

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuárias (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Ádison de Oliveira Rocha

EVIDÊNCIAS DE EFEITOS DE ILUSÃO FISCAL NA SEGREGAÇÃO DE MASSA DE
REGIMES PREVIDENCIÁRIOS ESTADUAIS

Brasília
2023

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professor Doutor Alex Laquis Resende
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Doutor Wagner Rodrigues dos Santos
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

Ádison de Oliveira Rocha

EVIDÊNCIAS DE EFEITOS DE ILUSÃO FISCAL NA SEGREGAÇÃO DE MASSA DE
REGIMES PREVIDENCIÁRIOS ESTADUAIS

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis
e Atuariais da Universidade de Brasília, como
requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa
em Ciências Contábeis e consequente obtenção do
grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof. Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília

2023

Dedico este trabalho aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar à minha mãe, por sempre acreditar em mim e não me permitir desistir.

Agradeço a meu pai pelo exemplo de superação e força.

Agradeço a meus amigos Alan Rodrigues Vieira e Ayrton José da Costa Santos pelo companheirismo e pelos momentos incríveis.

Agradeço a minha amiga Larissa Silva Sena por estar ao meu lado e se mostrar sempre digna de minha admiração e carinho.

Agradeço aos colegas e amigos Wesley do Prado Marques, Cleber Alves Ribeiro, Clésio Alves da Silva, Célia Maria Ribeiro de Sales, Abraham Lincoln Cardoso de Amorim por mostrarem-me o prazer da excelência profissional e apresentar um mundo pelo qual sou apaixonado.

À minha orientadora, Profa. Dra. Diana Vaz de Lima, pela sua dedicação, sua distinção técnica e acadêmica, e seu esmero para comigo na orientação deste trabalho.

Agradeço à UnB e aos professores pelas experiências e aprendizados adquiridos.

RESUMO

A técnica da segregação de massas foi criada pela Secretaria de Previdência Social do Brasil como uma medida para capitalizar o fundo de previdência dos servidores públicos, mas evidências na literatura têm mostrado que a adoção dessa técnica pode levar à ilusão fiscal, uma vez que em determinados regimes próprios de previdência social (RPPS) suas receitas não estão completamente transparentes ou não são totalmente percebidas pelos gestores e segurados. Nesse sentido, este estudo tem como objetivo analisar as implicações da segregação de massa no equilíbrio financeiro atuarial dos RPPS e as consequências que ela traz para os estados em termos de ilusão fiscal. Para tratar a questão da pesquisa, utilizando para análise estatística descritiva, foram extraídos dados do site do Ministério da Previdência Social relativos ao exercício de 2023, a partir das estatísticas e informações dos RPPS e de informações referentes às alíquotas de contribuições referentes aos ativos e aos entes da Plataforma API do sistema CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social, e verificação do site GESCON – RPPS para busca dos normativos referentes aos RPPS. Os achados da pesquisa mostram que, quanto ao impacto da segregação de massas nas contas públicas estaduais podem ser observados efeitos de ilusão fiscal, a partir do momento em que há mudanças nos aportes feitos ao RPPS por parte de seu ente patrocinador e que a segregação em um prazo maior torna o regime mais suscetível a dependências financeiras.

Palavras-Chave: Equilíbrio Financeiro e Atuarial, Ilusão Fiscal, RPPS, Segregação de Massas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — Fluxo da segregação das massas	14
Tabela 1 — RPPS com segregação de massa (civil) em 2023	17
Tabela 2 — RPPS que segregaram as massas após 2015	18
Tabela 3 — Aportes Realizados em torno do ano de segregação	20
Tabela 4 — Dados do RPPS do Distrito Federal de 2015 a 2023	21
Tabela 5 — Dados do RPPS do Estado do Goiás de 2015 a 2023	22
Tabela 6 — Dados do RPPS do Estado do Pará de 2015 a 2023	23
Tabela 7 — Dados do RPPS do Estado de Pernambuco de 2015 a 2023.....	24
Tabela 8 — Dados do RPPS do Estado do Rio Grande do Sul de 2015 a 2023	25
Tabela 9 — Aportes dos estados de Alagoas, Amazonas e Bahia de 2015 a 2022.....	26
Tabela 10 — portes dos estados do Ceará, Espírito Santo e Paraíba de 2015 a 2022.....	26
Tabela 11 — Aportes dos Estados do Paraná, Rio de Janeiro e Sergipe de 2015 a 2022	26
Figura 2 — Gráfico de tendência dos aportes de 2015 a 2022.....	27
Figura 3 — Quadro resumo dos achados.....	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

API	<i>Application Programming Interface</i>
CADPREV	Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
DRAA	Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial
EC	Emenda Constitucional
GESCON	Gestão de Consultas e Normas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MPS	Ministério da Previdência Social
NTA	Nota Técnica Atuarial
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
Siconfi Brasileiro	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público
SPS	Secretaria de Políticas de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	DESENVOLVIMENTO	9
2.1	OS RPPS E O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO-ATUARIAL	9
2.2	SEGREGAÇÃO DE MASSA NOS RPPS	12
2.3	ILUSÃO FISCAL	15
3	METODOLOGIA	17
4	RESULTADOS	20
4.1	ABERTURA DO ESPAÇO FISCAL.....	20
4.2	SEGREGAÇÃO DE MASSAS NO DISTRITO FEDERAL.....	20
4.3	SEGREGAÇÃO DE MASSAS DO ESTADO DE GOIÁS	21
4.4	SEGREGAÇÃO DE MASSAS DO ESTADO DE MATO GROSSO.....	22
4.5	SEGREGAÇÃO DE MASSAS DO ESTADO DO PARÁ	22
4.6	SEGREGAÇÃO DE MASSAS NO ESTADO DE PERNAMBUCO	23
4.7	SEGREGAÇÃO DE MASSAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	24
4.8	SEGREGAÇÃO DE MASSAS NOS DEMAIS ESTADOS BRASILEIROS	25
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
	REFERÊNCIAS	30

1 INTRODUÇÃO

O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial foi instituído na Constituição Federal do Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e consiste na garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime próprio de previdência social (RPPS) em cada exercício financeiro (equilíbrio financeiro) e na garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo (equilíbrio atuarial) (Ribeiro, 2017; Lima & Aquino, 2019; Albuquerque, 2020).

O equilíbrio financeiro e atuarial pode ser entendido como a garantia de que os recursos de determinado RPPS é suficiente para arcar com as obrigações de curto e longo prazo que estão sob sua responsabilidade, durante toda sua existência (Nogueira, 2006). Em redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, encontra-se estabelecido no art. 40 da Carta Magna que o RPPS terá caráter contributivo e solidário, e deve observar critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial (Lopes et al, 2020; Martins, 2021).

Na prática, contudo, os entes federados locais brasileiros estão sujeitos a crises financeiras e econômicas que geram pressão orçamentária e fiscal nos estados e municípios, como a arrecadação de receitas públicas inferior ao previsto, redução de repasses federais ou mesmo pelo contínuo deslocamento entre a capitalização do fundo e a evolução demográfica da massa de segurados cobertos pelos RPPS. Como a sustentabilidade do governo mantenedor do RPPS e a sustentabilidade financeira do próprio RPPS são interconectadas, há pouco espaço para reparações do equilíbrio fiscal no curto prazo ou atuarial no longo prazo (Lima & Aquino, 2019).

Nesse cenário, visando introduzir um certo nível de capitalização para fazer frente ao financiamento dos benefícios previdenciários de parcela dos segurados dos RPPS, foi instituída pela Secretaria de Previdência Social (Sprev) em 2008 a possibilidade de dividir a massa de segurados em dois grupos distintos, a partir de uma data de corte, sendo um sendo um grupo intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário, técnica conhecida como segregação de massas (Barros Filho, 2020). Segundo o pesquisador, a segregação de massas é uma “segunda chance” e será em médio prazo inevitável para todos os regimes próprios, em virtude do histórico previdenciário nacional.

Apesar de a segregação de massas se apresentar como uma técnica que visa o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS (Barros Filho, 2020), uma das externalidades que a

segregação de massas em regimes previdenciários pode trazer para as contas públicas dos entes federados locais é a ilusão fiscal. Para Mourão (2009), a ilusão fiscal consiste em um fenômeno em que os contribuintes e eleitores não conhecem o real valor dos valores fiscais, causando uma desinformação sobre quanto recebem e pagam ao Estado. Essa preocupação já havia sido registrada por Lima e Aquino (2019), que consideraram a técnica da segregação de massas como uma medida de baixa resiliência financeira para os RPPS.

Segundo Barros Filho (2019), mesmo com a adoção da técnica de segregação de massas os custos envolvidos nos RPPS têm se mostrado muito elevados, principalmente no caso dos estados que não possuem alternativas de financiamento, o que é agravado pela crise fiscal enfrentada pela maioria dos estados brasileiros, principalmente a partir de 2013. Segundo o pesquisador, qualquer modelo de previdência que implique em um custo de transição para o Estado requer levar em consideração a existência ou não de capacidade de pagamento, entendendo que o modelo precisa estabelecer as medidas de ajuste que o Estado necessita adotar para gerar capacidade de pagamento suficiente para arcar com o déficit de transição.

Diante desse cenário, considerando que, a segregação da massa é uma capacidade de ação que perigosamente perpetua uma solução temporária que aumenta a vulnerabilidade dos RPPS (Lima & Aquino, 2019), e que essa técnica pode levar os gestores estaduais a uma ilusão fiscal, o presente estudo tem como objetivo analisar as implicações da segregação de massa no equilíbrio financeiro atuarial dos RPPS e as consequências que ela traz para estados em termos de ilusão fiscal.

Além desta introdução, o estudo é constituído de mais quatro seções. Na Seção 2, são apresentados os fundamentos do equilíbrio financeiro e atuarial nos RPPS, as regras por trás da técnica de segregação de massas e seus efeitos de ilusão fiscal. A metodologia utilizada no estudo é apresentada na Seção 3. Na Seção 4, são apresentados os achados da pesquisa e, na Seção 5, as considerações finais, seguidas das referências utilizadas.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 OS RPPS E O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO-ATUARIAL

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988 dispõe em seu texto sobre a existência de dois regimes de previdência social, o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, é destinado aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de caráter contributivo e solidário, enquanto o Regime Geral de Previdência Social – RGPS engloba os demais beneficiários, trabalhadores do setor privado e servidores sem vínculo.

Apesar de seu texto original já prever a existência de um regime específico para beneficiários detentores de cargos efetivos, a CF de 1988 não traz os parâmetros para existência e manutenção dos RPPS, isso apenas veio a ocorrer cerca de dez anos depois com a Lei 9.717, de novembro de 1998, que estipulou as normas gerais do funcionamento dos RPPS. Nesse mesmo ano foi publicada a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de janeiro de 1998, a qual trouxe grandes impactos aos RPPS, entre eles ficou instituído um importante princípio que atualmente norteia a gestão com intuito da preservação dos RPPS, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial conforme disposto no art. 40:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo. (grifo nosso)

Fato é que as reformas previdenciárias colocadas pelas emendas à Constituição 20/89 e 103/19 trouxeram impactos na estrutura e conceitos sob os quais perduram os RPPS, onde destaca-se o princípio do equilíbrio financeiro-atuarial. A portaria do Ministério de Previdência Social Nº 403, de 10 de dezembro 2008, traz em seu artigo 1º:

Art.1º As avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do **equilíbrio financeiro e atuarial** dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria. (grifo nosso)

De acordo com Barros Filho (2019), a partir da segunda metade do século XX, diversos países no mundo voltaram seus focos para os gastos públicos com previdência e para o seu impacto nas finanças públicas. Segundo o pesquisador, o amadurecimento dos sistemas previdenciários, a falta de equilíbrio entre contribuições e benefícios e, principalmente, as grandes transformações demográficas e sociais, que implicaram em redução da taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida ao redor do mundo, causaram fortes desequilíbrios das contas previdenciárias.

Para Nogueira (2019), o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS não é de interesse exclusivo de servidores públicos e governos, mas de toda a sociedade, uma vez que se liga à capacidade de efetivação de políticas públicas que afetam de forma direta a vida dos cidadãos. Por essa razão, segundo o pesquisador, a construção do equilíbrio dos RPPS deve ser igualmente tratada por meio de uma política pública de Estado, envolvendo o planejamento e a ação governamental em um processo voltado a atingir objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Entre os principais problemas que contribuíram para a formação dos expressivos déficits dos RPPS com sensível impacto sobre as finanças públicas está o modelo de seguridade social do setor público que foi organizado segundo a relação de trabalho *pro-labore facto*, em que o direito à aposentadoria não estaria condicionado à contribuição, senão à vinculação do funcionário ao Estado. De acordo com Nogueira (2019), além de não haver uma fonte de custeio definida anteriormente à CF de 1988, na década de 1990 novos RPPS foram instituídos sem adequado estudo atuarial e sem uma legislação que definisse suas regras gerais de organização e funcionamento.

Quando o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido de forma explícita como princípio constitucional para a organização dos RPPS, no final de 1998, estes, em sua maioria, já existiam e se encontravam diante de uma situação de desequilíbrio estrutural crônico (Nogueira, 2019). Assim, segundo o pesquisador, “construir” o equilíbrio não foi apenas uma diretriz inovadora a ser observada pelos RPPS que viessem a ser instituídos, mas tarefa muito mais complexa, que implica “desconstruir” modelos e estruturas erroneamente consolidados há anos ou décadas.

Silva e Deus (2013) esclarecem que, para as ciências atuariais, o equilíbrio atuarial considera a incidência da totalidade de efeitos sobre o plano previdenciário em decorrência das variáveis de natureza demográfica, econômica, financeira e das relativas às políticas de recursos humanos do ente federativo, utilizando-se, ainda, de premissas atuariais como

expectativa de vida, tábuas de mortalidade e sobrevivência, taxa de inflação, crescimento real da remuneração, taxa de juros atuariais, dentre outras. Desta forma, entendem os pesquisadores, o RPPS deverá garantir um aporte de recursos que sejam necessários ao pagamento das despesas projetadas no decorrer do tempo, em exercícios posteriores, com previsão legal do cálculo atuarial.

Para Santos (2014), o déficit atuarial dos RPPS, isto é, o valor das despesas previstas dos benefícios concedidos e a conceder, em valor presente, menos os ativos patrimoniais e financeiros e valores a receber, é algo que também tem trazido preocupação. Além disso, o pesquisador coloca que é preciso buscar novas opções para financiamento do passivo previdenciário, contribuindo para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e diminuindo os repasses extraordinários de ativos financeiros feitos pelo executivo, permitindo aplicações em outras áreas.

Nogueira (2012) citado por Nascimento et al. (2020, p. 2), coloca que os déficits atuariais inviabilizam a sustentabilidade do sistema previdenciário, e atribui esta situação à legislação brasileira que estabeleceu critérios que permitiam a concessão de benefícios sem as adequadas fontes de custeio e da forma de gestão dos fundos previdenciários.

Garcia (2017) traz a definição de déficit previdenciário como a diferença entre o que o Governo arrecada com as contribuições específicas de cada regime previdenciário, mais os impostos destinados à previdência e o que é gasto com os benefícios destes regimes. Sendo esta situação desfavorável faz-se necessário o uso de artifícios para o controle das contas previdenciárias, e é neste contexto que surge a segregação de massas. Conforme José (2017) criar um plano financeiro a partir de uma segregação de massa é um artifício para equilibrar os resultados atuariais do RPPS a um curto prazo. De acordo com a portaria do Ministério da Fazenda nº 464, de 17 de novembro de 2018, no caso de a avaliação resultar em déficit atuarial, resultado negativo da avaliação atuarial, deverão ser adotadas medidas para seu equacionamento, entre elas: (i) plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos; (ii) segregação de massas e (iii) outras de caráter complementar.

Visando atestar se o ente federado cumpre as regras constitucionais e legais voltadas para a gestão do seu respectivo regime próprio de previdência social (RPPS) e, conseqüentemente, tende a propiciar aos seus segurados e contribuintes um futuro seguro no que diz respeito à sustentabilidade de seu sistema previdenciário em decorrência das boas práticas de gestão implementadas e mantidas, foi criado o Certificado de Regularidade

Previdenciária – CRP, documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelo Regime Próprio de Previdência Social de um Estado, do Distrito Federal.

Para manutenção do CRP válido, é preciso cumprir os critérios e exigências previstos na Lei nº 9.717/1198, que é a Lei Geral dos Regimes Próprios. Para o recebimento do CRP, o RPPS deverá cumprir, entre outras exigências, a implementação, em lei, de medidas para o equacionamento do déficit financeiro e atuarial; e de regras de benefício que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Um dos demonstrativos a serem elaborados de forma obrigatória pelos RPPS é o Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial – DRAA. O Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial é um documento elaborado pelos RPPS anualmente com data focal de 31 de dezembro de cada exercício, em que se apresentam as informações das avaliações atuariais referentes ao cálculo dos custos e compromissos do plano de benefícios do RPPS, sendo elaborado por profissional atuário habilitado, o resultado da avaliação atuarial deve conter pelo menos: balanço atuarial, ativos garantidores e créditos a receber, provisões matemáticas, compensação financeira, resultado atuarial e valor atual das remunerações futuras. Em caso da segregação de massas, as informações do DRAA e da Nota Técnica Atuarial – NTA, assim como as avaliações, devem ser elaboradas individualmente, por fundo (financeiro ou previdenciário).

2.2 SEGREGAÇÃO DE MASSA NOS RPPS

Para a implementação da segregação de massas é necessário um estudo técnico a ser enviado para análise da Secretaria de Previdência, o estudo deve contemplar a análise dos aspectos relacionados à implementação e manutenção da segregação, considerando os impactos ao ente federativo no curto, médio e longo prazo, demonstrando viabilidade orçamentária, financeira e fiscal ao ente, resultados atuariais e projeções de receitas e despesas do RPPS, base cadastral de todos os beneficiários do regime, os bens direitos e ativos a serem alocados em cada regime, e que os valores dos compromissos dos planos de

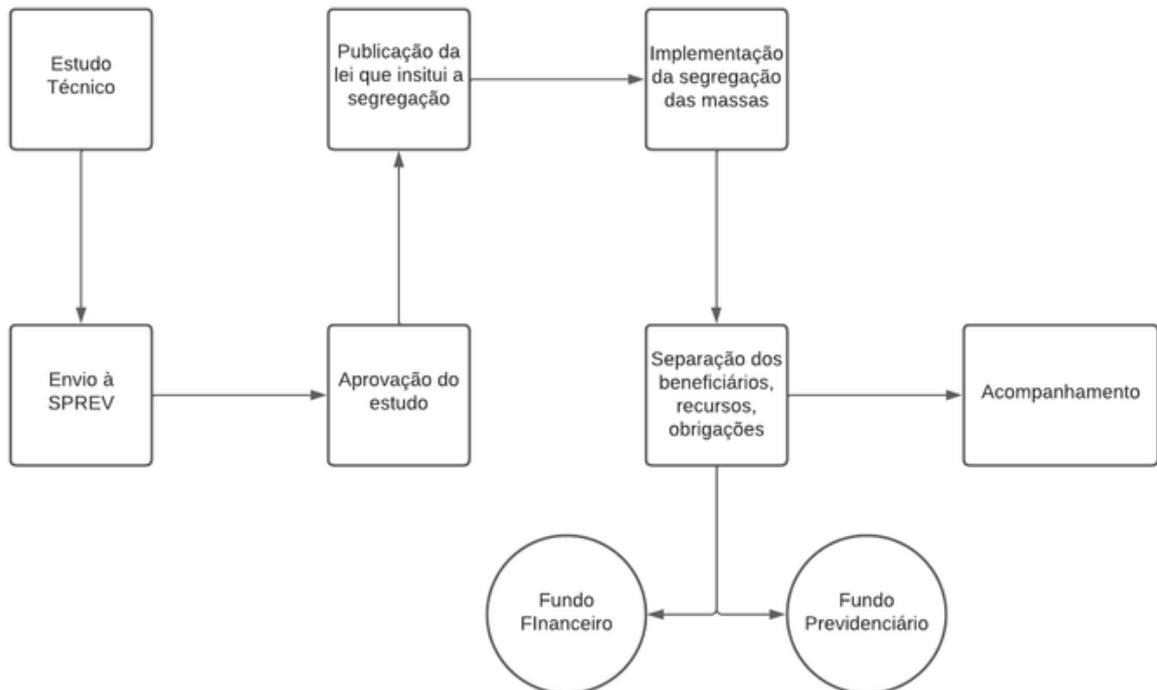
benefícios foram devidamente aferidos e que o plano de custeio assegura o equilíbrio financeiro e atuarial.

A segregação de massas deverá ser implementada em até noventa dias após a publicação de sua lei, após a implementação deverá ser realizada a alocação dos beneficiários os fundos de Repartição e Capitalização, os saldos dos recursos financeiros e demais ativos direcionados ao Fundo em Capitalização devem ser a ele vinculados e destinados somente ao pagamento de benefícios deste fundo, deve haver separação orçamentária, financeira e contábil entre os fundos, é proibida a transferência de recursos, obrigações e beneficiários de um fundo para o outro, as avaliações atuarias também devem ser separadas por fundo.

O fundo financeiro, ou em repartição, é um grupo fechado cujos valores arrecadados pelo RPPS deverão ser gastos durante o exercício para o pagamento dos benefícios, já o fundo previdenciário, ou em capitalização, é um fundo em que os valores arrecadados devem ser rentabilizados visando o pagamento de benefícios futuros.

Deve haver acompanhamento da segregação de massas por parte do ente federativo, da unidade Gestora, do conselho deliberativo e fiscal do RPPS, e do atuário responsável pela avaliação atuarial. A segregação da massa poderá ser alterada ou desfeita por meio da apresentação de estudo técnico previsto na portaria e prévia aprovação da Secretaria de Previdência, todos estes parâmetros estão dispostos pela portaria MF 464/2018.

Figura 1 — Fluxo da segregação das massas



Fonte: Elaboração própria com base na portaria MF 464/2018.

A segregação de massas como modo de equacionamento de déficit tem seus parâmetros dispostos atualmente através Portaria do Ministério da Fazenda nº 464, de 19 de novembro de 2018, e esta consiste na divisão dos segurados de um regime próprio de previdência social em dois grupos distintos, por meio do dispositivo legal que define uma data de corte, este que estabelece que os servidores que ingressaram até tal data pertencem fundo em repartição e aqueles com ingresso posterior competem ao fundo em capitalização. Sendo assim, o fundo em repartição é constituído por um grupo fechado em extinção, enquanto os novos segurados do RPPS serão alocados no fundo em capitalização.

Sendo o plano em repartição um grupo fechado, não há ingresso de novos contribuintes para cobrir o déficit previdenciário dos beneficiários em fruição, desta forma como disposto na Constituição Federal, os responsáveis por cobrir as necessidades financeiras são a União, Estados/DF e Municípios, desta forma, o ente se figura como patrocinador e, se preciso for, deve fazer aportes ao RPPS, cujas informações são disponibilizadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO. Ao analisar o RPPS do estado do Rio Grande

do Sul, Caldart et al. (2014) observou que atribuir ao fundo a responsabilidade do pagamento integral resultará num consumo gradual, até a inevitável extinção dos recursos constituídos.

Andreis (2014) coloca que a diminuição prevista do déficit previdenciário não se deve a melhoria do cenário das finanças públicas do Estado e nem a contribuições maiores por parte dos servidores, o que se espera é um esvaziamento do RPPS e uma migração dos servidores a um novo modelo de previdência pública, pautado na ideia de capitalização.

Ao analisar a sustentabilidade do plano financeiro de um RPPS cearense, Gomes e Soares (2021) concluíram que é de fundamental importância a conservação da segregação da massa, e que desequilíbrios orçamentários conjunturais não podem justificar a sua revogação. Oliveira (2017) constatou que uma segregação de massa ocorrida em 2013 impactou positivamente a situação do RPPS de João Pessoa em relação à capacidade de solvência. Rodrigues (2017) ao analisar o RPPS de Princesa Isabel, no estado da Paraíba, chegou à conclusão de que a Segregação da Massa poderia ser a melhor forma de amortização dado o elevado déficit atuarial, exceto pela falta de ativo financeiro, o que torna o ato inviável uma vez que o plano previdenciário nasceria já em situação de déficit.

Uma das externalidades que a segregação de massas em regimes previdenciários pode trazer para as contas estaduais é a ilusão fiscal. Para Mourão (2009), a ilusão fiscal consiste em um fenômeno em que os contribuintes e eleitores não conhecem o real valor dos valores fiscais, causando uma desinformação sobre quanto recebem e pagam ao Estado. Para Araújo (2014), a interpretação errônea a que os contribuintes são levados, efeito de ilusão fiscal, vem sendo utilizado como explicação para o aumento dos gastos públicos.

Com a publicação da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), se tornaram regulamentadas as normas para elaboração e publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO. O RREO é uma publicação que ocorre bimestralmente com informações fiscais consolidadas dos entes do país, deve ser publicado pelo Poder Executivo até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. Os demonstrativos do RREO são encaminhados ao Tesouro Nacional por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi. No sítio do Siconfi estão disponíveis informações do ano de 2015 e dos anos posteriores.

2.3 ILUSÃO FISCAL

Para D'Araújo (2022), a ilusão fiscal ocorre sempre que os cidadãos não têm conhecimento do tamanho de suas contribuições e a ligação com os serviços públicos prestados pelo Estado, causando assim distorção na percepção social da atividade do Estado e a real atuação deste, a ilusão fiscal é classificada pela literatura como instrumento de governo, dentre uso de estratégias ilusórias que favorecem o governante, seja minimizando a percepção dos custos ou maximizando a dos resultados.

Conforme Puviani (1903) citado por Mota (2019, p. 3), graças à Ilusão Fiscal os indivíduos têm uma impressão equivocada daquilo que pagam e recebem do Estado, distorcendo a noção da função alocativa e dos bens e serviços públicos, a ilusão pode ser (i) negativa, quando o contribuinte não nota algo existente que está encoberto, como aumento de um imposto ou dos gastos públicos, ou pode ser (ii) positiva, que acontece quando o contribuinte vê algo que não existe como uma noção de aumentos dos gastos que não ocorrerá. Pansani et al. (2020) traz que numa situação de ilusão fiscal os contribuintes são incapazes de distinguir as receitas de impostos daquelas obtidas por transferências ou subvenções, o que permite que os governantes optem por aumentar os gastos públicos ao invés de aumentar a renda dos cidadãos, por meio da diminuição da carga tributária.

Uma observação relevante quanto aos riscos de ilusão fiscal em regimes próprios é que conforme exposto por Machado (2019) verifica-se que nos âmbitos dos RPPS, os institutos de previdência não possuem efetiva independência em relação aos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que seus diretores e/ou presidentes ocupam cargos de livre nomeação e exoneração, os quais, em sua maioria, são indicações dos próprios chefes desses poderes.

Em virtude da definição do ente patrocinador como responsável pela cobertura das insuficiências financeiras que podem vir a acometer o Regime Próprio de Previdência Social, a relação entre o regime previdenciário e o orçamento da esfera que o mantém pode vir sofrer efeitos de ilusão fiscal, uma vez que a arrecadação do ente é oriunda de tributos que recaem sobre todos os contribuintes, não apenas a aqueles vinculados ao RPPS, o que implica numa relação de causalidade entre a necessidade de recursos do regime e os gastos do ente.

3 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da análise em que se pauta este trabalho foram extraídos dados do site do Ministério da Previdência Social, parte referente a estatísticas e informações dos RPPS, também se retirou informações referentes às alíquotas de contribuições referentes aos ativos e aos entes da *Application Programming Interface* – API, do sistema CADPREV, e verificação do site GESCON – RPPS para busca dos normativos referentes aos RPPS.

Com base na necessidade de tratar dos Regimes Próprios de Previdência Social que efetuaram e mantiveram a segregação de massa, retirou-se do site do MPS e da base de dados do SERPRO, com dados atualizados até 14 de outubro de 2023, o arquivo “DRAA – 28 SEGREGAÇÃO DE MASSA”, no qual foi selecionado como exercício o ano de 2023, a segregação como “Instituída neste exercício ou mantida” e “Revisada neste Exercício”, tipo de massa “Civil” e por último no nome do ente foram escolhidos os iniciados por “Governo no Estado...” e “Governo do Distrito Federal”, de forma a garantir uma seleção de RPPS estaduais/DF que passaram pela segregação de massa e que ainda a mantinham.

Dada a seleção, foi encontrada uma lista de dezoito RPPS, dos quais foram analisadas as legislações e as normas fundamento que constituíram a segregação de massa, como disposto:

Tabela 1 — RPPS com segregação de massa (civil) em 2023

UF	Ente	Tipo de norma	Número da Norma	Data da norma
AL	Governo do Estado de Alagoas	Lei	7114	05/11/2009
AM	Governo do Estado do Amazonas	Lei Complementar	30	27/12/2001
BA	Governo do Estado da Bahia	Lei Complementar	10955	21/12/2007
CE	Governo do Estado do Ceará	Lei Complementar	123	16/09/2013
DF	Governo do Distrito Federal	Lei Complementar	769	30/06/2008
ES	Governo do Estado do Espírito Santo	Lei Complementar	282	26/04/2004
GO	Governo do Estado de Goiás	Lei	20850	16/09/2020
MA	Governo do Estado do Maranhão	Lei Complementar	73	04/02/2004
MT	Governo do Estado do Mato Grosso	Lei	11643	22/12/2021
PA	Governo do Estado do Pará	Lei Complementar	112	28/12/2016
PB	Governo do Estado da Paraíba	Lei	9939	02/12/2012

UF	Ente	Tipo de norma	Número da Norma	Data da norma
PE	Governo do Estado de Pernambuco	Lei Complementar	423	23/12/2019
PR	Governo do Estado do Paraná	Lei Complementar	17345	21/12/2012
RJ	Governo do Estado do Rio de Janeiro	Lei	6338	06/11/2012
RR	Governo do Estado de Roraima	Lei	79	18/10/2004
RS	Governo do Estado do Rio Grande do Sul	Lei Complementar	15511	24/08/2020
SE	Governo do Estado de Sergipe	Lei Complementar	151	02/01/2008
TO	Governo do Estado do Tocantins	Lei	2603	05/07/2012

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis no SERPRO.

Para análise dos efeitos da ilusão fiscal na segregação de massa dos RPPS dos estados brasileiros e do DF, buscou-se no site do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, os repasses efetuados pelo ente patrocinador aos RPPS, tais informações foram extraídas através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, destaca-se que no site apenas estão disponíveis informações a partir do ano de 2015, fato que causou limitação e perda significativa do número de RPPS analisados.

Uma vez que as informações disponíveis no RREO são de anos posteriores a 2015 fez-se necessária uma nova seleção dentro dos RPPS a serem analisados, agora seria uma análise limitada aos RPPS que efetuaram segregação de massa após o ano de 2015, diminuindo para cinco RPPS:

Tabela 2 — RPPS que segregaram as massas após 2015

UF	Ente	Tipo de Norma	Número da Norma	Data da Norma
GO	Governo do Estado de Goiás	Lei	20850	16/09/2020
MT	Governo do Estado do Mato Grosso	Lei	11643	22/12/2021
PA	Governo do Estado do Pará	Lei Complementar	112	28/12/2016
PE	Governo do Estado de Pernambuco	Lei Complementar	423	23/12/2019
RS	Governo do Estado do Rio Grande do Sul	Lei Complementar	15511	24/08/2020

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis no SERPRO.

Para análise quanto aos impactos fiscais no ente patrocinador em virtude da segregação de massa foram verificadas as informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária,

com periodicidade bimestral (que posteriormente foram agrupados anualmente), com escopo dos estados/DF. Para o exercício 2015 foi utilizado o anexo 04 – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, com a tabela Aporte de Recursos para o RPPS, e posteriormente filtradas as informações referentes ao Plano Financeiro. Para os anos posteriores foi utilizado o anexo 4.1 - Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Financeiro e a tabela Aporte de Recursos para o RPPS. Assim sendo, para verificação do espaço fiscal aberto em virtude da segregação de massa foi observada a variação dos repasses ao plano financeiro nos períodos em torno da segregação da massa de cada RPPS, nos quais o ano focal é aquele em que a segregação ocorreu efetivamente. Destaca-se que o ano-exercício de 2023 possui valores apenas parciais, uma vez que é o exercício corrente e encontra-se em aberto.

4 RESULTADOS

4.1 ABERTURA DO ESPAÇO FISCAL

Analisando os dados referentes aos aportes do ente patrocinador ao RPPS em torno do exercício no qual houve a realização da segregação de massas é possível notar que, no curto prazo, ocorre uma redução no valor repassado, isso implica que a segregação de massas pode causar efeitos de ilusão fiscal, inicialmente há uma folga orçamentária, o que permite que os recursos do ente possam ser utilizados para outros fins, seja para ações de políticas públicas ou para possibilitar manobras que auxiliem os gestores estaduais a atender os normativos e órgãos fiscais.

Tabela 3 — Aportes Realizados em torno do ano de segregação

UF	Ano Focal	Ano Anterior	Ano da Segregação	Ano Seguinte
DF	2018	R\$ 2.785.658.939,79	R\$ 1.025.858.923,61	R\$ 263.108.156,92
GO	2020	R\$ 7.513.590.876,40	R\$ 11.756.327.793,63	R\$ 11.237.695.310,65
PA	2017	R\$ 7.070.897.116,86	R\$ 3.540.514.491,18	R\$ 3.846.378.671,89
PE	2020	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 8.785.301.893,46
RS	2020	R\$ 29.620.922.236,83	R\$ 38.907.894.016,47	R\$ 34.959.594.428,21

Fonte: Elaboração própria com base no RREO.

Como disposto na tabela 3 é possível observar uma redução nos valores aportados aos RPPS nos exercícios próximos à segregação de massas, exceto no estado de Pernambuco, no qual houve uma manutenção de nenhum aporte, para no ano seguinte à segregação haver um valor de R\$ 8.785.301.893,46, enquanto, numa comparação do ano anterior com o ano seguinte à segregação o valor dos aportes em: DF diminuiu, GO aumentou, PA diminuiu, PE aumentou, RS aumentou.

4.2 SEGREGAÇÃO DE MASSAS NO DISTRITO FEDERAL

O Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal foi instituído pela Lei 769 de 2008, anterior ao período das Informações disponíveis no SICONFI, no entanto, a segregação foi revisada pela Lei Complementar 932 de 2017, o que o torna apto a ser objeto

desta análise. Vale destacar que mesmo a lei sendo do ano de 2017, o marco definido para separação das massas do RPPS do DF é o mês de março de 2018.

Tabela 4 — Dados do RPPS do Distrito Federal de 2015 a 2023

Ano	Déficit Financeiro	Alíquota Servidor	Alíquota Patronal	Aportes
2015	-R\$ 2.592.950.264,87	11%	22%	R\$ 0
2016	-R\$ 2.734.019.639,44	11%	22%	R\$ 6.774.898.779,04
2017	-R\$ 3.400.501.104,27	11%	22%	R\$ 2.785.658.939,79
2018	-R\$ 2.533.561.526,14	11%	22%	R\$ 1.025.858.923,61
2019	-R\$ 4.173.917.559,14	11%	22%	R\$ 263.108.156,92
2020	-R\$ 6.195.143.997,21	14%	28%	R\$ 351.272.367,64
2021	-R\$ 5.896.968.476,66	14%	28%	R\$ 375.037.296,18
2022	-R\$ 6.087.253.559,66	14%	28%	R\$ 84.224.857,91
2023	-R\$ 6.069.750.669,12	14%	28%	R\$ 137.044.642,09

Fonte: Elaboração própria com dados do SERPRO, API do CADPREV e RREO.

No ano de 2016 foram realizados aportes no valor total de R\$ 6.774.898.779,04, no ano da publicação da lei de segregação, os valores aportados compõem a importância de R\$ 2.785.658.939,79, no ano da segregação esse valor foi, de R\$ 1.025.858.923,61 e no ano posterior a segregação foi de R\$ 263.108.156,92, desta forma, no período entre o ano anterior à publicação lei de segregação e o ano posterior à segregação de massas os aportes tiveram uma redução de R\$ 6.511.790.622,12, uma redução de 96% nos valores aportados, considerando dados nominais.

4.3 SEGREGAÇÃO DE MASSAS DO ESTADO DE GOIÁS

O Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás, por sua vez, tem como definição de data final de ingresso no plano financeiro o dia 06 de julho de 2017, após esta data aqueles que ingressaram ao serviço público pertencem ao plano previdenciário, isso disposto pela lei nº 20.850 de 16 de setembro do ano de 2020, neste caso o ano analisado foi o da publicação do dispositivo legal que determina a segregação de massas, ou seja, o ano-exercício de 2020.

Tabela 5 — Dados do RPPS do Estado do Goiás de 2015 a 2023

Ano	Déficit Financeiro	Alíquota Servidor	Alíquota Patronal	Aportes
2015	-R\$ 2.139.390.011,98	13%	26,50%	R\$ 4.728.442.382,67
2016	-R\$ 2.222.393.521,10	13%	26,50%	R\$ 4.455.568.706,31
2017	-R\$ 1.981.675.468,45	14%	28,50%	R\$ 4.832.778.476,76
2018	-R\$ 2.648.494.531,79	14%	28,50%	R\$ 8.207.076.452,17
2019	-R\$ 2.957.307.579,77	14%	28,50%	R\$ 7.513.590.876,40
2020	-R\$ 2.520.326.841,06	14%	28,50%	R\$ 11.756.327.793,63
2021	-R\$ 2.808.438.127,25	14%	28,50%	R\$ 11.237.695.310,65
2022	-R\$ 3.049.209.543,97	14%	28,50%	R\$ 12.321.479.678,06
2023	-R\$ 3.326.345.692,47	14%	28,50%	R\$ 5.606.669.070,48

Fonte: Elaboração própria com dados do SERPRO, API do CADPREV e RREO.

No RPPS goiano, em que a segregação de massas ocorreu em 2020, no ano anterior à segregação os aportes somavam R\$ 7.513.590.876,40, no ano da segregação o montante foi de R\$ 11.756.327.793,63 e no ano posterior foi de R\$ 11.237.695.310,65, entre o ano anterior e o ano de segregação houve um aumento de R\$ 4.242.736.917,23 nos aportes, já entre o ano de segregação e o ano posterior ocorreu uma redução de R\$ 518.632.482,98, o que representa uma redução de 4%, embora possa representar um alívio fiscal em comparação com a diferença entre os exercícios anteriores.

4.4 SEGREGAÇÃO DE MASSAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

Os aportes referentes ao plano financeiro do RPPS do estado do Mato Grosso são de R\$ 1.869.721.954,46 em 2015, R\$ 799.112.646,78 em 2016 e R\$ 1.109.033.412,87 em 2023 (exercício corrente), considerando que a segregação de massas ocorreu através da lei n ° 11.643 de 2021, não há dados suficientes para afirmar este RPPS como objeto de interesse deste estudo. A API do CADPREV não retornou dados de alíquotas quanto ao plano financeiro do RPPS do estado de Mato Grosso.

4.5 SEGREGAÇÃO DE MASSAS DO ESTADO DO PARÁ

No Estado do Pará, o RPPS foi instituído no ano de 2002, através da Lei Complementar nº 39 de 09 de janeiro do mesmo ano, e sua segregação de massa foi disposta pela Lei Complementar nº 112 de 28 de dezembro de 2016 que altera a lei de criação, e por meio da alteração do artigo 70 ela define que o plano financeiro é composto pelos beneficiários que ingressaram ao serviço público até 31 de dezembro de 2016, aqueles cujo ingresso é posterior a tal data se configuram como beneficiários do fundo previdenciário. Desta forma, a análise no RPPS paraense gira em torno da virada de exercício dos anos 2016 e 2017.

Tabela 6 — Dados do RPPS do Estado do Pará de 2015 a 2023

Ano	Déficit Financeiro	Alíquota Servidor	Alíquota Patronal	Aportes
2015	-R\$ 2.333.981.196,01	11%	18%	R\$ 6.658.174.638,09
2016	-R\$ 2.245.392.040,12	11%	18%	R\$ 7.070.897.116,86
2017	-R\$ 2.284.453.694,01	11%	18%	R\$ 3.540.514.491,18
2018	-R\$ 2.283.027.861,83	11%	18%	R\$ 3.846.378.671,89
2019	-R\$ 2.631.214.332,08	11%	18%	R\$ 6.223.256.143,00
2020	-R\$ 2.421.652.252,57	14%	23%	R\$ 2.120.235.191,67
2021	-R\$ 2.885.010.195,57	14%	23%	R\$ 3.667.589.933,74
2022	-R\$ 2.884.832.142,25	14%	23%	R\$ 3.573.314.115,98
2023	-R\$ 3.640.831.813,93	14%	23%	R\$ 1.034.073.615,22

Fonte: Elaboração própria com dados do SERPRO, API do CADPREV e RREO.

Anteriormente ao exercício em que foi efetuada a segregação de massas o Governo do Estado do Pará efetuou repasses ao RPPS paraense no valor de R\$ 6.658.174.638,09, no ano de 2016 chegou à quantia de R\$ 7.070.897.116,86 e em 2017 de R\$ 3.540.514.491,18, considerando que a segregação de massas se deu na virada dos exercícios, houve uma redução de aproximadamente 50%, em valores nominais, valor que no ano seguinte, 2018, subiu a R\$ 3.540.514.491,18 e em 2019 chegou a R\$ 6.223.256.143,00, até que em 2020 ocorreu aumento das alíquotas.

4.6 SEGREGAÇÃO DE MASSAS NO ESTADO DE PERNAMBUCO

A partir da Lei Complementar nº 28 de 14 de janeiro de 2000 ficou criado o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, o RPPS pernambucano, este por sua vez teve sua segregação de massa disposta pela Lei Complementar nº 423 de 23 de dezembro de 2019, esta que dispõe que o “FUNAPREV”, que figura como plano previdenciário, passa a valer no mês subsequente após 90 dias da publicação do ditame, assim sendo, o dia 01 de abril do ano de 2020.

Tabela 7 — Dados do RPPS do Estado de Pernambuco de 2015 a 2023

Ano	Déficit Financeiro	Alíquota servidor	Alíquota patronal	Aportes
2015	-R\$ 1.941.090.247,86	13,50%	13,50%	R\$ 0
2016	-R\$ 2.280.693.087,37	13,50%	13,50%	R\$ 0
2017	-R\$ 2.442.299.151,36	13,50%	13,50%	R\$ 0
2018	-R\$ 5.143.074.510,21	13,50%	13,50%	R\$ 0
2019	-R\$ 2.844.172.709,19	13,50%	13,50%	R\$ 0
2020	-R\$ 3.108.104.805,03	14%	28%	R\$ 0
2021	-R\$ 3.457.539.658,59	14%	28%	R\$ 8.785.301.893,46
2022	-R\$ 4.054.398.425,96	14%	28%	R\$ 8.641.756.096,15
2023	-R\$ 5.201.179.504,71	14%	28%	R\$ 4.508.644.526,11

Fonte: Elaboração própria com dados do SERPRO, API do CADPREV e RREO.

Diferente das tendências dos demais RPPS analisados, o pernambucano não demonstrou aportes anteriores e nem no ano da segregação, mas a partir do ano seguinte realizou aportes de R\$ 8.785.301.893,46 e R\$ 8.641.756.096,15 nos anos de 2021 e 2022, indicando que aqui a segregação pode ter sido um ponto de partida para os gastos do ente com benefícios previdenciários, ao invés de causar uma abertura de seu espaço fiscal.

4.7 SEGREGAÇÃO DE MASSAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No RPPS do estado do Rio Grande do Sul, a segregação das massas foi dada pela Lei Complementar nº 15511 de 24 de agosto de 2020, sendo que esta altera a Lei Complementar nº 14750 de 2015, lei que instaurou o Regime de Previdência Complementar do estado, figurando assim mais um caso de lei de segregação com data de separação dos planos em ano

anterior, em que o exercício analisado é aquele da publicação do normativo, o exercício de 2020.

Tabela 8 — Dados do RPPS do Estado do Rio Grande do Sul de 2015 a 2023

Ano	Déficit Financeiro	Alíquota Servidor	Alíquota Patronal	Aportes
2015	-R\$ 7.227.964.038,09	13,25%	26,50%	R\$ 25.166.267.967,50
2016	-R\$ 6.796.094.240,63	13,25%	26,50%	R\$ 28.789.760.392,68
2017	-R\$ 6.927.495.787,85	14,00%	28,00%	R\$ 33.711.062.471,70
2018	-R\$ 8.083.249.890,41	14,00%	28,00%	R\$ 38.901.993.666,25
2019	-R\$ 8.114.303.646,79	14,00%	28,00%	R\$ 29.620.922.236,83
2020	-R\$ 5.455.878.032,92	*	*	R\$ 38.907.894.016,47
2021	-R\$ 7.391.809.619,89	*	*	R\$ 34.959.594.428,21
2022	-R\$ 9.184.527.167,30	*	*	R\$ 31.796.631.328,59
2023	-R\$ 6.726.888.136,88	*	*	R\$ 15.425.658.578,83

Fonte: Elaboração própria com dados do SERPRO, API do CADPREV e RREO.

No ano de 2019, anterior à segregação, foram aportados ao plano financeiro R\$ 29.620.922.236,83, no ano da segregação esse valor chegou a R\$ 38.907.894.016,47, representando um aumento de 31%, já no ano posterior os aportes somaram R\$ 34.959.594.428,21, uma redução de 10% em relação a 2020.

Nos exercícios de 2020 em diante as informações mostram múltiplas alíquotas concomitantes, o que pode significar um plano de custeio com alíquotas progressivas.

4.8 SEGREGAÇÃO DE MASSAS NOS DEMAIS ESTADOS BRASILEIROS

Embora os demais estados listados na tabela 1 não estejam caracterizados de forma a participarem deste estudo como objeto principal, levando em consideração sua segregação de massa efetuada fora do intervalo de possibilidade de extração dos dados do RREO por meio do sítio do Siconfi, a partir dos dados de repasses efetuados é possível analisar uma certa tendência. Abaixo a relação das tabelas com os aportes referentes ao Plano Financeiro dos demais estados com segregação de massa vigente no ano de 2023:

Tabela 9 — Aportes dos estados de Alagoas, Amazonas e Bahia de 2015 a 2022

Ano	Alagoas	Amazonas	Bahia
2015	R\$ 2.475.215.954,75	R\$ 2.667.214.624,15	R\$ 6.727.789.446,65
2016	R\$ 2.629.470.627,12	R\$ 2.639.090.097,19	R\$ 0
2017	R\$ 3.238.759.757,21	R\$ 3.107.491.657,19	R\$ 2.619.829.956,21
2018	R\$ 3.371.705.587,89	R\$ 3.518.452.828,50	R\$ 10.550.943.943,31
2019	R\$ 3.098.241.958,59	R\$ 4.281.300.242,56	R\$ 11.066.182.963,74
2020	R\$ 4.694.201.617,59	R\$ 2.544.331.553,72	R\$ 14.583.795.538,66
2021	R\$ 4.360.960.624,52	R\$ 4.173.549.581,90	R\$ 10.432.506.888,07
2022	R\$ 5.695.968.486,70	R\$ 5.594.238.512,63	R\$ 13.249.667.841,92

Fonte: Elaboração própria com base no RREO.

Tabela 10 — Aportes dos estados do Ceará, Espírito Santo e Paraíba de 2015 a 2022

Ano	Ceará	Espírito Santo	Paraíba
2015	R\$ 4.343.415.265,05	R\$ 4.840.606.119,41	R\$ 2.995.318.834,96
2016	R\$ 4.556.604.288,50	R\$ 6.110.613.157,88	R\$ 3.838.262.747,74
2017	R\$ 5.192.648.219,43	R\$ 6.849.545.242,83	R\$ 4.375.476.860,62
2018	R\$ 4.906.902.016,63	R\$ 7.446.859.955,15	R\$ 4.932.674.662,31
2019	R\$ 5.005.323.727,39	R\$ 8.072.687.103,05	R\$ 5.155.829.828,68
2020	R\$ 4.966.795.508,07	R\$ 8.537.695.721,47	R\$ 5.096.939.015,17
2021	R\$ 3.996.688.549,45	R\$ 7.036.263.936,83	R\$ 5.430.264.523,57
2022	R\$ 4.023.936.664,70	R\$ 8.001.844.235,33	R\$ 6.603.679.080,42

Fonte: Elaboração própria com base no RREO.

Tabela 11 — Aportes dos Estados do Paraná, Rio de Janeiro e Sergipe de 2015 a 2022

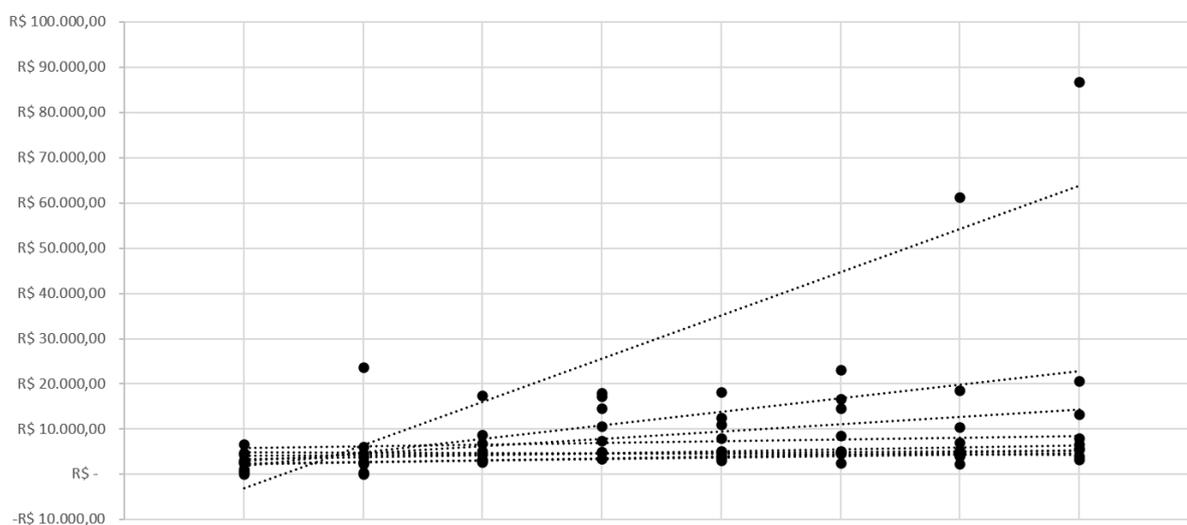
Ano	Paraná	Rio de Janeiro	Sergipe
2015	R\$ 1.240.804.963,60	R\$ 542.093.305,00	R\$ 11.362.673,61
2016	R\$ 382.374.854,21	R\$ 23.715.753.570,19	R\$ 2.237.743.936,85

Ano	Paraná	Rio de Janeiro	Sergipe
2017	R\$ 875.286.662,80	R\$ 17.458.582.293,26	R\$ 3.011.409.894,01
2018	R\$ 14.570.326.347,24	R\$ 17.154.908.965,00	R\$ 1.796.764.319,28
2019	R\$ 18.161.746.283,86	R\$ 12.535.500.361,30	R\$ 3.646.794.734,55
2020	R\$ 16.624.625.806,12	R\$ 23.075.557.307,48	R\$ 4.580.376.870,50
2021	R\$ 18.528.629.015,77	R\$ 61.232.273.861,98	R\$ 2.235.045.686,20
2022	R\$ 20.581.245.595,30	R\$ 86.764.964.623,05	R\$ 3.252.865.714,32

Fonte: Elaboração própria com base no RREO.

Com base nas tabelas anteriores 9, 10 e 11, é possível a montagem de um gráfico com os valores dos aportes em um horizonte temporal entre 2015 e 2022, o ano de 2023 foi desconsiderado por ser o ano de exercício corrente e conter apenas valores parciais, o que poderia levar à contaminação da análise da evolução. Com base nos valores foi gerado um gráfico de dispersão, adicionado de linhas de tendência para melhor visualização do comportamento dos valores:

Figura 2 — Gráfico de tendência dos aportes de 2015 a 2022 em bilhões de reais.



Fonte: Elaboração própria com base no RREO.

Conforme a figura 1 é possível notar que ao longo do tempo os aportes realizados aos RPPS referentes ao plano financeiro desempenham um comportamento crescente, o que implica que, apesar da folga orçamentária constatada nos anos que as respectivas segregações de massa foram realizadas, em um horizonte temporal mais abrangente ocorre o efeito

inverso, onde os aportes realizados pelo ente patrocinador do regime se tornam cada vez maiores, algo que pode indicar a segregação de massas como uma oportunidade dos fazedores de política para manobrar as contas e conseguir um alívio fiscal no curto prazo e acabar onerando a sociedade com uso de recursos de impostos para custear os benefícios previdenciários. Desta forma a figura 3 representa os resultados em termos das evidências de ilusão fiscal.

Figura 3 — Quadro resumo dos achados

	Estado				
	DF	GO	PA	PE	RS
Ano da segregação	2018	2020	2017	2020	2020
Aportes	Diminuíram	Aumentaram	Diminuíram	Aumentaram	Flutuação
Alíquotas	Aumento em 2020	Aumento em 2017	Aumento em 2020	Aumento em 2020	Aumento em 2017
Evidência de ilusão fiscal?	Sim	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria com base nos achados deste trabalho.

Para futuras pesquisas, recomendam-se que sejam analisados em que medida a técnica de segregação de massas contribui para a sustentabilidade dos RPPS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar as implicações da segregação de massa no equilíbrio financeiro atuarial dos RPPS e as consequências que ela traz para estados e municípios em termos de ilusão fiscal.

Considerando os impactos às contas públicas este trabalho se firma na importância da legalidade, relevância, publicidade das informações e no interesse social do contribuinte geral e dos beneficiários dos regimes próprios de previdência social. Chegou-se à conclusão de que a segregação pode causar efeitos de ilusão fiscal, positiva e negativa, à medida em que provoca alterações nos valores repassados ao RPPS por parte do ente patrocinador no curto prazo, e que esses valores aumentam com o passar do tempo, o que interfere no equilíbrio financeiro e atuarial, deixando o pagamento de benefícios sensível enquanto o regime se torna cada vez mais dependente de seu ente patrocinador.

Os dados permitiram a análise de RPPS que efetuaram segregação de massa em um período consideravelmente recente e uma observação de tendência nos aportes realizados ao regime próprio ao longo do período do tomado para estudo. A análise foi prejudicada em consideração à limitação da amostra com base nos dados disponíveis, para futuros estudos recomenda-se a análise dos demais RPPS e ampliação do horizonte temporal, além da verificação da suscetibilidade de outras variáveis que podem impelir mudanças nas receitas e despesas do regime.

A partir deste estudo obteve-se evidências quanto ao impacto da segregação de massas nas contas públicas, nos efeitos de ilusão fiscal, a partir do momento em que há mudanças nos aportes feitos ao RPPS por parte de seu ente patrocinador e que a segregação em um prazo maior torna o regime mais suscetível a dependências financeiras.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, G. B. (2020). A Novel Reforma da Previdência e os seus Impactos no Regime Previdenciário do Estado do Rio de Janeiro. *REVISTA ELETRÔNICA DA PGE-RJ*, 3(3).
- Andreis, T. F. (2014). Previdência estadual: o Fundoprev como solução?. *Indicadores econômicos FEE*, 41(4).
- ARAÚJO, J. M. D. (2014). Um estudo sobre ilusão fiscal no Brasi (Master's thesis, Universidade Federal de Pernambuco).
- BARROS FILHO, Luciano Cardoso de. Migração entre regimes previdenciários nos Estados brasileiros com foco no Distrito Federal: déficit de transição versus espaço fiscal. 2020. 131 f., il. Dissertação (Mestrado em Economia) —Universidade de Brasília, Brasília 2020.
- Caldart, P. R., Motta, S. T. D., Caetano, M. A. R., & Bonatto, T. V. (2014). Adequação das hipóteses atuariais e modelo alternativo de capitalização para o regime básico do RPPS: o caso do Rio Grande do Sul. *Revista Contabilidade & Finanças*, 25, 281-293.
- Constitui*  . ([s.d.]). Gov.br. Recuperado 6 de dezembro de 2023, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- D'Araújo, P. J. S. (2022). Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. *CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS*, 22(01), 60-60.
- D3788. ([s.d.]). Gov.br. Recuperado 6 de dezembro de 2023, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3788.htm
- da Fazenda, A. M. D. E. E. ([s.d.]). *PORTARIA Nº 464, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2018*. Gov.br. Recuperado 6 de dezembro de 2023, de <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/PORTARIA-MF-no-464-de-19nov2018-publicada.pdf>
- da Silva, F. W. F., & de Deus, R. G. M. (2013). Certidão de regularidade previdenciária e déficit atuarial dos regimes próprios de previdência social dos municípios cearenses: do caos previdenciário das entidades previdenciárias municipais no estado do Ceará. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, 11(1), 234-252.
- Estatísticas e Informações dos RPPS*. ([s.d.]). Ministério da Previdência Social. Recuperado 6 de dezembro de 2023, de <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>

- GARCIA, M. S. (2017). A insustentabilidade nas contas da previdência social. *ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498*, 13(13).
- Gescon - RPPS - Gestão de Consultas e Normas – RPPS*. (2019). Previdencia.gov.br. <https://gescon.previdencia.gov.br/Gescon/pages/acervo/interno/pesquisa.xhtml>
- Gomes, T. C. P., & Soares, R. A. (2021). Avaliação de sustentabilidade do plano financeiro do regime próprio de previdência cearense. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, 19(1), 275-295.
- José, C. R. (2017). *Gestão de Recursos nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Municípios do Estado de Santa Catarina*.
- Lima, D. V. de, & Aquino, A. C. B. de (2019). Resiliência financeira de fundos de regimes próprios de previdência em municípios. *Revista Contabilidade & Finanças*, 30, 425-445.
- Lima, F. D. S., & de Oliveira, T. M. (2017). A judicialização das reformas previdenciárias na jurisprudência do STF: um Tribunal amigo do equilíbrio financeiro e atuarial. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 4(1).
- Lopes, L. F. D., Ferrari, R., Denardin, M. G., Fabricio, A., & Menegazzi, R. B. (2020). Aposentadoria Especial no Âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social sob a Ótica da Súmula Vinculante nº 33. *Desenvolvimento em Questão*, 18(53), 408-426.
- Machado, M. V. U. (2019). Os desafios dos tribunais de contas na fiscalização dos regimes próprios de previdência social à luz dos 30 anos da constituição federal. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, 17(1), 285-306.
- Martins, B. S. F. (2021). Prescrição e decadência das contribuições previdenciárias patronais nos regimes próprios. *Revista Brasileira de Direito Social*, 4(3), 05-17.
- Mota, E. D. O. (2019). *Ilusão fiscal e visibilidade tributária: uma abordagem experimental* (Doctoral dissertation, Instituto Superior de Economia e Gestão).
- Mourão, P. J. R. (2009). *Quatro ensaios sobre a ilusão fiscal* (Doctoral dissertation, Universidade do Minho (Portugal)).
- NASCIMENTO, M. C., SILVA, J. C. D., MELO, W. A. D., CRUZ, J. H. D. N., & SILVA, L. A. C. D. (2020). Um estudo sobre a sustentabilidade financeira do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Sertânia-PE sob a ótica da lei de responsabilidade fiscal.
- Nogueira, N. G. (2012). *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*.
- Oliveira, R. W. B. D. (2017). *Um estudo sobre a solvência financeira e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios de João Pessoa e de Campina Grande-PB*.

- Pansani, D. A., Serrano, A. L. M., & Ferreira, L. O. G. (2020). Análise de evidências e causas do efeito flypaper e da ilusão fiscal nos Estados e municípios brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*.
- Ribeiro, W. C. (2017). Segregação de massa e equilíbrio financeiro atuarial no Regime Próprio de Previdência Social. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 8(15), 65-98.
- Rodrigues, E. M. B. (2017). Um estudo sobre as formas de amortização de déficit atuarial no Instituto de Previdência de Princesa Isabel-PB.
- Santos, H. (2014). As reformas da previdência no Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dos entes federados estaduais da Região Sudeste (Doctoral dissertation).
- Siconfi - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Versão: 2.0 RREO*. ([s.d.]). Gov.br. Recuperado 6 de dezembro de 2023, de https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rreo/finbra_rreo_list.jsf