta Comissão de Estudos pode concluir seu parecer pela sugestão de alterações ao PLO 7/2021, porém não pode apresentar emendas e substitutivo em nome próprio, já que não é Comissão Permanente e não foi designada - no bojo do processo legislativo - para apreciar a proposição.

Sendo assim, considerando a grande importância do tema “previdência” e considerando que nos estudos realizados pelo IPREM a previsão de equacionamento do déficit previdenciário é de 75 anos, prazo longo o suficiente para evidenciar que serão necessárias a permanente fiscalização do funcionamento do sistema previdenciário municipal (mormente dos dois Fundos criados) e futuras alterações legislativas (para corrigir eventuais imprecisões do sistema ou para aperfeiçoá-lo), esta Comissão de Estudos propõe a criação de uma Comissão Permanente da Previdência nesta Casa, com a competência para fiscalizar o sistema previdenciário municipal e apreciar as proposições que regulamentem o tema, tornando possível, no futuro, a análise de todos os projetos que tratem da matéria por uma Comissão temática especializada, que terá a oportunidade de apresentar emendas e substitutivos para aperfeiçoar seus textos.

Quanto ao mérito do Projeto, já apreciado na fundamentação com subsídio nas valiosas contribuições fornecidas por diversos especialistas durante o funcionamento desta Comissão, propomos seu aperfeiçoamento para que cheguemos a uma Reforma da Previdência o mais definitiva possível, para que não seja necessária uma nova reforma num curto período de tempo. Para tanto, sugerimos:

1) apresentação de emenda modificativa do art. 2º, na parte em que institui ao Ato de Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP o art. 33 (que aumenta a base de cálculo da contribuição ordinária dos servidores inativos para abranger a parcela dos proventos superior a um salário mínimo), para que sua redação passe a afirmar que os servidores inativos contribuirão para a previdência do mesmo modo que os servidores ativos, seguindo-se a tabela de progressividade a ser proposta;

2) apresentação de emenda modificativa do art. 2º, na parte em que institui ao Ato de Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP o art. 34, caput (que autoriza a criação de contribuição extraordinária devida pelos servidores), para suprimir esta norma ou ao menos para modificá-la, prevendo-se desde já os valores (ou ao menos uma margem de valores) das alíquotas das futuras contribuições extraordinárias dos servidores (de preferência de forma progressiva) e do Município, excluindo a delegação de sua fixação ao Poder Executivo, o que é de exclusiva competência desta Casa Legislativa.

3) apresentação de emenda modificativa do art. 2º, para adicionar ao Ato de Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP artigo que preveja norma que obrigue que percentual do superávit financeiro do Município em um ano fiscal seja aportado, no ano fiscal imediatamente subsequente, no FUNPREV, respeitando-se o limite do déficit do FUNFIN, com a posterior transferência dos servidores mais idosos do FUNFIN para o FUNPREV até o montante do custo atuarial dos transferidos igualar o superávit atuarial obtido no FUNPREV com o aporte realizado.

4) apresentação de emenda modificativa do art. 2º, para adicionar ao Ato de Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP artigo que preveja norma que obrigue que percentual (fixo ou variável - de 5% a 8%) do valor excedente da verba honorária dos Procuradores do Município (considerado o teto constitucional e legal de remuneração) em um ano fiscal seja aportado, no ano fiscal imediatamente subsequente, no FUNPREV, respeitando-se o limite do déficit do FUNFIN, com a posterior transferência dos