



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E  
CONTABILIDADE E SECRETARIADO EXECUTIVO – FEAAC  
CURSO DE CIÊNCIAS ATUARIAIS

**ALINE MAIA GUIMARÃES**

REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS  
CEARENSES: UM ESTUDO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA E  
ATUARIAL.

**FORTALEZA**

**2013**

**ALINE MAIA GUIMARÃES**

**REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS  
CEARENSES: UM ESTUDO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA E  
ATUARIAL.**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Atuariais.

Orientadora: Prof. Ms. Ana Cristina Pordeus Ramos

**FORTALEZA**

**2013**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

---

G976r Guimarães, Aline Maia.  
Regimes próprios de previdência social dos municípios cearenses: um estudo da situação financeira e atuarial / Aline Maia Guimarães - 2013.  
81 f.; il.; enc.; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Atuariais, Fortaleza, 2013.  
Orientação: Profa. Me. Ana Cristina Pordeus Ramos.

1.Previdência social – Ceará 2.Ciência atuarial I. Título

---

CDD 368.01

**ALINE MAIA GUIMARÃES**

**REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS  
CEARENSES: UM ESTUDO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA E  
ATUARIAL.**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Atuariais.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Ana Cristina Pordeus Ramos  
Professora Orientadora

---

Iana Bezerra Jucá  
Membro da Banca Examinadora

---

Sérgio César de Paula Cardoso  
Membro da Banca Examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à Deus, que me guia e me fortalece em todos os momentos de minha vida.

Aos meus pais, Kátia Maia e Carlos Guimarães, pelo apoio em todas as minhas decisões e pelo amparo dado em momentos de dúvidas e dificuldades.

À minha avó Judith, meu maior tesouro e meu principal motivo de conseguir chegar até aqui.

Ao meu irmão Túlio Maia, que foi meu grande apoio durante a faculdade. Agradeço pelos ensinamentos e auxílios.

Às minhas amigas Alessandra Campos, Rhuanny Nobre e Mariana Marques, que me acompanham desde o início do curso, me incentivando e me ajudando das mais variadas formas; Hevelane Santiago, que me ajudou profissional e pessoalmente, com seus conhecimentos e conselhos; e Flávia Aguiar, pela companhia e motivação.

À Camila Bastos e ao Thiago Marques, que desde o início me ajudaram com seus conhecimentos e experiências a me tornar melhor profissional.

À empresa ARIMA Soluções Atuariais pelas oportunidades dadas à minha carreira e pelo auxílio na elaboração deste trabalho.

À professora Ana Cristina que me orientou com muita dedicação, empenho e incentivo, sendo peça fundamental no resultado deste trabalho.

Finalmente, aos demais colegas de turma e amigos que me acompanharam durante esse período e que me ajudaram direta ou indiretamente neste trabalho e na minha formação acadêmica.

"As dificuldades preparam pessoas comuns para destinos extraordinários."

(C.S. Lewis)

## RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo introdutório da situação financeira e atuarial dos Regimes Próprios dos municípios do estado do Ceará. Para melhor compreensão da pesquisa realizada, foi inicialmente abordada a teoria que norteia o assunto, através dos aspectos legais, abrangendo a evolução da previdência dos servidores públicos desde antes da Constituição Federal de 1988 até as recentes reformas previdenciárias; e dos aspectos atuariais dos RPPS, focando o equilíbrio financeiro e atuarial. Em seguida, foram apresentadas algumas considerações acerca do contexto econômico, financeiro e sociodemográfico dos municípios cearenses em geral. A fim de facilitar o diagnóstico da pesquisa, os institutos de previdência foram separados em quatro grupos, de acordo com o tamanho populacional: pequeno, médio, e grande porte, e metrópole. Em cada grupo, explanou-se sobre a atual massa de segurados, considerando a relação entre os ativos e os assistidos; a situação financeira, evidenciando a composição das receitas e o resultado previdenciário; e a situação atuarial, através de indicadores de solvência. De um modo geral, buscou-se identificar os RPPS que estão sustentáveis atuarialmente e os que estão em condições deficitárias mais agravantes. Constatou-se que a grande maioria dos RPPS está em desequilíbrio atuarial, principalmente os institutos mais antigos, e que o comprometimento dos gestores públicos é fundamental para que se alcance o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade atuarial no longo prazo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regimes Próprios de Previdência Social; Equilíbrio financeiro e atuarial; Sustentabilidade.

## **ABSTRACT**

This paper presents an introductory study of the financial and actuarial of the Social Security Schemes of the state of Ceará. To better understand the survey was initially addressed the theory that guides it through the legal aspects, covering the evolution of the welfare of civil servants since before the Constitution of 1988 to the recent pension reforms, and actuarial aspects of RPPS, focusing on the financial and actuarial balance. Then, we presented some considerations about the economic environment, financial and socio-demographic of municipalities in Ceará in general. To facilitate the diagnosis of the research institutes of welfare were separated into four groups according to population size: small, medium, and large and metropolis. In each group, we explained about the current mass of policyholders, considering the relationship between the active and inactive / pensioners; financial situation, showing the composition of income and pension income, and the actuarial situation through solvency ratios. In general, we sought to identify RPPS that are actuarially sustainable and conditions that are more aggravating deficit. It was found that the vast majority of RPPS is an actuarial deficit, especially older institutes, and the commitment of public managers is critical for achieving the balance of public accounts and actuarial sustainability in the long term.

**KEYWORDS:** Social Security Schemes; financial and actuarial balance; sustainability.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - TAXA DE CRESCIMENTO (%) DO PIB CEARENSE – 2004/2007 E 2008-2012 (*) .....	31
GRÁFICO 2 - PARTICIPAÇÃO DAS MACRORREGIÕES NO PIB DO CEARÁ – 2010.....	32
GRÁFICO 3 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS DAS MACRORREGIÕES DO CEARÁ – 2011.....	34
GRÁFICO 4 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS – MÉDIA GERAL (2011).....	35
GRÁFICO 5 – COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES (2011). .....	37
GRÁFICO 6 – IDS-R POR MACRORREGIÃO 2006 E 2009.....	40
GRÁFICO 7 – DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL POR MACRORREGIÃO (2010) .....	41
GRÁFICO 8 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR SEXO, SEGUNDO OS GRUPOS DE IDADE (2010). .....	43
GRÁFICO 9 – REGIMES DE PREVIDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS CEARENSES, POR GRUPO POPULACIONAL – 2013.....	55
GRÁFICO 10 – PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO SEGURADA PELOS RPPS POR GRUPO – 2011. ....	57
GRÁFICO 11 – SITUAÇÃO DA MASSA SEGURADA DOS RPPS POR GRUPO POPULACIONAL – 2011. ....	58
GRÁFICO 12 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DOS RPPS DO GRUPO DE PEQUENO PORTE – 2011. .61	
GRÁFICO 13 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DOS RPPS DO GRUPO DE MÉDIO PORTE – 2011.....	63
GRÁFICO 14 – COMPOSIÇÃO AS DESPESAS DOS RPPS DO GRUPO DE MÉDIO PORTE – 2011.....	63
GRÁFICO 15 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DOS RPPS DO GRUPO DE GRANDE PORTE – 2011. ...	64
GRÁFICO 16 – COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DOS RPPS DO GRUPO DE GRANDE PORTE – 2011....	64
GRÁFICO 17 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DO RPPS DA METRÓPOLE – 2011. ....	65
GRÁFICO 18 – COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DOS RPPS DA METRÓPOLE – 2011.....	66
GRÁFICO 19 – EVOLUÇÃO DO SALDO FINANCEIRO, COM CUSTO SUPLEMENTAR, DO RPPS DE AMONTADA. ....	70
GRÁFICO 20 – SUSTENTABILIDADE MÉDIA DOS RPPS DO GRUPO DE PEQUENO PORTE.....	71
GRÁFICO 21 – SUSTENTABILIDADE MÉDIA DOS RPPS DO GRUPO DE MÉDIO PORTE.....	73
GRÁFICO 22 – SUSTENTABILIDADE MÉDIA DO GRUPO DE GRANDE PORTE.....	74

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - MAIORES E MENORES PIB A PREÇO DE MERCADO DOS MUNICÍPIOS CEARENSES ..	33
QUADRO 2 – MAIORES E MENORES RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES – 2011.....	36
QUADRO 3 – MUNICÍPIOS COM DESPESAS COM PESSOAL MAIORES QUE 60%.....	38
QUADRO 4 – OS QUINZE MUNICÍPIOS EM MELHOR E PIOR SITUAÇÃO DE ACORDO COM O IDS-R GERAL.....	39
QUADRO 5 – MUNICÍPIOS MAIS E MENOS POPULOSOS DO CEARÁ (2010).....	41

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ÍNDICE MÉDIO, NÚMERO DE MUNICÍPIOS E POPULAÇÃO, SEGUNDO AS CLASSES DO IDM – ESTADO DO CEARÁ - 2010 .....	30
TABELA 2 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM DÉFICIT OU SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. ....	37
TABELA 3 - Nº DE MUNICÍPIOS DE ACORDO COM SEUS CONCEITOS COM RELAÇÃO AO IDS-R...40	
TABELA 4 - POPULAÇÃO CEARENSE SEGUNDO GÊNERO E GRUPOS DE TAMANHO (2010). ....	42
TABELA 5 - MUNICÍPIOS CEARENSES QUE POSSUEM RPPS: ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO E DO RPPS. (BDG).....	49
TABELA 6 – ASPECTOS FINANCEIROS DOS RPPS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES – 2011. (BDF) .....	51
TABELA 7 – ASPECTOS ATUARIAIS DOS RPPS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES – 2011. (BDA) .....	53
TABELA 8 - PERCENTUAL DA RECEITA DO RPPS EM RELAÇÃO À RECEITA MUNICIPAL POR GRUPOS – 2011.....	60

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	<b>9</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>10</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>11</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1. ASPECTOS LEGAIS</b> .....	<b>16</b>
2.1.1. ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	16
2.1.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	17
2.1.3. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98.....	18
2.1.4. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/03.....	19
2.1.5. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005 .....	20
2.1.6. NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS .....	21
<b>2.2. ASPECTOS ATUARIAIS</b> .....	<b>22</b>
2.2.1. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL .....	22
2.2.2. AVALIAÇÃO ATUARIAL .....	23
2.2.3. DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL – DRAA .....	25
2.2.4. ALGUNS INDICADORES DE SOLVÊNCIA ATUARIAIS .....	27
<b>2.3. ALGUNS ESTUDOS</b> .....	<b>28</b>
<b>3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS MUNICÍPIOS CEARENSES</b> .....	<b>30</b>
<b>3.1. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IDM)</b> .....	<b>30</b>
<b>3.2. ASPECTOS ECONÔMICOS</b> .....	<b>31</b>
<b>3.3. ASPECTOS FINANCEIROS</b> .....	<b>34</b>
<b>3.4. ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS</b> .....	<b>38</b>
3.4.1. ASPECTOS SOCIAIS .....	38
3.4.2. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS .....	41
<b>3.5. ASPECTOS PREVIDENCIÁRIOS</b> .....	<b>44</b>
3.5.1. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ .....	44
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	<b>46</b>
<b>4.1. TIPO DE PESQUISA</b> .....	<b>46</b>
<b>4.2. COLETA DOS DADOS</b> .....	<b>46</b>
<b>4.3. LIMITAÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS</b> .....	<b>47</b>
<b>4.4. VARIÁVEIS UTILIZADAS</b> .....	<b>47</b>
<b>4.5. BASE DE DADOS</b> .....	<b>48</b>
<b>5 ANÁLISE DOS RPPS DO ESTADO DO CEARÁ</b> .....	<b>55</b>
<b>5.1. ESTATÍSTICA E CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS MUNICÍPIOS COM RPPS</b> .....	<b>55</b>
<b>5.2. POPULAÇÃO SEGURADA E TEMPO MÉDIO DE INSTITUIÇÃO DOS RPPS</b> .....	<b>56</b>
5.2.1. MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE.....	59
5.2.2. MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE .....	59
5.2.3. MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE .....	60
5.2.4. METRÓPOLE .....	60
<b>5.3. SITUAÇÃO FINANCEIRA</b> .....	<b>60</b>
5.3.1. MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE.....	61
5.3.2. MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE.....	62
5.3.3. MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE .....	64

5.3.4. METRÓPOLE .....	65
<b>5.4. SITUAÇÃO ATUARIAL .....</b>	<b>66</b>
5.4.1. MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE.....	66
5.4.2. MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE.....	71
5.4.3. MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE .....	73
5.4.4. METRÓPOLE .....	74
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>76</b>
<b><u>REFERÊNCIAS.....</u></b>	<b><u>80</u></b>

# 1 INTRODUÇÃO

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), objeto de pesquisa deste trabalho, são destinados aos servidores públicos de cargo efetivo dos entes federativos, quais sejam da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo suas autarquias e fundações.

No Brasil, existem 1.997 RPPS que visam assegurar a proteção previdenciária de nove milhões de segurados, sendo seis milhões de servidores ativos e três milhões de aposentados e pensionistas, cujo déficit divulgado pelo Ministério da Previdência Social alcançou R\$ 57 bilhões ao final do ano de 2012.

Destes regimes, 78% foram instituídos antes das mudanças legais que deram início a um processo de reestruturação dos RPPS, como (i) a obrigatoriedade da observação de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Emenda Constitucional nº20/1998) e (ii) a necessidade do Certificado de Regularidade Previdenciária (Decreto nº 3.788/2001), documento que torna o ente federativo apto a receber recursos da União, realizar empréstimos ou financiamento de instituições financeiras federais, celebrar contratos, acordos e convênios e receber valores relativos à compensação financeira previdenciária.

Assim, a partir destas e de outras mudanças, o interesse nos elementos e na lógica atuarial foi se tornando maior, sobretudo pela necessidade de equilibrar a chamada balança previdenciária de acordo com as normas estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social.

A partir de então, o interesse nos elementos e na lógica atuarial tornou-se maior, pois houve uma necessidade de equilibrar a chamada balança previdenciária de acordo com as normas estabelecidas pelo ministério da previdência.

Contudo, o número de RPPS autossustentáveis é inferior a 50% na União, nos Estados e na grande maioria dos municípios Brasileiros, inclusive os regimes recentemente instituídos. Tais regimes, em geral, apresentam um déficit atuarial a ser equacionado, decorrente da forma como foram implantados e inicialmente geridos.

Tal problemática é objeto de diversas conferencias e discussões acerca dos fundamentos e da sustentabilidade destes regimes.

Em 28 de março de 2013, em uma audiência em Brasília entre o Ministro da Previdência Social, Garibaldi Alves e o diretor-presidente do Instituto de Previdência do Estado (IPE), Valter Morigi, este apresentou àquele um projeto para aumentar as receitas

previdenciárias por meio da criação de uma loteria instantânea (a chamada raspadinha), denominada MegaPrev, na qual 20% do valor arrecadado seria destinado aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Estados e Municípios. Se para alguns, tal mecanismo pode ser visto como uma solução, para outros, é um verdadeiro desespero, visto que tais regimes tem caráter contributivo e visam ser autossustentáveis.

O número de RPPS no Estado do Ceará cresceu 28,30% nos últimos 5 anos e 43,39% nos últimos 10 anos, sendo hoje 53 municipais e 1 estadual. Estes RPPS cobrem em torno de 245.983 servidores (18,19% da população), entretanto, os poucos estudos que os tratam dedicam-se quase inteiramente às regras e critérios de benefícios, não sendo voltados a sua análise financeira e atuarial, fato que motiva o presente estudo, o qual poderá contribuir com a difusão de informações da situação dos referidos regimes para a sociedade, os servidores públicos, os gestores municipais e o meio acadêmico, ao possibilitar o debate com base em números.

Desse modo, essa monografia tem por objetivo reconhecer o atual quadro financeiro e atuarial dos Institutos de Previdência dos atuais RPPS do Estado do Ceará. Como objetivos secundários, destacam-se:

- Levantar dados econômicos, financeiros e sociodemográficos dos municípios do Estado do Ceará e elencá-los;
- Estudar a sustentabilidade destes regimes através de indicadores atuariais;
- Identificar possíveis causas e consequências do diagnóstico traçado.

Este trabalho estrutura-se em seis capítulos, incluindo esta introdução e as considerações finais.

No segundo capítulo, são expostas as principais legislações e normas que envolvem os Regimes Próprios de Previdência Social, incluindo seus aspectos atuariais.

O terceiro capítulo apresenta um panorama geral dos municípios cearenses quanto ao Índice de Desenvolvimento Municipal e aos aspectos econômicos, financeiros, sociodemográficos e previdenciários. Tal explanação se faz necessária para melhor compreensão do contexto no qual está inserida a administração previdenciária dos referidos municípios.

O quarto capítulo contempla a metodologia da pesquisa empírica e apresenta as bases de dados construídas para este trabalho, cuja análise é feita no quinto capítulo.

## **2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Este capítulo apresenta a teoria que norteia o tema desta monografia, abordando algumas das principais questões legais e atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social no Brasil.

### **2.1. Aspectos legais**

A legislação que rege a previdência dos servidores públicos, atualmente, é vasta e sofreu, nos últimos anos, diversas e significativas alterações, as quais serão abordadas a seguir, no intuito de oferecer uma visão geral do quadro legal dos respectivos regimes de previdência. Conhecer a evolução histórica é essencial para entender as reformas previdenciárias recentes.

#### ***2.1.1. Antes da Constituição de 1988***

A proteção social dos servidores públicos antecedeu a própria previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, o que pode ser comprovado pelo art.75 da Constituição Federal de 1891: "A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da nação." (BRASIL, 1891).

As Constituições de 1934 e 1937 dispunham sobre as regras de concessão para a aposentadoria dos funcionários públicos, contudo, sem previsão de um regime específico e assim permaneceu até a Constituição de 1988 em seu texto original.

Alguns estados-membros da federação, porém, precederam a organização de um sistema para os servidores federais. O Estado de Minas Gerais, por exemplo, criou o regime próprio de previdência para os civis em 1912, mas sem fonte de custeio. A aposentadoria era uma forma de "prêmio" pelos serviços prestados. (CAMPOS, 2011).

Com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase), em 1938, os servidores federais contribuía para o financiamento dos benefícios de pensões e pecúlio (BISPO, 2004). Contudo, a gestão de fundos do Ipase não seguiu as normas específicas e não constituía um Instituto de Aposentadoria e Pensões propriamente dito – nos moldes dos IAPs – sendo extinto em 1977.

Assim, a proteção social dos servidores públicos foi tratada, durante muito tempo, como uma extensão da política pessoal do Estado:

A proteção dos servidores públicos brasileiros, em razão de eventos que diminuíssem ou eliminassem a sua capacidade de autossustento e de seus dependentes econômicos, era provida pelo Estado mediante recursos do tesouro nacional, como política de pessoal, de caráter eminentemente assistencialista. (DIAS e MACEDO, 2010).

Neste sentido, Silva (2002, *apud* BISPO, 2004) observa que a origem da previdência dos funcionários públicos brasileiros está vinculada à relação *pro labore facto*, em que o direito à aposentadoria não depende de contribuição ao regime, mas à vinculação do servidor ao ente público, de modo que, o servidor recebe sua aposentadoria diretamente do Estado.

### **2.1.2. Constituição Federal de 1988**

A Constituição de 1988, em sua redação original, limitou-se a definir as condições de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, sem estabelecer os critérios a serem observados e a fonte de custeio.

Somente a partir da Emenda Constitucional nº 3/1993 é que ficou estabelecido de forma expressa que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam custeadas por meio de recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores (NOGUEIRA, 2012), mas ainda sem a determinação da existência de um regime previdenciário.

A referida carta magna estabeleceu ainda no *caput* do seu art. 39 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam adotar regime jurídico único para a contratação de seus servidores. Nesse momento, de acordo com Nogueira (2012), milhares de servidores que não possuíam cargos públicos foram efetivados, o que ocasionou um aumento das despesas com pessoal e a extensão de critérios mais generosos de aposentadoria previstos para os servidores públicos.

A previsão de um regime jurídico único, por parte da Constituição Federal de 1988, que implicou a mudança de regime de celetista para estatutário, de um grande número de servidores nas mais diversas esferas de governo, acarretou consequências para seu regime de previdência, tendo em vista que, na situação anterior, se aposentavam pelo RGPS, ao passo que, após a conversão de regime jurídico passaram a se aposentar por seus sistemas próprios, onerando os cofres públicos. (DIAS e MACEDO, 2010, p.131).

Desse modo, a Constituição de 1988 favoreceu uma rápida expansão da previdência dos servidores públicos, com a obrigatoriedade da instituição do regime jurídico único, maior rigor na cobrança das contribuições devidas ao INSS e ausência de uma lei federal estabelecendo normas gerais. (NOGUEIRA, 2012).

Apesar da ausência de uma lei federal que regulasse, com base em dados divulgados pelo Ministério da Previdência, via CADPREV<sup>1</sup>, Nogueira (2012) ainda aponta que, quase 80% dos RPPS surgiram após a C.F de 1988, antes que existisse uma legislação de âmbito nacional que os regulassem.

Somente a partir de 1998, começaram as mudanças, visando garantir maior controle e organização na implantação dos referidos regimes.

### **2.1.3. Emenda Constitucional nº 20/98**

Os regimes de previdência do servidor público foram criados, efetivamente, pela Emenda Constitucional nº 20/1998, através da qual o servidor passou a integrar um regime de previdência social e, como tal, de caráter contributivo, com regras que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (DIAS e MACEDO, 2010).

A referida emenda trouxe, para isso, uma nova redação para o artigo 40 da CF 1988, cujas mudanças principais são elencadas a seguir:

- Restrição da cobertura previdenciária aos servidores titulares de cargo efetivo;
- Previsão da necessidade de observação do equilíbrio financeiro e atuarial<sup>2</sup>;
- Instituição do caráter contributivo;
- Administração de um único RPPS para cada Ente Federado;
- Determinação de idade mínima para a elegibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição;
- Estabelecimento do tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público e no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria

---

<sup>1</sup> O CADPREV é uma base alimentada com informações obtidas na legislação recebida dos entes federativos e dados financeiros e contábeis enviados por meio de demonstrativos bimestrais. (NOGUEIRA, 2012).

<sup>2</sup> Sobre este conceito, vide item 2.2.1 desta monografia.

A restrição da cobertura previdenciária aos servidores admitidos em caráter permanente, mediante concurso público, para provimento de "cargo efetivo" excluiu os "empregados públicos" e os que exercem "funções", cabendo a estes o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Bianco *et al* (2009) observa ainda que a independência entre os entes federados é benéfica para a saúde financeira dos RPPS, visto que cada um sabe exatamente o que administra e qual o custo dessa administração e de seus benefícios.

#### **2.1.4. Emenda Constitucional nº 41/03**

A Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003, aproximou as regras de benefícios dos RPPS daquelas aplicadas ao RGPS e trouxe novas regras de concessão de aposentadorias. As principais modificações trazidas pela referida emenda, as principais são listadas a seguir:

- Acréscimo do qualificativo "solidário" ao caráter contributivo, no caput do art. 40;
- Instituição de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadorias e pensões;
- Estabelecimento de alíquota mínima de contribuição dos servidores ativos, não sendo inferior à cobrada dos servidores da União;
- Proibição da existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora deste regime em cada ente federativo, exceto para os militares;<sup>3</sup>
- Reformulação no cálculo da pensão – até o teto do RGPS recebe-se o valor integral e o excedente a esse teto requer uma contribuição de 30%;
- Modificação nas regras de instituição do regime de previdência complementar do servidor público.

Na primeira mudança supracitada, a previdência do servidor público passaria a ter o caráter solidário (DIAS e MACEDO, 2010), no qual as aposentadorias e pensões são custeadas pelas contribuições de todos os participantes do plano: ente público, ativos, inativos e pensionistas atuais e futuros. Vale ressaltar que essa contribuição dos servidores inativos e pensionistas é sobre a parcela de seus proventos que superem o teto do INSS.

---

<sup>3</sup> A fim de evitar que certas categorias criem seus próprios regimes e uniformizar os procedimentos administrativos de gestão. (CAMPOS, 2011).

Essas modificações incorporadas ao texto constitucional propiciaram um novo modelo da previdência do servidor público, conforme trata Nogueira (2012):

As reformas de 1998 e 2003 possibilitaram superar em definitivo a concepção de que a aposentadoria do servidor era uma mera extensão de sua relação de trabalho, estabelecendo o vínculo contributivo, mediante participação conjunta e solidária dos servidores e dos entes federativos, como requisito indispensável para a sua concessão.

Após tais alterações, o vigente art. 40 da Constituição Federal é citado a seguir:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos servidores ativos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

### ***2.1.5. Emenda Constitucional nº 47/2005***

A Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005 foi a última reforma constitucional realizada relativa à previdência do servidor público, a qual reverteu alguns efeitos da EC 41/03 para os servidores que já integravam o serviço público em 16 de dezembro de 1998, em especial no que diz respeito à paridade entre os ativos e inativos e pensionistas.

Em seu artigo 2º, a EC 47/05 corrigiu esta paridade parcial, tornando-a integral ao dispor que a paridade prevista no art. 7º da EC 41/03 se aplica aos proventos de aposentadoria dos servidores que se aposentarem segundo as regras do art. 6º da EC 41/03. (CAMPOS, 2011).

Ademais, ela trouxe uma nova regra transitória para o benefício de aposentadoria, ao possibilitar, em seu art. 3º, o cálculo de proventos com base na regra da integralidade, conforme termos previstos antes da EC 20/98, aos servidores que se aposentarem nos requisitos estabelecidos pelo referido artigo. (CAMPOS, 2011). Não houve mudança no que diz respeito à organização e administração dos RPPS.

### **2.1.6. Normas Infraconstitucionais**

Em resumo, outras normas que regulam os Regimes Próprios de Previdência Social, estão destacadas a seguir<sup>4</sup>:

- Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe de regras sobre a organização e o funcionamento dos RPPS;
- Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999, que dispõe sobre a compensação financeira entre os Regimes Próprios e o Regime Geral;
- Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999;
- Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001;
- Orientação Normativa MPS nº 03, de 12 de agosto de 2003;
- Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que dispõe sobre a aplicação de alguns preceitos da E.C nº 41/2003;
- Portaria MPS nº 204, de 11 de julho de 2008, que dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP e dá outras providências;
- Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social;
- Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos;
- Orientação Normativa MPS nº 02, de 31 de março de 2009;
- Portaria MPS nº 345, de 28 de dezembro de 2009, que dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social;
- Instrução Normativa MPS nº 01, de 22 de julho de 2010;
- Resolução CMN 3.922, de 25 de novembro de 2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social.

---

<sup>4</sup> Estas e outras normas pertinentes ao RPPS, como Portarias, Instruções Normativas, Decretos, podem ser encontradas de forma consolidada no site do Ministério da Previdência Social ([www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)).

## 2.2. Aspectos atuariais

### 2.2.1. *Equilíbrio Financeiro e Atuarial*

Concorde fora visto anteriormente, em 1998, o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial foram inseridos como novos e fundamentais princípios da previdência brasileira, que no caso da previdência dos servidores públicos foi acompanhado de ferramentas voltadas para a sua observância, como a exigência da realização de avaliação atuarial inicial e reavaliações anuais, bem como de auditorias externas, determinada pela Lei nº 9.717/1998.

Entende-se por equilíbrio financeiro a estabilidade do fluxo de caixa de um determinado período, ou seja, as minhas receitas cobrem as minhas despesas de custeio. O equilíbrio atuarial é entendido como sendo a equivalência a valor presente das receitas e despesas projetadas em um momento futuro. (FERRARO, 2010).

O equilíbrio financeiro é alcançado quando o que se arrecada com contribuições é suficiente para manter os benefícios assegurados [...] Devem as receitas arrecadadas ser suficientes para fazer face às despesas fixadas. Já o equilíbrio atuarial leva em conta uma série de variáveis que vão determinar o nível de contribuição para viabilizar o sistema em uma perspectiva de longo prazo. Entre essas variáveis mencione-se a expectativa de vida, o número de contribuintes, o nível de crescimento econômico e outros. (DIAS e MACEDO, 2010).

Tais equilíbrios são um dos grandes desafios do gestor público. (SILVA FILHO, 2011). Um dos propósitos de sua inserção era que, até então, os RPPS tinham sido criados sem estudos atuariais que definissem a fonte de custeio adequada para o financiamento dos seus benefícios e sem acompanhamento da solvência no longo prazo.

Tais princípios são também tratados pela Lei nº 9.717/98 em seu art. 1º e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) em seu art. 69:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial [...]. (BRASIL, 1997).

Art. 69. O Ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para os seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. (BRASIL, 2000).

A introdução desse princípio na LRF demonstra a preocupação da referida lei com os sistemas previdenciários e a importância dos planos adequadamente constituídos e atualmente equilibrados para o controle das contas públicas. (FERRARO, 2010).

Tal lei surge no intuito de regradar a gestão fiscal da União, dos Estados e Municípios e estabelece normas e limitações para os gastos públicos.

O equilíbrio atuarial passou a ser, desse modo, a garantia de que os recursos do RPPS serão suficientes para o pagamento de todas as suas obrigações, tanto no curto prazo, a cada exercício financeiro, como no longo prazo, que alcança todo o seu período de existência. (NOGUEIRA, 2012).

No contexto deste trabalho, é de suma importância entender a relevância deste princípio para a análise da sustentabilidade dos RPPS, sendo a situação atuarial a mais importante para determinar os custos previdenciários futuros.

O preceito do equilíbrio financeiro e atuarial orienta os RPPS no sentido de criar uma gestão que torne viável a manutenção dos mesmos, não somente para os que serão implementados, mas principalmente para os que já estão em gerência. Neste sentido, Nogueira (2012) relata:

[...] "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.

Somado aos fatores históricos, mencionados anteriormente, que contribuíram para o desequilíbrio dos cofres públicos, muitos RPPS adotados por Estados e Municípios passam por dificuldades, justamente pela ausência de uma política adequada no campo previdenciário, carecendo de um controle capaz de manter o equilíbrio financeiro e atuarial. (BISPO, 2004).

Em outras palavras, o ente público cria seu RPPS, livra-se da obrigatoriedade de contribuir para o RGPS, mas não passa a verter recursos para o instituto criado, além de não estabelecer critérios que viabilizem a fonte de custeio total para os benefícios previdenciários previstos. (ARRUDA, 2009, *apud* BISPO, 2004, p.111).

Dessa forma, se mantida tal postura por parte dos gestores públicos, a situação de desequilíbrio poderá se agravar ainda mais no futuro, com detrimento de sua habilidade administrativa.

### **2.2.2. Avaliação Atuarial**

A avaliação atuarial consiste em um estudo técnico onde o atuário determina os recursos necessários para cobrir todos os benefícios daquele plano, ou seja, é neste estudo que se determina o plano de custeio futuro que manterá o fundo previdenciário. Neste âmbito, assim trata a Portaria nº 403/2008, 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. (BRASIL, 2008).

Como forma de acompanhar o cumprimento do equilíbrio financeiro e atuarial, a Lei nº 9.717/98, em seu Art. 1º, determinou a obrigatoriedade da realização da avaliação atuarial por parte dos planos de previdência.

Na literatura internacional, McGill e Grubbs (1989) apresenta, de forma mais ampla, os principais objetivos de uma avaliação atuarial são:

- Calcular o custo a longo prazo de um plano de pensão ou quaisquer mudanças propostas no plano;
- Averiguar o nível de benefícios que podem ser providos a partir das contribuições estipuladas;
- Indicar as contribuições que deveriam ser feitas para fundar um determinado arranjo de benefícios;
- Determinar a contribuição anual mínima para o plano segundo lei federal;
- Preparar os relatórios atuariais exigidos por lei federal;
- Prover uma base para a alocação de ativos de um plano descontinuado;
- Identificar e propor a necessidade de estudos adicionais;
- Conceder informações aos participantes dos planos concernentes a situação da fundação dos seus benefícios.

De acordo com Nogueira (2012), a avaliação atuarial tem como fundamento três conjuntos de elementos básicos:

Base Normativa dos Benefícios: [...] identifica, com base na legislação que rege o RPPS: relação dos benefícios abrangidos, regras de concessão, períodos de carência, metodologia de cálculo e fórmula de reajuste.

Base Cadastral: Características individuais dos servidores participantes do plano e seus dependentes (sexo, idade, tempo no serviço público, tempo de serviço anterior, composição do grupo familiar).

Base Atuarial: O atuário considera uma série de variáveis futuras, denominadas hipóteses atuariais, cuja escolha determina importantes reflexos na determinação do custo previdenciário do plano: expectativas de sobrevida, mortalidade, invalidez e morbidez dos participantes; estimativas de inflação, projeção de taxa de juros [...]; perspectivas de crescimento da remuneração [...].

Este estudo, portanto, é realizado com a utilização de parâmetros estatísticos, econômicos e demográficos e deve seguir as normas gerais de contabilidade e atuária e os parâmetros descritos nas Portarias nº 402/08, 204/08 e 403/08 do Ministério da Previdência Social, recentemente alteradas pela Portaria nº 21/13.

### **2.2.3. *Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA***

Antes de ser abordado o DRAA, é necessário entender o que motivou essa demonstração junto ao Ministério da Previdência.

Depois de estabelecidas as reformas previdenciárias de 1998 e 2003, indagou-se a necessidade de haver uma fiscalização perante as novas normas legislativas implantadas. Nesse sentido, uma das formas encontradas pelo governo de fiscalizar e garantir o cumprimento das obrigações financeiras e atuariais dos RPPS veio por meio do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que foi instituído pelo Decreto nº 3.788/2001 (NOGUEIRA, 2012).

O CRP é um documento emitido pelo Ministério da Previdência Social, na qual os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atestam a regularidade de seus RPPS em relação a alguns critérios e exigências feitos pelo MPAS e determinados na Lei nº 9.717/98.

Um destes critérios é o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, que é o meio pelo qual o MPAS averigua se está sendo preservado o equilíbrio financeiro e atuarial nos estudos desempenhados. O DRAA é um documento eletrônico na qual o Ente Federativo encaminha os resultados de suas avaliações atuariais. No DRAA constam as premissas utilizadas pelo atuário e todas as demais características do RPPS estudado e a Portaria nº 403/08, em seus arts. 23 e 24, trata das exigências feitas no envio deste documento:

Art. 23. Os resultados da avaliação atuarial inicial e das reavaliações anuais deverão ser encaminhados à SPS, por intermédio do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA, conforme modelo e instruções de preenchimento disponíveis no endereço eletrônico do MPS na Internet - [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br).

Art. 24. No ato do preenchimento e envio do DRAA será gerado comprovante, no qual se atestará a veracidade e correspondência entre as informações contidas na avaliação atuarial e no DRAA, que deverá ser impresso, assinado pelo responsável técnico pela avaliação atuarial e pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS, e encaminhado à SPS na forma por ela estabelecida. (BRASIL, 2008).

Dentro do DRAA, um tópico é destinado ao Parecer Atuarial. Este é um documento que relata de forma concisa fatores relevantes utilizados para o cálculo atuarial, bem como a explanação de seus resultados, de acordo com as exigências determinadas pela Portaria nº 403/2008, a qual o define em seu art. 2º:

Art.2º Para efeitos desta Portaria considera-se:

...

IX – Parecer Atuarial: documento que apresenta, de forma conclusiva, a situação financeira e atuarial do plano, certifica a adequação da base de dados e das hipóteses utilizadas na avaliação e aponta medidas para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial. (BRASIL, 2008)

De acordo com a instrução de preenchimento do DRAA de 2013, devem constar no Parecer Atuarial, pelo menos, os seguintes itens:

- Situação da base cadastral utilizada no cálculo atuarial;
- Idade hipotética adotada como primeira vinculação ao regime previdenciário, por sexo;
- Composição do ativo líquido do plano;
- A rentabilidade nominal dos investimentos em relação à meta atuarial estipulada na política de investimentos;
- Idade média projetada para a aposentadoria programada, por sexo e carreira;
- A justificativa técnica para a taxa real de crescimento da remuneração;
- A justificativa técnica para a taxa real de crescimento dos benefícios;
- Custeio do plano;
- Resultado atuarial;
- Evolução das provisões matemáticas para os próximos 12 meses;
- Explicação das possíveis divergências quanto aos DRAA anteriores.

Em relação ao custeio do plano, deve constar no referido parecer, a descrição tanto do custo normal como do custo suplementar, caso tenha. O custo suplementar é comum nos planos de previdência, principalmente os RPPS, visto que anteriormente eles mantinham o financiamento em regime repartição simples, sendo, portanto, natural a sua implantação para a cobertura de insuficiências financeiras passadas.

Em seu inciso XVI, do artigo 2º da Portaria nº 403/08 assim descreve o custo suplementar:

Art. 2º

...

XVI - Custo Suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuariamente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias; (BRASIL, 2008).

Neste trabalho, o custo suplementar foi considerado para avaliar a situação atuarial, visto que é uma ferramenta utilizada para melhorar a saúde financeira dos RPPS em longo prazo.

Desse modo, o DRAA e o parecer atuarial foram importantes e fundamentais fontes de coleta de dados a respeito da situação financeira e atuarial dos RPPS aqui estudados, o que mostra a relevância do envio destas informações de forma correta e clara para análises em auditorias fiscais, estudos técnicos e, principalmente, para o acesso dos segurados às informações de seu plano de previdência.

#### **2.2.4. Alguns Indicadores de Solvência Atuariais**

De acordo com Rodrigues (2008), os indicadores de solvência são instrumentos capazes de oferecer uma boa percepção da sustentabilidade dos Planos de Benefícios.

O Índice de Cobertura Total (ICT) indica o nível de solvência do plano, sendo a razão entre o ativo líquido e o passivo previdencial<sup>5</sup> em uma determinada data, conforme descrito a seguir:

$$ICT = \frac{\textit{Ativo Líquido}}{\textit{Passivo Previdencial}}$$

Seu valor ótimo é considerado como  $ICT \geq 1$  e a relação do ICT avalia as condições dos recursos próprios do plano cobrir os seus compromissos futuros. Desse modo, se o valor for inferior a 1, indica que seu ativo líquido não é suficiente.

---

<sup>5</sup> Passivo apurado em uma determinada data, representando a necessidade líquida de recursos equivalentes aos compromissos com benefícios.

Cabe ressaltar que o ICT é um indicativo amplo, não possibilitando identificar onde está a deficiência do plano, se na gestão de seus investimentos financeiros ou nas suas despesas previdenciárias.

O Índice de Maturidade Financeira Ampliada (IMFA), diferente do ICT não mede a cobertura do plano, mas a sua maturidade financeira. O IMFA indica o nível de maturidade financeira do plano relativamente ao fluxo de caixa previdencial e os ganhos de capital auferidos, conforme descrito a seguir:

$$IMFA = \frac{\text{Receitas de aplicações} + \text{Receitas de contribuições}}{\text{Despesas com benefícios}}$$

Seu valor ótimo é considerado como  $IMFA \geq 1$ . Se o total das receitas menos o total das despesas seja menor que 0, o plano é considerado não maduro, caso contrário é considerado em equilíbrio, se igual a 0 ou maduro, se maior que 0.

### **2.3. Alguns Estudos**

Quanto aos estudos similares realizados, Bispo (2004) pesquisou oito municípios baianos localizados na região metropolitana de Salvador, de forma exploratória e descritiva a fim de diagnosticar a situação dos respectivos RPPS através de um levantamento de dados financeiros e atuariais referentes aos mesmos e da aplicação de um questionário aos gestores municipais. O autor concluiu que tais municípios encontram-se, em sua maioria, em situação de dificuldade em se adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal e de manter um equilíbrio financeiro e atuarial.

Uma análise dos RPPS do Estado do Rio Grande do Sul é feita por Machado (2010), o qual abrange todos os municípios que possuem RPPS, agrupando-os de acordo com o tamanho populacional e em seguida destaca apenas os grupos que apresentavam maior número de regimes sustentáveis atuarialmente, identificando quais os possíveis fatores para essa sustentabilidade. Concluiu-se que 83,2% dos municípios possuíam sustentabilidade atuarial, podendo manter-se com recursos próprios por 65,6 anos, devido ao montante de recursos acumulados, à alíquota de contribuição aplicada e à reformas implantadas pelos gestores, como a segregação da massa.

Ferreira (2010) analisou as perspectivas de sustentabilidade dos RPPS do Governo do Estado do Maranhão, com metodologia semelhante à utilizada por Bispo (2004). Esta pesquisa constatou a existência de um desequilíbrio atuarial no referido regime e apontou os possíveis problemas futuros para o equilíbrio fiscal do Estado.

De forma geral, todos os RPPS do Brasil foram analisados em conjunto no trabalho de Nogueira (2012). Ele utilizou metodologia semelhante à usada por Machado (2010), na qual dividiu os municípios em grupos pelo tamanho da população. Em seu estudo, concluiu que o tempo de instituição dos RPPS é um fator determinante para a situação atuarial vigente, sendo que, os mais antigos encontra-se em pior situação.

### 3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Este capítulo visa estudar a situação econômica, financeira e demográfica dos municípios do estado do Ceará para melhor compreensão do contexto no qual estão inseridos os respectivos RPPS.

#### 3.1. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IDM)

De acordo com Miro *et al.* (2010), o Índice de Desenvolvimento Municipal traz a ideia de uma análise multidimensional, que através de técnicas estatísticas traduz o nível de desenvolvimento relativo de cada município cearense em um indicador. Ao todo são trabalhados 30 indicadores agrupados em quatro grupos ligados a aspectos fisiográficos, fundiários e agrícolas, demográficos e econômicos, de infraestrutura e sociais.

O autor ressalta que o IDM é um índice amplamente utilizado no acompanhamento das condições de desenvolvimento dos municípios do Ceará, constituindo um instrumento de diagnóstico e de referencia para a proposição de políticas públicas, analisado de forma geral e em quatro classes:

Tabela 1 – Índice Médio, número de municípios e população, segundo as classes do IDM – Estado do Ceará - 2010

Classes	IDM	Índice Médio	Número de Municípios	População Estimada	% população do Estado
<b>IDM</b>	6,56 a 73,96	23,75	184	8.452,38	100
<b>1</b>	73,96	73,96	1	2.452,19	29,01
<b>2</b>	43,14 a 60,66	50,99	8	739,243	8,75
<b>3</b>	23,82 a 39,92	29,67	70	3,102,163	36,7
<b>4</b>	6,56 a 23,29	17,25	105	2,158,790	25,54

Fonte: IPECE (2010).

Na classe 1 encontra-se apenas o município de Fortaleza, que abrange 29,1% da população, sendo referencia estadual no que tange o desenvolvimento com um IDM de 73,96.

Quanto aos demais municípios, apenas 8, em torno de 8,7% da população, apresentam valores de IDM entre 43,14 e 60,66, com uma média de 50,99. E a maioria dos municípios do Estado, 105 dos 184, ou seja, 25,5% da população apresenta IDM inferior a 23,29.

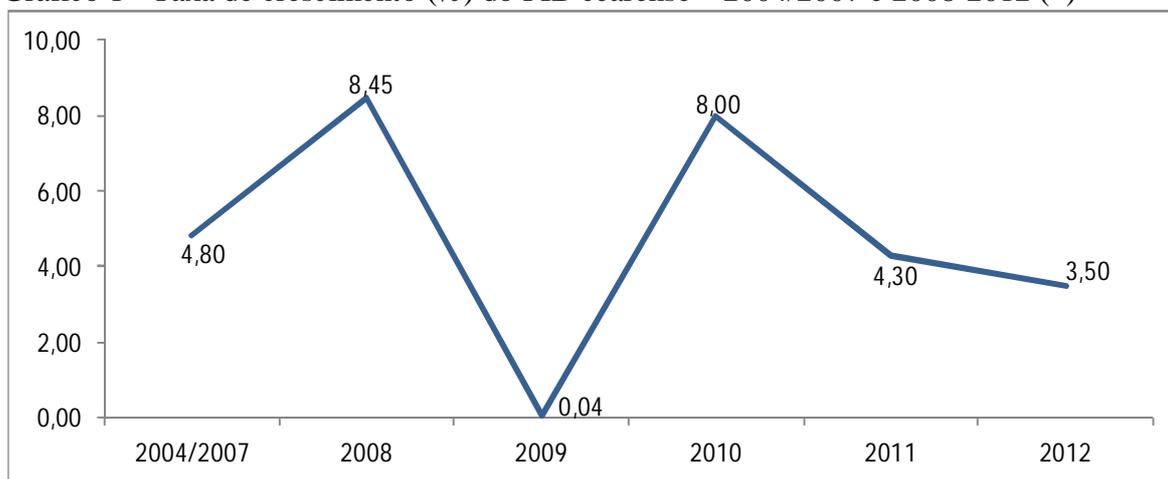
Assim, de acordo com este índice, o desenvolvimento municipal deixa a desejar em cerca de 62,2% dos municípios cearenses, afetando as diversas áreas analisadas, quais sejam econômica, financeira, demográfica ou fisiográfica, principalmente dos municípios de pequeno porte.

### 3.2. ASPECTOS ECONÔMICOS

Para efeito de análise econômica, um dos principais indicadores para medir tal desenvolvimento é o Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma de todos os serviços e bens produzidos numa região em um determinado período (ROCHA *et al*, 2012). O PIB municipal é a divisão da renda gerada no Estado para todos os municípios, sob metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2010, o PIB da economia cearense apresentou um crescimento de 8,0%, ficando acima da média nacional da mesma época, em 7,5%. (ROCHA *et al*, 2013). Analisando o período de 2004 a 2012, o pior resultado foi em 2009, conforme Gráfico 1, devido à crise internacional.

Gráfico 1 - Taxa de crescimento (%) do PIB cearense – 2004/2007 e 2008-2012 (\*)



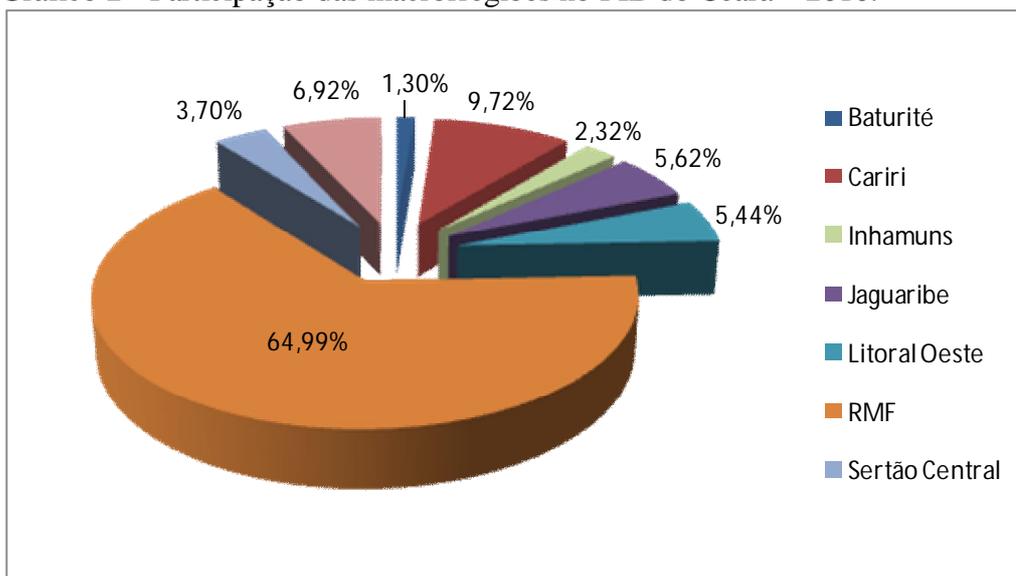
Fonte: IPECE e IBGE.

(\*) Os dados dos anos de 2011 e 2012 são preliminares e podem sofrer alterações quando forem divulgados os dados definitivos.

Em 2010, Fortaleza liderou o ranking das capitais nordestinas apresentando um PIB total no valor aproximado de R\$ 37,1 bilhões. (ROCHA *et al*, 2012).

Os dados econômicos, divulgados pelo IPECE em seu informativo nº 49 de 2012, são apresentados destacando as oito macrorregiões de planejamento, conforme visto no gráfico seguinte.

Gráfico 2 - Participação das macrorregiões no PIB do Ceará – 2010.



Fonte: IPECE e IBGE.

A região metropolitana reúne seis dos dez municípios que detém as maiores economias do estado, Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Crato, Itapipoca e Maranguape, o que justifica a maior concentração nesta região. Contudo, apesar do grande percentual, esta região não teve crescimentos significantes se comparada às demais. Ao contrario, ela perdeu participação no PIB devido ao progresso das regiões do Cariri, Litoral Oeste e Jaguaribe. (ROCHA *et al.*, 2012).

Segundo a economista Eloísa Bezerra, do IPECE (2013), dentre os municípios que obtiveram melhor crescimento econômico, destacam-se: Uruburetama, Viçosa do Ceará, Jijoca de Jericoacoara, Penaforte, Pentecoste e Itaitinga, ambos no setor de serviços.

De acordo com o censo demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quinze maiores e os quinze menores PIB a preço de mercado dos municípios cearenses são listados a seguir.

Quadro 1 - Maiores e menores PIB a preço de mercado dos municípios cearenses

Maiores PIB pm (R\$ mil)			Menores PIB pm (R\$ mil)		
Ranking	Municípios	2010	Ranking	Municípios	2010
1	Fortaleza	37.106.309	1	Granjeiro	19.560
2	Maracanaú	4.100.336	2	Altaneira	24.598
3	Caucaia	2.597.520	3	Baixio	25.021
4	Sobral	2.348.207	4	Pacujá	26.151
5	Juazeiro do Norte	1.959.969	5	Senador Sá	27.753
6	Eusébio	1.271.649	6	Potiretama	28.319
7	São Gonçalo do Amarante	1.117.611	7	Antonina do Norte	28.343
8	Horizonte	995.679	8	Ererê	28.657
9	Crato	846.429	9	General Sampaio	28.842
10	Quixeré	776.829	10	Umari	29.244
11	Iguatu	763.190	11	Jati	30.035
12	Maranguape	753.273	12	Guaramiranga	30.162
13	Aquiraz	682.571	13	Tarrafas	30.366
14	Itapipoca	626.530	14	Moraújo	32.736
15	Aracati	560.865	15	Arneiroz	33.968

Fonte: IPECE e IBGE

Dos quinze municípios com maiores PIB, oito pertencem a Região Metropolitana de Fortaleza, o que evidencia o desenvolvimento dessa região. Os demais são municípios que apresentaram um retrospecto significativo nos últimos anos, principalmente no setor de serviços, indústrias e agropecuária. (MOURA, 2013).

Destaque para o município de Quixeré, que teve seu potencial natural incentivado e explorado, principalmente no setor de comércio varejista, e Sobral, que é um dos mais importantes municípios do interior do Ceará e conserva uma economia dinâmica, destacando o setor de Serviços com o Comércio e o setor de Indústria com a Construção Civil e Transformação. (ROCHA *et al.*, 2012).

Por outro lado, os quinze municípios com menores PIB não expressaram progressos relevantes no seu valor. Estes municípios são mais dependentes do Estado e de outros municípios, principalmente no setor de Serviços, e a segunda força de suas economias é basicamente centrada no setor agropecuário. (ROCHA *et al.*, 2012).

De acordo com o economista e professor da Universidade Federal do Ceará (UFC) Andrei Sinomassi, o desenvolvimento econômico é fundamental para a autonomia municipal:

O desenvolvimento econômico representa a única saída para a autonomia dos municípios. É a partir da geração de mais empregos e renda que as cidades que só se mantêm com a ajuda da administração estadual podem adquirir capacidade de investimento e promover a melhoria da qualidade de vida da população. (SINOMASSI, 2013).

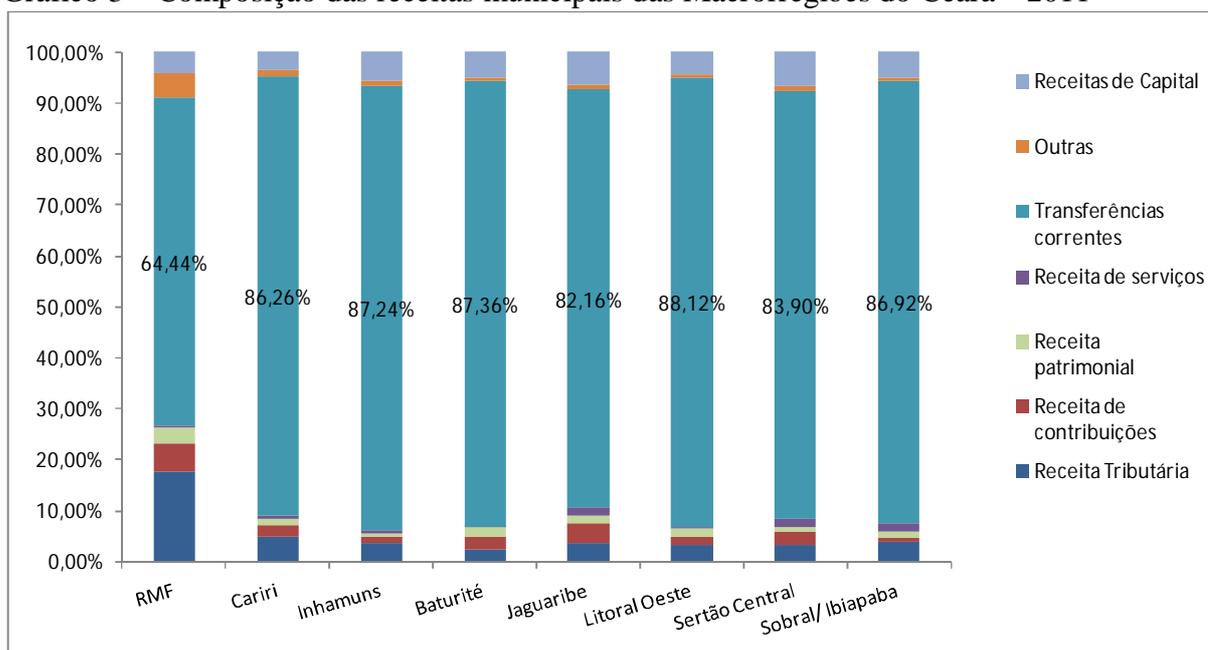
A maioria dos municípios, principalmente aqueles de pequeno porte, tem a prefeitura como principal empregador. Dessa forma, o progresso da economia municipal afeta diretamente o desenvolvimento social e aumenta o papel do ente público como gestor público. (MOURA, 2013).

### 3.3. ASPECTOS FINANCEIROS

As finanças públicas englobam tanto receitas e despesas dos municípios como as transferências a nível federal e municipal. Assim como o desenvolvimento econômico, as finanças, mais precisamente os gastos públicos, também influenciam nas condições de vida da população. (MARINHO; NETO, 1999).

As receitas municipais, em sua grande maioria, derivam de transferências de recursos advindos da União e dos Estados provenientes da arrecadação de impostos, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Composição das receitas municipais das Macrorregiões do Ceará – 2011



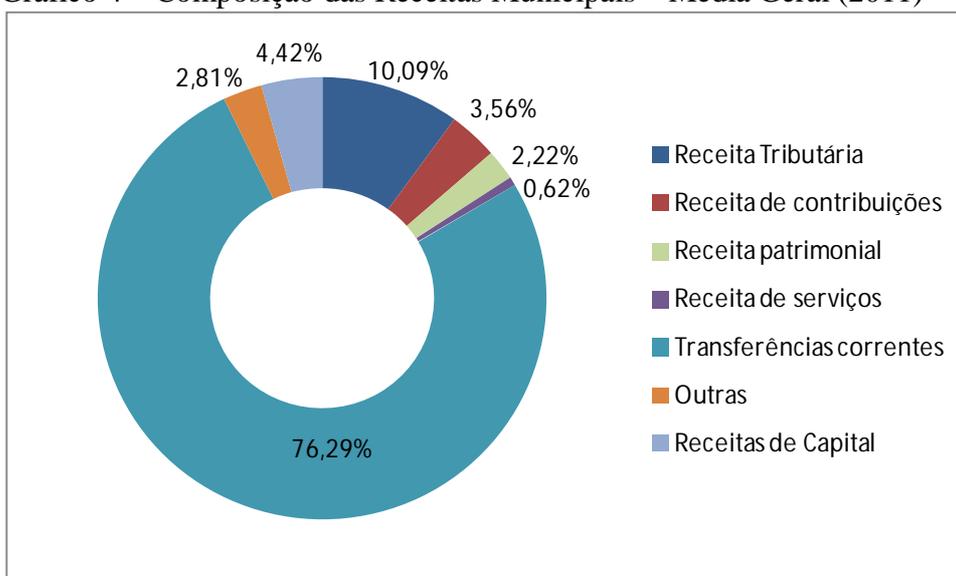
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IPECE.

As receitas provenientes de transferências correntes correspondem a mais da metade da receita total municipal, em todas as macrorregiões do Ceará. Estas transferências possuem relação direta com a dinâmica demográfica e econômica do município. Quando o município apresenta uma economia mais branda, geralmente, essa dependência se torna maior.

Exemplificando, a Região Metropolitana de Fortaleza, a que detém o maior percentual do PIB do Estado, é a que apresenta um percentual menor, 64,4%, enquanto as demais, como a Região do Litoral Oeste, onde os municípios são, em sua maioria, de pequeno porte e, por isso, possuem um baixo nível de arrecadação tributária, apresenta o percentual de 88,1%.

Dentre as demais receitas, as receitas tributárias e as de capital são as que possuem participação relevante, com uma média geral de 10,09% e 4,42%, respectivamente. Segundo Rezende (2001, *apud* SILVA FILHO *et al.*, 20--), as receitas tributárias são aquelas que o ente arrecada por seu próprio esforço tributário, como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI), as quais determinam quão capaz é o município de se sustentar e estão representadas no Gráfico 4:

Gráfico 4 – Composição das Receitas Municipais – Média Geral (2011)



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IPECE.

Apesar de ser a segunda maior, a receita tributária é considerada muito abaixo do que se espera e bem inferior às transferências correntes, sendo necessárias novas fontes de receitas municipais e uma efetiva política de arrecadação das mesmas.

O Quadro 2 elenca os dez municípios cearenses que apresentam as maiores e menores receitas tributárias e o seu respectivo percentual de arrecadação.

Quadro 2 – Maiores e menores receitas tributárias dos municípios cearenses – 2011

Maiores Receitas Tributárias (%)			Menores Receitas Tributárias (%)		
Ranking	Municípios	2011	Ranking	Municípios	2011
1	São Gonçalo do Amarante	42,79%	1	Ocara	0,69%
2	Fortaleza	21,45%	2	Pacujá	1,04%
3	Eusébio	16,51%	3	Altaneira	1,08%
4	Aquiraz	15,96%	4	Potiretama	1,12%
5	Penaforte	9,91%	5	Alcântaras	1,24%
6	Iguatu	7,80%	6	Tururu	1,24%
7	Juazeiro do Norte	7,28%	7	Groaíras	1,34%
8	Caucaia	6,86%	8	Paramoti	1,35%
9	Jijoca de Jericoacoara	6,67%	9	Graça	1,55%
10	Sobral	6,42%	10	Tejuçuoca	1,55%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IPECE.

Outro aspecto importante, no que concerne a saúde financeira dos municípios, são os gastos públicos. O gasto público é o ponto mais discutido nos últimos anos, visto que eles impactam diretamente no crescimento econômico de um município (MORAIS; ARAÚJO; MONTEIRO; s.d.), e a preocupação com esta variável é também uma das grandes motivadoras das já citadas emendas constitucionais e da LRF/2000.

Segundo Riani (2002, *apud* MORAIS; ARAÚJO e MONTEIRO, s.d.), os gastos públicos compreendem a soma de todos os gastos governamentais com a administração (direta e indireta) mais as despesas com atividade econômica produtiva do governo. As despesas municipais são financiadas, principalmente, pela receita tributária própria e pelas transferências correntes.

Por meio desses gastos, o ente manifesta as suas prioridades mediante a prestação de serviços públicos básicos e a realização de investimentos. (MORAIS; ARAÚJO; MONTEIRO, s.d.).

A fim de analisar a situação orçamentária dos municípios cearenses, foram utilizados indicadores da LRF. Um deles é o Resultado Orçamentário dos municípios, que se obtém subtraindo as receitas orçamentárias pelas despesas orçamentárias e, para evitar eventuais discrepâncias entre os municípios, dividi-se o resultado pelas receitas orçamentárias. (PONTES e NETO, 2013).

Assim, caso o Resultado Orçamentário seja positivo, diz-se que o município apresenta um superávit orçamentário, caso seja negativo é um déficit orçamentário.

A tabela seguinte apresenta a frequência dos municípios cearenses de acordo com a situação, para o ano de 2010, segundo o informe do IPECE, de fevereiro de 2013.

Tabela 2 - Número de municípios com déficit ou superávit orçamentário.

Situação	2010
> 10%	2
> 5% e ≤ 10%	16
> 0 e ≤ 5%	49
> -5% e ≤ 0%	68
> -10% e ≤ -5%	32
≤ -10%	14

Fonte: IPECE e FINBRA/STN, elaboração própria.

Da tabela observa-se que os municípios, em sua maioria, estão ultrapassando o limite de gastos estabelecido na LRF, resultando em despesas maiores que as receitas.

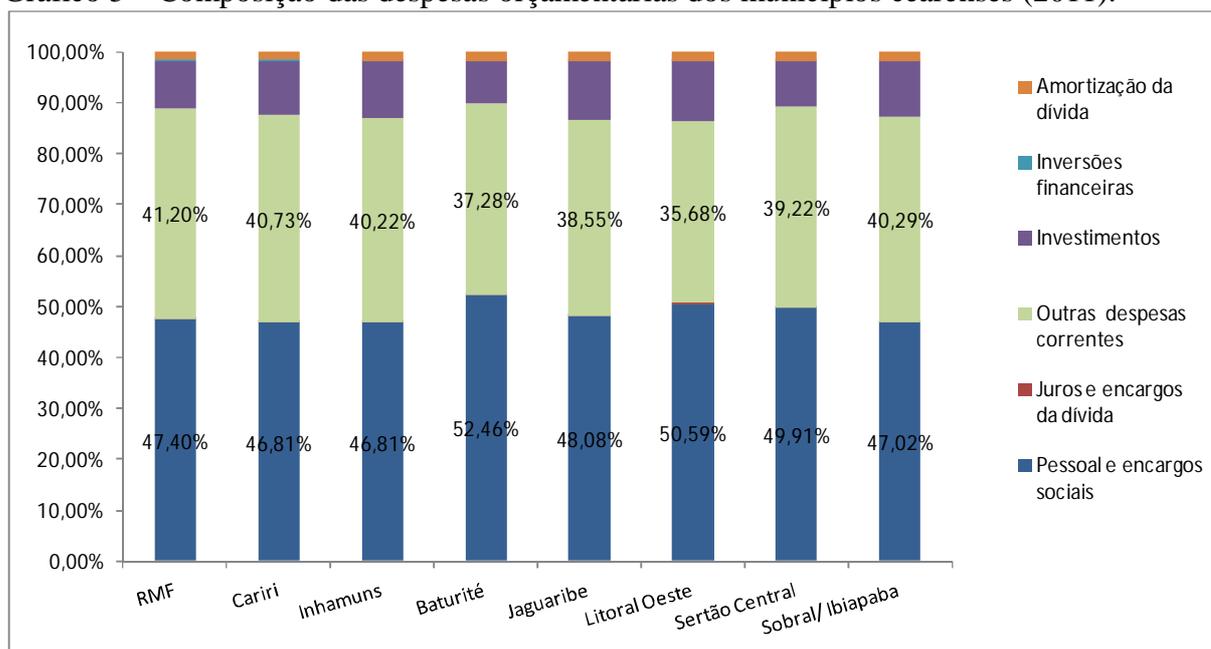
Pontes e Neto (2013) afirmam que esta situação pode comprometer a provisão de bens e serviços para a população, dentre eles a previdência e assistência social. Grande parte dos municípios que apresentaram gastos maiores que as receitas são aqueles que têm maior dependência orçamentária das transferências constitucionais.

Neste sentido, Rodden (2003, *apud* PONTES e NETO, 2013) diz:

Uma hipótese que pode ser lançada neste momento é se os municípios que possuem menor base econômica para geração de receitas, ou seja, que dependem mais de recursos transferidos sem uma contrapartida econômica tenderiam a incorrer em déficits orçamentários mais do que os municípios com maior independência financeira.

O Gráfico 5 mostra que o percentual gasto com pessoal e encargos sociais é o mais elevado em todas as macrorregiões cearenses.

Gráfico 5 – Composição das despesas orçamentárias dos municípios cearenses (2011).



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IPECE.

A LRF, em seu art. 19 define os limites para despesas com pessoal:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000).

Observa-se, então, que nenhuma das macrorregiões apresenta, em conjunto, despesas com pessoal que superem o limite estabelecido de 60% para os municípios. Contudo, ao analisar os municípios individualmente, alguns ultrapassam essa limitação e comprometem o orçamento de outros setores da administração pública. (IPECE, 2012). O município de Tururu possui um gasto que ocupa quase toda a sua receita.

Quadro 3 – Municípios com despesas com pessoal maiores que 60%.

Despesa com pessoal	
Municípios	%
Tururu	94,27%
Tarrafas	78,63%
Bela Cruz	70,76%
Paramoti	61,03%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IPECE.

Giuberti (s.d.) afirma que a presença de limites, metas numéricas e procedimentos para o orçamento público tendem a gerar menores déficits fiscais e menor acúmulo de dívidas.

### 3.4. ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS

#### 3.4.1. Aspectos Sociais

Os indicadores sociais permitem que a sociedade acompanhe o desenvolvimento de seu Estado e/ou município, além de proporcionar que o próprio Governo avalie e corrija eventuais falhas nas suas ações públicas. (MIRO *et al*, 2011). De acordo com o IBGE, o Censo Demográfico traz a possibilidade de, através dos indicadores sociais, serem apresentadas medidas que demonstrem as melhorias e as carências que ainda subsistem em diversas regiões do País.

O autor ressalta que um dos indicadores mais utilizados para mensurar o desenvolvimento social de um Estado ou município é o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), que mensura a inclusão e o desenvolvimento social.

O IDS apresenta duas formas distintas de abordagem, o Índice de Desenvolvimento Social de Oferta (IDS-O) e o Índice de Desenvolvimento Social de Resultados (IDS-R). O primeiro refere-se à oferta de serviços públicos e infra-estrutura. O segundo tem como objetivo captar os resultados promovidos por essas ofertas e capta de forma mais direta as condições de vida da população, decorrida de ações públicas e também privadas. (MIRO *et al.*, 2011).

Neste tópico, será avaliado o desempenho dos entes municipais no que se refere somente ao IDS-R Geral. O último resultado divulgado pelo IPECE corresponde ao ano de 2009, cujo anuário estatístico de 2012 apresenta os quinze melhores e os quinze piores municípios de acordo com o IDS-R, representados no quadro a seguir.

Quadro 4 – Os quinze municípios em melhor e pior situação de acordo com o IDS-R Geral.

Melhores IDS-R			Piores IDS-R		
Ranking	Municípios	2009	Ranking	Municípios	2009
1	Fortaleza	0,6680	1	Potengi	0,3775
2	Sobral	0,6464	2	Fortim	0,3827
3	Paraipaba	0,6432	3	Salitre	0,3857
4	Quixelô	0,6372	4	Miraíma	0,3895
5	Eusébio	0,6274	5	Araripe	0,3895
6	Brejo Santo	0,6238	6	Choró	0,3909
7	Maracanaú	0,6204	7	Missão Velha	0,3942
8	Pacoti	0,6052	8	Ibaretama	0,4001
9	São Benedito	0,5932	9	Ipueiras	0,4013
10	Paracuru	0,5902	10	Ipaumirim	0,4014
11	Pacatuba	0,5841	11	Chaval	0,4060
12	Itapipoca	0,5784	12	Caridade	0,4068
13	Limoeiro do Norte	0,5717	13	Altaneira	0,4108
14	São Gonçalo do Amarante	0,5676	14	Granja	0,4112
15	Redenção	0,5644	15	Saboeiro	0,4133

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IPECE (2012).

Dos resultados, percebe-se que alguns municípios, como Paraipaba, Quixelô, São Benedito, Pacatuba, Itapipoca e Redenção, apesar de não estarem nem entre os 30 mais desenvolvidos, medido pelo IDM, apresentam um nível social melhor do que outros entes que possuem um bom desenvolvimento. Quixelô, por exemplo, apresenta um dos piores IDM, ocupando a 146ª colocação, contudo demonstra um bom desenvolvimento social.

Miro *et al* (2011) em seu estudo para o IPECE avalia o IDS dos municípios, seguindo uma classificação por conceitos, em quatro categorias: ruim, regular, bom e ótimo. Os critérios de classificação são expostos a seguir:

- Ruim:  $0,000 \leq \text{IDS} \leq 0,300$
- Regular:  $0,300 \leq \text{IDS} \leq 0,500$
- Bom:  $0,500 \leq \text{IDS} \leq 0,700$
- Ótimo:  $0,700 \leq \text{IDS} \leq 1,000$

Quando ao IDS-R Geral, os municípios cearenses se enquadram nas categorias de bom ou regular, este último abrangendo quase a totalidade dos municípios. (MIRO *et al.*, 2011).

Da análise dos resultados de 2009 com relação aos anos anteriores, as mudanças consideráveis foram as dos entes que saíram do quadro de ruim para regular, conforme mostra Tabela 3:

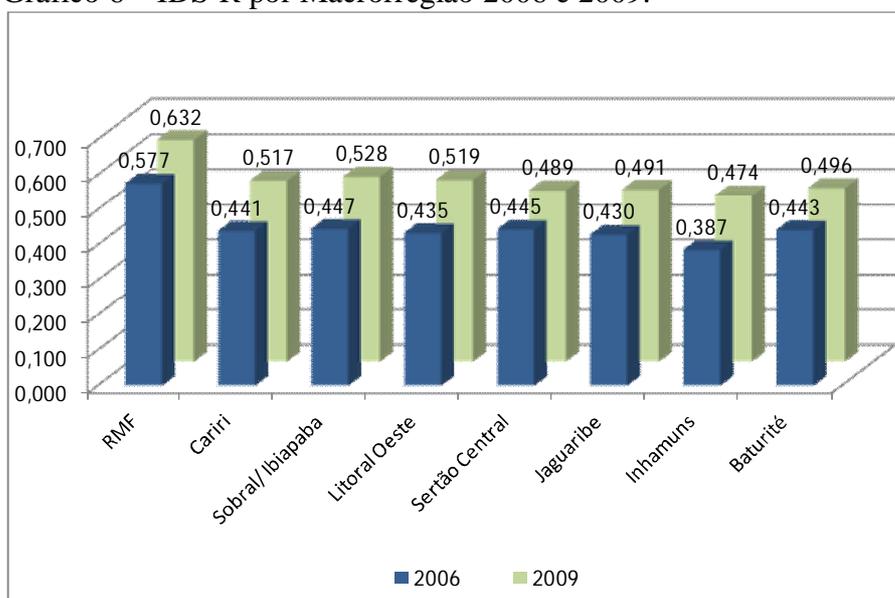
Tabela 3 - N° de municípios de acordo com seus conceitos com relação ao IDS-R.

Conceito	ANO			
	2006	2007	2008	2009
Ótimo	0	0	0	0
Bom	13	14	7	8
Regular	160	169	176	176
Ruim	11	1	1	0

Fonte: IPECE (2011).

Quando analisado o IDS-R Geral de forma agrupada, de acordo com as macrorregiões, as melhorias são vistas em todas elas, contudo, a Região dos Inhamuns foi a que mais cresceu entre os anos de 2006 e 2009, com o percentual de 22,48%. Ainda assim, a Região Metropolitana de Fortaleza permanece como sendo a mais desenvolvida socialmente, sendo a única com o IDS-R Geral acima de 0,600. (MIRO *et al.*, 2011).

Gráfico 6 – IDS-R por Macrorregião 2006 e 2009.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IPECE (2011).

### 3.4.2. Aspectos Demográficos

Na última década, o Ceará apresentou algumas mudanças em sua estrutura demográfica. O crescimento absoluto da população no estado foi de 1.021.720 habitantes, equivalendo a um crescimento relativo de 13,7%. A população cearense corresponde a 15,9% da população do Nordeste e a 4,4% da população do País. (MEDEIROS *et al.*, 2011).

Essa população está distribuída em 184 municípios. Segundo Medeiros *et al.* (2011), a distribuição não é considerada uniforme, visto que há uma grande concentração nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, com 42,8% do total. Somente o município de Fortaleza detém de 29,0%.

O Quadro 5 traz os cinco municípios mais populosos e os cinco menos populosos do Estado.

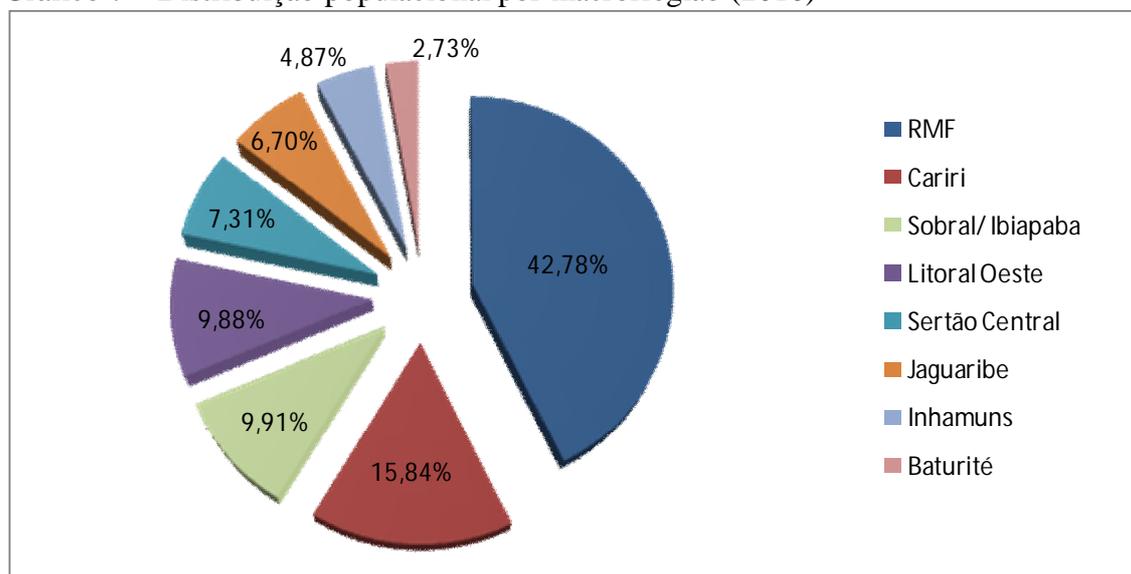
Quadro 5 – Municípios mais e menos populosos do Ceará (2010)

Cinco mais populosos - 2010			Cinco menos populosos - 2010		
Município	População	%	Município	População	%
Fortaleza	2.452.185	29,012%	Potiretama	6.126	0,072%
Caucaia	325.441	3,850%	Baixio	6.026	0,071%
Juazeiro do Norte	249.939	2,957%	Pacujá	5.986	0,071%
Maracanaú	209.057	2,473%	Granjeiro	4.629	0,055%
Sobral	188.233	2,227%	Guaramiranga	4.164	0,049%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE (2010).

O gráfico a seguir nos traz essa distribuição populacional do Estado do Ceará, por macrorregião de planejamento.

Gráfico 7 – Distribuição populacional por macrorregião (2010)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE (2010).

As regiões do Cariri e Litoral Oeste apresentaram maior crescimento econômico nos últimos anos, o que interferiu no crescimento populacional destas regiões. A concentração demográfica da região de Sobral/Ibiapaba se deve ao desenvolvimento do município de Sobral, que é a segunda cidade mais importante em termos econômicos e culturais. (MOURA, 2013). Além disso, a instalação de indústrias e de faculdades federais possibilitou uma migração de trabalhadores, empresários e estudantes da capital Fortaleza para a cidade.

Quando se refere à distribuição populacional por gênero, o Estado do Ceará apresenta um maior número de mulheres (51,2%) em relação a homens (48,7%) (IPECE, 2012), o que já se caracteriza uma predominância nas populações nordestina e brasileira.

Comparando com os dados do ano de 2000, Medeiros *et al.*, (2011) relata que 79 municípios cearenses tinham o valor de *Razão de Sexo* superior a 1, ou seja, possuíam o número de mulheres maior que o número de homens. Agora, são 106 municípios, o que evidencia essa mudança do perfil populacional. A tabela seguinte relaciona a distribuição da população por gênero e por grupo populacional no Ceará.

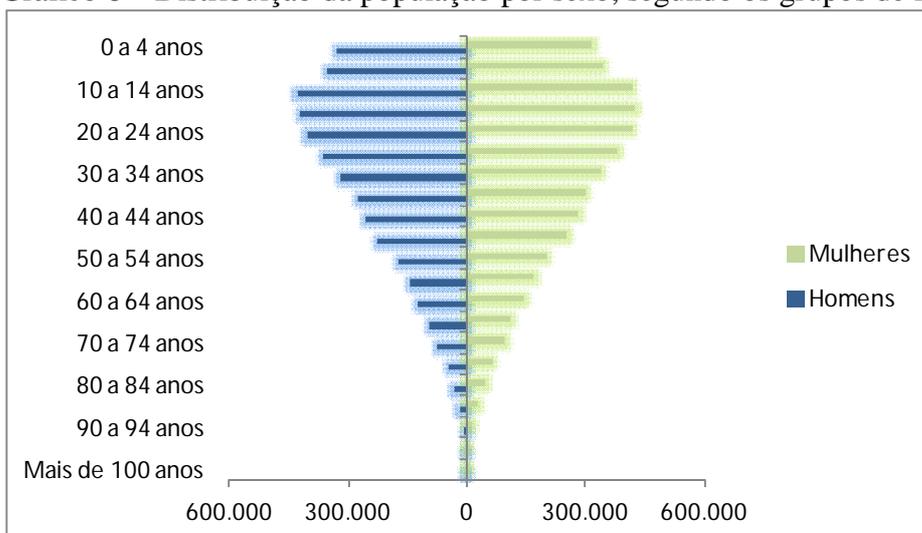
Tabela 4 - População cearense segundo gênero e grupos de tamanho (2010).

Grupo	2010		
	<i>Nº de Mulheres</i>	<i>Nº de Homens</i>	<i>Razão de Sexo</i>
Até 5.000 habitantes	4.431	4.362	1,02
De 5.001 até 10.000 habitantes	71.701	71.377	1,00
De 10.001 até 20.000 habitantes	534.382	536.185	1,00
De 20.001 até 50.000 habitantes	927.396	919.176	1,01
De 50.001 até 100.000 habitantes	810.361	797.101	1,02
De 100.001 até 500.000 habitantes	679.755	643.969	1,06
Mais de 500.000 habitantes	1.304.267	1.147.918	1,14

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IPECE (2012).

No contexto desta monografia, o sexo dos servidores é uma das variáveis demográficas que ajudam a determinar a idade de aposentadoria. As mulheres vivem mais e se aposentam 5 (cinco) anos mais cedo que os homens, portanto o financiamento de seus benefícios é mais oneroso em qualquer sistema previdenciário brasileiro.

Gráfico 8 – Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade (2010).



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE (2010).

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população cearense permanece jovem, com 46,30% do total concentrado nas faixas de 10 a 34 anos e apenas 10,70% nas faixas de 60 a 94 anos.

Outra variável demográfica relevante nos cálculos previdenciários é o estado civil. Conforme os dados divulgados pelo IBGE, no Ceará, mais da metade da população, 59,31% das pessoas de mais de 10 anos ou mais de idade, consideravam-se solteiras; 33,21% casadas; 4,41% viúvas; 1,70% divorciadas e apenas 1,37% desquitadas/separadas, o que evidencia mais uma mudança no comportamento populacional cearense. O número de pessoas que se declaram casadas vem caindo progressivamente ao longo dos anos. (MEDEIROS *et al.*,2011).

Estes dados também evidenciam mais uma mudança no comportamento populacional cearense. O número de pessoas casadas vem caindo progressivamente ao longo dos anos. (MEDEIROS *et al.*,2011).

O estado civil não determina a idade de aposentadoria, mas indica se haverá necessidade de financiamento de outros benefícios, como as pensões. Um município que apresenta a maioria de sua população casada tenderá a ter um sistema mais oneroso em relação ao que tem uma população solteira, não podendo ser desconsiderado as mudanças nas estruturas familiares brasileiras.

### **3.5. Aspectos previdenciários**

A previdência dos servidores públicos é um ponto de extrema relevância, dentro da gestão pública dos municípios. Além de ser o principal instrumento para a realização da política do Estado do bem-estar social, é também responsável por consumir grande parte do orçamento público.

#### **3.5.1. Regimes Próprios de Previdência Social No Ceará**

Em termos de Estado, antes das reformas previdenciárias federais, a previdência dos servidores públicos se apresentava com o Instituto de Previdência do Ceará – IPEC que exercia funções de ação em políticas públicas de saúde e previdência para os servidores públicos estaduais.

Com a promulgação da Lei Complementar nº 12/1999, ficou instituído o Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos, Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC, que assumiu exclusivamente a execução das funções de pagamento de aposentados e pensionistas oriundos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. (CAVALCANTE JÚNIOR e ALMEIDA, s.d.).

Na Constituição do Estado do Ceará, em seu art. 330, com redação dada pela E.C nº 56/2004, assim ficou prevista a previdência de seus servidores:

Art. 330. A previdência social dos servidores estaduais, detentores de cargos efetivos, incluídas suas autarquias e fundações, dos membros do Poder, ativos, inativos e pensionistas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, será organizada em sistema único e terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do Estado do Ceará, dos servidores ativos e inativos e dos demais pensionistas, observadas as normas gerais de contabilidade e atuária e critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme disposto em Lei Complementar.

§1º Instituído o Sistema Único de que trata o caput deste artigo, ficam extintos, na Administração Pública Estadual, todos os Montepios existentes, institutos de aposentadoria e pensão e a Pensão Policial Militar, ficando vedada a instituição de quaisquer novos benefícios de montepio ou previdenciários, a qualquer título, diversos do disposto neste Capítulo, ressalvando-se a manutenção e o pagamento dos benefícios atualmente concedidos, os quais serão suportados pelo Sistema Único, nos termos da Lei, respeitado, em qualquer caso, o teto remuneratório aplicável. (CEARÁ, 2004).

As demais normas existentes no que concerne a previdência dos servidores públicos estaduais do Ceará estão listadas abaixo<sup>6</sup>:

- Constituição do Estado do Ceará, de 1989
- Emenda Constitucional nº 39 – DOE de 10.05.1999
- Emenda Constitucional nº 52 – DOE de 02.05.2003
- Emenda Constitucional nº 55 – DOE de 23.12.2003
- Emenda Constitucional nº 56 – DOE de 07.01.2004
- Emenda Constitucional nº 65 – DOE de 24.09.2009
- Lei Complementar nº 12, de 23.06.1999
- Lei Complementar nº 17, de 20.11.1999
- Lei Complementar nº 21, de 29.06.2000
- Lei Complementar nº 23, de 21.11.2000
- Lei Complementar nº 24, de 23.11.2000
- Lei Complementar nº 31, de 05.08.2002
- Lei Complementar nº 38, de 31.12.2003

O Ceará conta com 54 RPPS, contando com o do Estado, dos quais 55,5% (30) foram estabelecidos entre os dez primeiros anos após a C.F/ nº 88/1988 e anterior à lei que regulamenta os RPPS, a lei nº 9.717/1998.

O primeiro município cearense a instituir um RPPS foi o município de Fortaleza (1953), seguido pelo de Quixeramobim (1957). Nos últimos três anos, quatro novos institutos de previdência foram implantados, nos municípios de Crato, Nova Olinda, Potiretama e Solonópole.

---

<sup>6</sup> Outras normas estão disponíveis na SEPLAG (<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/manuais/bt27.pdf>).

## **4 METODOLOGIA**

Este capítulo visa descrever a metodologia de trabalho adotada para o desenvolvimento desta monografia, com a apresentação da descrição da pesquisa, das variáveis utilizadas, da fonte de coleta dos dados, das técnicas aplicadas e das limitações encontradas.

### **4.1. Tipo de Pesquisa**

Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória, visto não ter sido encontrado outro estudo que foque o Estado do Ceará no aspecto da previdência pública; descritiva, por explorar as características dos municípios cearenses e seus RPPS; estatística, por analisa informações demográficas, econômicas, financeiras e atuariais relacionadas aos perfis destes regimes; e aplicada, por utilizar-se de teoria e dados já existentes.

Além disso, esta pesquisa é também bibliográfica por utilizar livros teóricos e analisar documentos e informações disponibilizadas pelo Ministério da Previdência Social, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, com relação aos municípios estudados.

### **4.2. Coleta dos Dados**

Os dados referentes ao tamanho populacional foram coletados no próprio site do IBGE através do resultado do censo demográfico de 2010, tanto para o Estado do Ceará, como para cada município. Os dados da população, separados por sexo e estado civil, também estão também disponíveis no site do IBGE, contudo, foram coletados de forma agregada, em informes mensais do IPECE.

O IPECE disponibiliza anuários estatísticos do Estado do Ceará em vários setores: educação, saúde, trabalho, cultura, etc. Dentro dos anuários correspondentes aos índices de desenvolvimento foram coletadas tabelas com o Índice de Desenvolvimento Municipal (2010). Dos anuários correspondentes às finanças públicas, foram coletadas informações acerca das receitas e despesas orçamentárias dos municípios cearenses, com data base em 2011, apesar de não constar essas informações para alguns municípios. O mesmo órgão, em seus informes mensais, disponibilizou os dados referentes ao Produto Interno Bruto – PIB (2010) e à situação fiscal do Estado.

Os dados referentes aos RPPS cearenses foram coletados a partir do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA e do Demonstrativo Previdenciário, publicados anual e bimestralmente, respectivamente, no Ministério da Previdência Social em seu site (<http://www.mpas.gov.br/>).

#### **4.3. Limitação e tratamento dos dados**

Algumas pequenas limitações foram encontradas quanto a essa coleta dos dados. O município de Caridade não apresentava nenhum DRAA ou Demonstrativo Previdenciário informado no site do ministério, sendo, portanto, desconsiderado do estudo. No que se refere ao Demonstrativo Previdenciário, verificou-se que não há uma frequência de envio regular e comum por parte dos municípios, pois alguns tinham informações até 2013 e outros nem de 2012 e por isso, a fim de determinar uma data base padrão e comum à maioria dos RPPS, foi estabelecido o mês de dezembro de 2011.

Ainda assim, alguns municípios apresentavam estas informações em datas mais antigas, do que a data base definida. São eles: Canindé (Out/10), Icapuí (Out/10), Pacajus (Out/11), Russas (Ago/11) e Santa Quitéria (Out/10).

Os dados coletados foram reunidos de uma forma geral em uma planilha eletrônica. Como se trata de um estudo descritivo, não tendo como objetivo fazer projeções futuras, não foi necessário utilizar ferramentas estatísticas para cálculos mais complexos. Na planilha eletrônica foram feitos cálculos simples e estudos comparativos visando a melhor forma de se obter análises precisas

#### **4.4. Variáveis Utilizadas**

Para fazer a análise da situação dos regimes de previdência dos municípios, foram utilizadas variáveis demográficas, financeiras e atuariais, as quais são relacionadas abaixo:

- Demográficas: população total e população assistida pelo RPPS;
- Financeiras: PIB, receita e despesa orçamentária, receitas e despesas do RPPS, ativo líquido;
- Atuariais<sup>7</sup>: reserva matemática, resultado atuarial, índice de cobertura total (ICT) e índice de maturidade financeira ampliada (IMFA).

---

<sup>7</sup> Conforme trata a Portaria nº 403/2008, o Ativo líquido é o total de bens e direitos vinculados ao RPPS. A Reserva Matemática é montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor

Neste trabalho, os indicadores de solvência ICT e o IMFA<sup>8</sup> foram utilizados, a fim de auxiliar na percepção do desempenho dos planos de benefícios e mensurar a solvência financeira dos RPPS estudados.

#### **4.5. Base de Dados**

Apresenta-se a seguir, a base de dados construída a partir das fontes de terceiros, mencionadas anteriormente e de alguns cálculos feitos para melhor compreensão das situações aqui estudadas.

Primeiramente, tem-se a base de dados geral do município e do seu RPPS (BDG), na Tabela 5. Depois, apresenta-se a base dos dados financeiros dos RPPS (BDF), na Tabela 6, e, por último, a base de dados atuarial (BDA), presente na Tabela 7.

---

presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo. O Resultado Atuarial é diferença entre o ativo líquido do plano e a reserva matemática.

<sup>8</sup> Sobre estes indicadores, vide o item 2.2.4 desta monografia.

Tabela 5 - MUNICÍPIOS CEARENSES QUE POSSUEM RPPS: ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO E DO RPPS. (BDG)

Município	População 2010	PIB 2010 (R\$ Mil)	IDM 2010		Tempo médio de instituição	População segurada do RPPS					Resultado Atuarial 2011 (R\$ Mil)	% Resultado Atuarial /PIB
			Global	Ranking**		Ativos	Assistidos		Relação Ativos/ Assistidos	Situação***		
							Aposentados	Pensionistas				
<b>Pequeno Porte</b>	<b>845.097</b>	<b>6.199.301</b>	<b>24,11</b>	<b>-</b>	<b>13,94</b>	<b>33.211</b>	<b>2.098</b>	<b>464</b>	<b>12,96</b>	<b>Confortável</b>	<b>-556.448.403</b>	<b>9,08%</b>
Potiretama	6.126	28.319	16,96	138	3	258	0	1	258	Confortável	-8.583,3	30,31%
General Sampaio	6.218	28.842	18,00	129	9	287	40	5	6,38	Razoável	-8.948,3	31,03%
Palhano	8.866	46.890	19,52	105	21	403	24	8	12,59	Confortável	-13.965,1	29,78%
Pacoti	11.607	55.036	27,50	45	15	413	69	21	4,59	Preocupante	-7.937,1	14,42%
Palmácia	12.005	43.612	24,55	72	5	333	19	0	17,53	Confortável	-6.080,7	13,94%
Choró	12.853	45.857	16,46	144	20	458	62	9	6,45	Razoável	-15.979,3	34,85%
Nova Olinda	14.256	65.168	23,93	78	3	526	10	2	43,83	Confortável	-20.258,6	31,09%
Fortim	14.817	78.141	20,64	97	20	421	19	2	20,05	Confortável	-16.706,6	21,38%
Alto Santo	16.359	77.096	16,23	150	6	365	0	0	-	Confortável	-6.456,9	8,38%
Tejuçuoca	16.827	54.070	10,73	179	4	780	0	0	-	Confortável	-7.843,6	14,51%
Capistrano	17.062	63.481	22,99	84	11	616	54	4	10,62	Confortável	-25.098,	39,54%
Solonópole	17.665	93.890	21,28	93	2	819	0	8	102,38	Confortável	-17.846,6	19,01%
Icapuí	18.392	191.557	37,71	18	21	441	74	0	5,96	Razoável	-26.899,2	14,04%
Itapiúna	18.626	68.109	21,90	90	23	685	239	31	2,54	Crítico	-43.375,5	63,69%
Chorozinho	18.915	90.323	17,97	130	4	667	18	8	25,65	Confortável	-11.357,8	12,57%
Quiterianópolis*	19.921	71.563	10,87	177	11	862	91	5	8,98	Razoável	-2.184,6	3,05%
Caridade	20.020	73.903	9,00	181	-	-	-	-	-	-	(****)	-
Araripe	20.685	89.223	16,00	145	4	849	13	1	60,64	Confortável	-4.954,2	5,55%
Irauçuba	22.324	88.469	17,14	137	20	840	0	0	-	Confortável	-20.180,9	22,81%
Cruz	22.479	94.030	28,53	41	6	1.422	24	0	59,25	Confortável	-19.678,9	20,93%
Ocara*	24.007	84.802	17,86	132	22	732	39	7	15,91	Confortável	1.931,7	2,28%
Aracoiaba	25.391	107.384	26,98	51	4	805	99	23	6,6	Razoável	-28.239,8	26,30%
Redenção	26.415	120.713	32,69	29	20	784	58	34	8,52	Razoável	-60.747,7	50,32%
Jaguaruana	32.236	238.068	27,62	44	21	1.246	184	47	5,39	Razoável	-36.432,4	15,30%
Itaitinga	35.817	183.012	39,92	10	20	670	76	20	6,98	Razoável	-12.761,6	6,97%
Itarema	37.471	206.614	31,64	32	20	5.511	15	6	262,43	Confortável	38,2	0,02%
Ipueiras	37.862	155.113	22,40	86	20	2.109	284	61	6,11	Razoável	-75.415,5	48,62%
Amontada	39.232	183.180	17,86	131	21	1.365	119	28	9,29	Razoável	31.835,7	17,38%

Continuação – TABELA 5

Município	População 2010	PIB 2010 (R\$ Mil)	IDM 2010		Tempo médio de instituição	População segurada do RPPS				Resultado Atuarial 2011 (R\$ Mil)	% Resultado Atuarial /PIB	
			Global	Ranking**		Ativos	Assistidos		Relação Ativos/Assistidos			Situação***
							Aposentados	Pensionistas				
Ipu	40.296	186.622	25,91	58	4	1.365	4	2	227,5	Confortável	-34.855,2	18,68%
Santa Quitéria	42.763	222.221	19,00	107	20	1.424	24	15	36,51	Confortável	-14.404,3	6,48%
São Gonçalo do Amarante*	43.890	1.117.611	47,91	7	20	1.911	94	28	15,66	Confortável	795,1	0,07%
Eusébio*	46.033	1.271.649	60,66	2	20	1.833	80	17	18,9	Confortável	933,5	0,07%
Itapajé	48.350	422.580	25,36	63	20	1.011	103	33	7,43	Razoável	-15.322,3	3,63%
Beberibe	49.311	252.153	26,01	57	20	1.000	163	38	4,98	Preocupante	-29.468,7	11,69%
<b>Médio Porte</b>	<b>842.100</b>	<b>5.969.290</b>	<b>30,93</b>	<b>-</b>	<b>17,85</b>	<b>19.921</b>	<b>2.569</b>	<b>550</b>	<b>6,39</b>	<b>Razoável</b>	<b>-277.213.664</b>	<b>4,64%</b>
Acopiara	51.160	206.012	19,64	103	4	1.449	20	5	57,96	Confortável	-15.191,7	7,37%
Boa Viagem*	52.498	230.651	21,17	94	22	1.481	439	52	3,02	Preocupante	-1.772,4	0,77%
Viçosa do Ceará	54.955	214.732	27,19	49	6	1.733	43	6	35,37	Confortável	-17.700,9	8,24%
Horizonte	55.187	995.679	54,94	4	21	1.384	56	28	16,48	Confortável	-11.437,1	1,15%
Pacajus	61.838	514.524	37,00	15	4	1.520	0	0	-	Confortável	-68.058,6	13,23%
Morada Nova*	62.065	383.023	25,63	60	21	1.936	292	88	5,09	Razoável	669,5	0,17%
Cascavel	66.142	447.137	33,39	26	4	1.390	0	0	-	Confortável	-52.305,6	11,70%
Aracati*	69.159	560.865	36,85	20	20	1.078	251	72	3,34	Preocupante	-3.569,3	0,64%
Russas*	69.833	555.646	36,24	21	21	1.376	299	52	3,92	Preocupante	173,7	0,03%
Quixeramobim*	71.887	405.315	25,25	65	56	997	420	77	2,01	Crítico	-1.540,8	0,38%
Pacatuba	72.299	554.878	32,00	28	5	1.636	18	14	51,13	Confortável	-47.194,4	8,51%
Canindé*	74.473	362.050	22,42	85	7	2.161	323	42	5,92	Razoável	-44.417,1	12,27%
Quixadá*	80.604	538.778	30,41	37	41	1.780	408	114	3,41	Preocupante	-14.868,9	2,76%
<b>Grande Porte</b>	<b>926.434</b>	<b>6.783.721</b>	<b>34,60</b>	<b>-</b>	<b>11,40</b>	<b>17.393</b>	<b>794</b>	<b>137</b>	<b>18,68</b>	<b>Confortável</b>	<b>-168.631.020</b>	<b>2,49%</b>
Maranguape	113.561	753.273	32,00	27	21	2.177	210	0	10,37	Confortável	8.713,	1,16%
Itapipoca	116.065	626.530	28,76	40	5	3.066	106	12	25,98	Confortável	-62.710,1	10,01%
Crato	121.428	846.429	38,00	12	3	1.900	2	3	380	Confortável	-62.429,	7,38%
Juazeiro do Norte	249.939	1.959.969	35,49	24	6	5.596	158	37	28,7	Confortável	-60.570,8	3,09%
Caucaia*	325.441	2.597.520	38,75	13	22	4.654	318	85	11,55	Confortável	8.365,9	0,32%
<b>Fortaleza</b>	<b>2.452.185</b>	<b>37.106.309</b>	<b>73,96</b>	<b>1</b>	<b>60</b>	<b>25.537</b>	<b>8.190</b>	<b>2.959</b>	<b>2,29</b>	<b>Crítico</b>	<b>-5.267.862,4</b>	<b>14,20%</b>

Fonte: IBGE e IPECE - Nota: (\*) Municípios segregados, considerada a população dos dois planos. (\*\*) No Estado (\*\*\*) Segundo classificação de Nogueira (2012). (\*\*\*\*) Não informado no site do MPS.

Tabela 6 – ASPECTOS FINANCEIROS DOS RPPS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES – 2011. (BDF)

Município	Receitas Previdenciárias RPPS (R\$)					Despesas Previdenciárias RPPS				Resultado Previdenciário
	Contribuições	Aplicações Financeiras	Compensação Financeira	Outras	Total	Benefícios	Despesas Administrativas	Outras	Total	
<b>Pequeno Porte</b>	<b>10.832.874,32</b>	<b>1.449.176,87</b>	<b>139.583,75</b>	<b>478.132,06</b>	<b>12.899.767,00</b>	<b>2.524.688,88</b>	<b>722.347,61</b>	<b>844.278,97</b>	<b>4.091.315,46</b>	<b>8.808.451,54</b>
Potiretama	35.380,26	1.481,75	-	2.600,03	39.462,04	0,01	9.097,79	-	9.097,80	30.364,24
General Sampaio	121.031,28	8.955,30	-	16.994,43	146.981,01	52.379,30	6.626,62	19.397,09	78.403,01	68.578,00
Palhano	90.612,69	-	-	-	90.612,69	53.771,02	10.300,00	-	64.071,02	26.541,67
Pacoti	260.586,57	-	7.621,64	9.288,28	277.496,49	112.088,36	24.318,82	11.356,67	147.763,85	129.732,64
Palmácia	114.747,71	7.234,23	-	12.338,07	134.320,01	28.273,36	5.299,63	13.214,46	46.787,45	87.532,56
Choró	218.420,69	6.912,48	2.409,87	1.281,41	229.024,45	80.730,87	11.306,25	1.840,00	93.877,12	135.147,33
Nova Olinda	149.693,26	13.044,13	-	14.438,76	177.176,15	5.557,80	9.048,90	1.635,00	16.241,70	160.934,45
Fortim	182.489,09	16.509,63	-	32.358,19	231.356,91	34.560,44	10.412,19	58.812,02	103.784,65	127.572,26
Alto Santo	89.149,04	24.736,00	-	19.569,30	133.454,34	1.090,00	2.727,75	-	3.817,75	129.636,59
Tejuçuoca	302.454,04	7.122,49	-	-	309.576,53	0,01	14.693,68	17.027,99	31.721,68	277.854,85
Capistrano	171.221,51	-	-	6.100,58	177.322,09	47.767,64	10.728,65	14.319,07	72.815,36	104.506,73
Solonópole	294.578,43	-	-	-	294.578,43	0,01	-	11.053,43	11.053,44	283.524,99
Icapuí	141.764,84	47.645,56	-	2.600,03	192.010,43	93.150,53	47.986,03	-	141.136,56	50.873,87
Itapiúna	167.929,13	-	-	2.600,03	170.529,16	103.236,15	11.114,50	65.990,92	180.341,57	-9.812,41
Chorozinho	331.815,77	37.663,62	-	2.600,03	372.079,42	45.201,50	18.263,80	22.332,75	85.798,05	286.281,37
Quiterianópolis	214.544,95	1.769,66	-	-	216.314,61	146.571,95	18.930,00	-	165.501,95	50.812,66
Araripe	204.959,54	23.988,82	-	5.587,97	234.536,33	12.305,48	27.494,18	16.000,21	55.799,87	178.736,46
Irauçuba	143.017,12	8.500,33	-	6.161,17	157.678,62	0,01	19.578,06	18.008,89	37.586,96	120.091,66
Cruz	278.963,96	27.042,97	14.915,11	-	320.922,04	26.282,00	34.552,26	17.759,01	78.593,27	242.328,77
Ocara	294.829,25	76.013,14	-	3.727,41	374.569,80	48.635,88	20.606,58	-	69.242,46	305.327,34
Aracoiaba	339.252,30	12.516,33	-	3.877,17	355.645,80	70.972,62	31.980,13	7.869,40	110.822,15	244.823,65
Redenção	249.297,55	140,69	-	48.442,38	297.880,62	175.561,79	24.286,15	35.796,09	235.644,03	62.236,59
Jaguaruana	592.149,11	12.393,85	-	-	604.542,96	256.650,05	37.065,62	101.051,75	394.767,42	209.775,54
Itaitinga	286.185,56	80.476,46	12.550,58	6.877,56	386.090,16	76.544,63	21.301,70	12.017,87	109.864,20	276.225,96
Itarema	698.088,14	55.134,55	-	10.121,39	763.344,08	20.277,94	14.162,80	94.646,20	129.086,94	634.257,14
Ipueiras	248.388,72	9.679,33	-	87.245,31	345.313,36	230.808,44	50.985,40	38.837,64	320.631,48	24.681,88
Amontada	1.048.390,32	387.072,69	-	-	1.435.463,01	143.527,26	91.665,46	143.838,42	379.031,14	1.056.431,87
Ipu	316.054,08	38,38	-	16.304,57	332.397,03	1.649,84	46.322,49	-	47.972,33	284.424,70
Santa Quitéria*	251.379,29	228.752,94	-	21.202,99	501.335,22	11.906,90	16.921,96	4.431,64	33.260,50	468.074,72

Continuação – TABELA 6

Município	Receitas Previdenciárias RPPS (R\$)					Despesas Previdenciárias RPPS				Resultado Previdenciário
	Contribuições	Aplicações Financeiras	Compensação Financeira	Outras	Total	Benefícios	Despesas Administrativas	Outras	Total	
São Gonçalo do Amarante	927.850,32	44.704,35	17.341,98	-	989.896,65	187.170,68	2.252,00	21.280,99	210.703,67	779.192,98
Eusébio	1.006.734,02	157.491,93	-	44.152,60	1.208.378,55	12.469,31	22.923,68	-	35.392,99	1.172.985,56
Itapajé	533.650,34	39.969,83	-	72.397,19	646.017,36	150.630,22	20.868,35	32.669,35	204.167,92	441.849,44
Beberibe	527.265,44	112.185,43	84.744,57	29.265,21	753.460,65	294.916,88	28.526,18	63.092,11	386.535,17	366.925,48
<b>Médio Porte</b>	<b>6.968.707,74</b>	<b>541.920,24</b>	<b>117.027,58</b>	<b>255.135,93</b>	<b>7.882.791,49</b>	<b>2.742.215,85</b>	<b>478.833,65</b>	<b>520.717,35</b>	<b>3.741.766,85</b>	<b>4.141.024,64</b>
Acopiara	566.265,35	23.565,87	-	-	589.831,22	35.432,54	22.444,45	27.617,97	85.494,96	504.336,26
Boa Viagem	370.695,29	13.887,96	2.667,74	7.566,72	394.817,71	293.757,17	33.604,48	28.767,93	356.129,58	38.688,13
Viçosa do Ceará	315.938,29	117.616,60	11.301,68	7.116,80	451.973,37	24.881,24	29.481,87	58.017,28	112.380,39	339.592,98
Horizonte	737.232,61	70.135,10	8.210,57	-	815.578,28	251.020,25	54.596,08	15.237,49	320.853,82	494.724,46
Pacajus	358.799,01	62.015,30	-	23.095,59	443.909,90	60.443,62	21.517,61	63.610,25	145.571,48	298.338,42
Morada Nova	929.546,28	42.258,79	-	27.927,71	999.732,78	539.810,83	57.447,60	47.637,95	644.896,38	354.836,40
Cascavel	331.229,19	-	-	-	331.229,19	0,01	18.334,14	14.323,44	32.657,59	298.571,60
Aracati	727.716,65	48.191,39	50.136,27	39.133,06	865.177,37	513.174,30	41.414,89	121.024,44	675.613,63	189.563,74
Russas	430.340,99	120.967,68	-	50.739,20	602.047,87	322.233,20	11.020,16	40.856,03	374.109,39	227.938,48
Quixeramobim	333.084,97	-	-	-	333.084,97	424.797,15	97.125,52	-	521.922,67	-188.837,70
Pacatuba	324.873,36	33.815,90	-	23.142,48	381.831,74	18.420,78	36.937,29	23.112,36	78.470,43	303.361,31
Canindé	517.027,71	7.173,65	-	76.414,37	600.615,73	252.831,15	33.932,56	77.731,21	364.494,92	236.120,81
Quixadá	1.025.958,04	2.292,00	44.711,32	-	1.072.961,36	5.413,61	20.977,00	2.781,00	29.171,61	1.043.789,75
<b>Grande Porte</b>	<b>9.340.463,91</b>	<b>336.426,12</b>	<b>58.631,37</b>	<b>217.705,51</b>	<b>9.953.226,91</b>	<b>1.520.564,30</b>	<b>544.339,59</b>	<b>291.083,41</b>	<b>2.355.987,30</b>	<b>7.597.239,61</b>
Maranguape	773.605,95	197.114,34	35.365,16	139.571,24	1.145.656,69	234.283,34	50.450,94	126.819,37	411.553,65	734.103,04
Itapipoca	1.650.275,73	1.925,20	-	48.041,97	1.700.242,90	68.745,31	75.869,79	93.036,31	237.651,41	1.462.591,49
Crato	916.737,91	22.239,44	-	17.575,50	956.552,85	3.397,91	66.915,62	70,91	70.384,44	886.168,41
Juazeiro do Norte	2.682.970,61	115.147,14	6.522,07	12.516,80	2.817.156,62	214.062,77	213.567,17	71.156,82	498.786,76	2.318.369,86
Caucaia	3.316.873,71	-	16.744,14	-	3.333.617,85	1.000.074,97	137.536,07	-	1.137.611,04	2.196.006,81
<b>Fortaleza</b>	<b>46.289.921,73</b>	<b>7.489.769,11</b>	<b>146.893,80</b>	<b>250.888,16</b>	<b>54.177.472,80</b>	<b>32.994.759,29</b>	<b>1.386.479,78</b>	<b>106.698,29</b>	<b>34.487.937,36</b>	<b>19.689.535,44</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV. (\*) Dados de 2012.

Tabela 7 – ASPECTOS ATUARIAIS DOS RPPS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES – 2011. (BDA)

Município	Ativo Líquido (R\$)	Passivo Atuarial (R\$)	Receita de Aplicações (R\$)	Σ Contribuições (R\$)	Σ Benefícios (R\$)	ICT	IMFA	Sustentabilidade Média do RPPS	
								Sem C.S	Com C.S
<b>Pequeno Porte</b>	<b>250.470.351,33</b>	<b>806.918.754,20</b>	<b>1.449.176,87</b>	<b>1.044.176.420,93</b>	<b>2.059.149.663,66</b>	<b>0,310</b>	<b>0,508</b>	<b>2039</b>	<b>2071</b>
Potiretama	332.849,44	8.916.149,23	1.481,75	6.543.660,03	15.459.809,26	0,037	0,423	2030	2042
General Sampaio	2.764.675,51	11.712.946,87	8.955,30	8.855.644,01	22.853.989,87	0,236	0,388	2032	2053
Palhano	69.630,26	14.034.683,54	-	12.026.124,81	26.103.950,14	0,005	0,461	2034	-
Pacoti	3.066.806,26	11.003.947,59	-	16.701.090,52	30.783.375,68	0,279	0,543	2038	-
Palmácia	2.724.808,47	8.805.490,62	7.234,23	9.975.541,52	26.103.950,14	0,309	0,382	2037	2086
Choró	3.039.498,07	19.018.809,12	6.912,48	13.634.551,00	36.281.511,25	0,160	0,376	2030	2086
Nova Olinda	2.001.109,94	22.259.744,09	13.044,13	21.413.107,10	48.525.390,21	0,090	0,442	2033	2086
Fortim	6.288.114,31	22.994.763,25	16.509,63	10.374.005,18	37.076.409,36	0,273	0,280	2028	2043
Alto Santo	3.136.081,12	9.592.961,23	24.736,00	9.133.159,51	20.806.800,82	0,327	0,440	2037	2086
Tejuçuoca	2.808.336,13	10.651.904,37	7.122,49	33.529.799,79	52.230.353,57	0,264	0,642	2040	-
Capistrano	7.517.618,59	32.615.571,83	-	14.988.412,66	52.893.316,10	0,230	0,283	2022	-
Solonópole	155.235,20	18.001.822,03	-	25.107.416,56	47.899.154,00	0,009	0,524	2038	-
Icapuí	2.893.319,16	29.792.483,71	47.645,56	17.874.079,26	47.666.562,97	0,097	0,376	2026	2086
Itapiúna	1.449.214,75	44.824.705,64	-	24.950.884,31	74.187.509,85	0,032	0,336	2013	-
Chorozinho	3.138.607,62	14.496.375,40	37.663,62	31.380.782,13	50.974.619,48	0,217	0,616	2043	2055
Quiterianópolis	689.718,32	2.874.333,13	1.769,66	5.672.237,50	8.546.570,63	0,240	0,664	2047	-
Araripe	3.294.408,71	8.248.603,00	23.988,82	41.589.693,59	57.312.997,80	0,399	0,726	2054	2086
Irauçuba	2.450.566,96	22.631.452,36	8.500,33	25.161.728,57	47.793.180,93	0,108	0,527	2039	2043
Cruz	6.720.202,57	26.399.120,32	27.042,97	23.372.643,19	81.098.066,50	0,255	0,289	2042	2086
Ocara	19.366.153,25	17.434.475,60	76.013,14	14.660.842,73	34.881.962,90	1,111	0,422	2086	
Aracoiaba	3.993.424,43	32.233.240,78	12.516,33	35.958.963,25	91.371.341,32	0,124	0,394	2036	2086
Redenção	6.245,49	60.753.930,06	140,69	20.034.439,16	80.788.369,22	0,000	0,248	2016	-
Jaguaruana	13.198.075,15	49.630.501,94	12.393,85	30.587.261,52	89.130.848,29	0,266	0,343	2029	2086
Itaitinga	20.048.041,97	32.809.647,29	80.476,46	19.623.310,36	58.258.841,83	0,611	0,338	-	2034
Itarema	19.208.835,31	19.170.676,07	55.134,55	87.302.470,72	115.636.495,03	1,002	0,755	-	2086
Ipueiras	3.150.345,81	78.565.829,48	9.679,33	49.178.377,44	141.938.007,69	0,040	0,347	2020	2086
Amontada	27.500.773,48	-4.334.936,84	387.072,69	146.907.183,79	142.572.246,95	6,344	1,033	-	2040
Ipu	1.298.056,92	36.153.296,54	38,38	49.365.583,75	95.020.978,09	0,036	0,520	2038	2086
Santa Quitéria*	17.591.311,97	31.995.624,04	228.752,94	34.607.080,50	74.003.005,05	0,550	0,471	2045	-

Continuação – TABELA 7

Município	Ativo Líquido (R\$)	Passivo Atuarial (R\$)	Receita de Aplicações (R\$)	Σ Contribuições (R\$)	Σ Benefícios (R\$)	ICT	IMFA	Sustentabilidade Média do RPPS	
								Sem C.S	Com C.S
São Gonçalo do Amarante	7.197.165,34	6.402.083,93	44.704,35	39.522.289,48	50.984.857,14	1,124	0,776	2086	-
Eusébio	24.435.149,68	23.501.634,06	157.491,93	49.708.008,80	81.344.047,62	1,040	0,613	2086	-
Itapajé	17.297.356,53	32.619.610,16	39.969,83	73.093.747,85	115.899.394,97	0,530	0,631	2029	-
Beberibe	21.638.614,61	51.107.273,77	112.185,43	41.342.300,34	102.721.749,01	0,423	0,404	2039	2086
<b>Médio Porte</b>	<b>73.340.231,79</b>	<b>350.553.895,56</b>	<b>541.920,24</b>	<b>453.400.095,84</b>	<b>897.101.789,29</b>	<b>0,209</b>	<b>0,506</b>	<b>2046</b>	<b>2080</b>
Acopiara	5.879.043,21	21.070.719,38	23.565,87	37.019.708,51	64.544.919,88	0,279	0,574	2036	-
Boa Viagem	3.878.354,43	5.650.757,52	13.887,96	10.753.861,76	18.227.354,76	0,686	0,591	2053	2086
Viçosa do Ceará	16.025.431,03	33.726.369,15	117.616,60	60.372.351,08	110.628.151,05	0,475	0,547	2051	2086
Horizonte	22.313.037,88	33.750.149,74	70.135,10	58.796.928,42	102.830.086,84	0,661	0,572	2034	2086
Pacajus	6.036.325,85	74.094.940,34	62.015,30	72.060.529,24	162.394.966,20	0,081	0,444	2038	2086
Morada Nova	1.026.594,68	357.099,03	42.258,79	6.822.011,18	7.976.789,12	2,875	0,861	2086	-
Cascavel	6.951.761,77	59.257.316,14	-	47.035.604,48	118.103.245,13	0,117	0,398	2030	2031
Aracati	1.167.271,78	4.736.614,61	48.191,39	3.907.884,10	9.604.998,56	0,246	0,412	2033	2086
Russas	87.629,86	-86.087,49	120.967,68	416.803,07	330.715,58	1,018	1,626	2086	-
Quixeramobim	122.441,33	1.663.284,61	-	18.295.967,41	19.959.252,02	0,074	0,917	-	2086
Pacatuba	8.836.737,16	56.031.141,44	33.815,90	42.868.804,12	109.888.828,40	0,158	0,390	2031	2086
Canindé	759.171,59	45.176.291,39	7.173,65	73.157.106,74	131.481.553,48	0,017	0,556	2042	2086
Quixadá	256.431,22	15.125.299,70	2.292,00	21.892.535,73	41.130.928,26	0,017	0,532	2038	2086
<b>Grande Porte</b>	<b>174.293.296,41</b>	<b>342.924.316,77</b>	<b>336.426,12</b>	<b>502.546.690,36</b>	<b>975.591.568,73</b>	<b>0,508</b>	<b>0,515</b>	<b>2047</b>	<b>2086</b>
Maranguape	32.295.597,33	23.582.636,89	197.114,34	41.931.175,02	75.939.658,79	1,369	0,555	2025	-
Itapipoca	23.455.117,90	86.165.203,41	1.925,20	134.246.088,65	280.580.911,54	0,272	0,478	2042	-
Crato	5.636.143,28	68.065.131,24	22.239,44	62.492.803,94	145.064.372,42	0,083	0,431	2033	2086
Juazeiro do Norte	55.062.609,64	115.633.375,31	115.147,14	160.449.903,30	304.112.526,67	0,476	0,528	2049	-
Caucaia	57.843.828,26	49.477.969,93	-	103.426.719,45	169.894.099,31	1,169	0,609	2086	-
<b>Fortaleza</b>	<b>574.462.603,83</b>	<b>5.842.324.971,98</b>	<b>7.489.769,11</b>	<b>5.298.551.445,04</b>	<b>12.156.068.605,42</b>	<b>0,098</b>	<b>0,436</b>	<b>2017</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV. (\*) Dados de 2012.

## 5 ANÁLISE DOS RPPS DO ESTADO DO CEARÁ

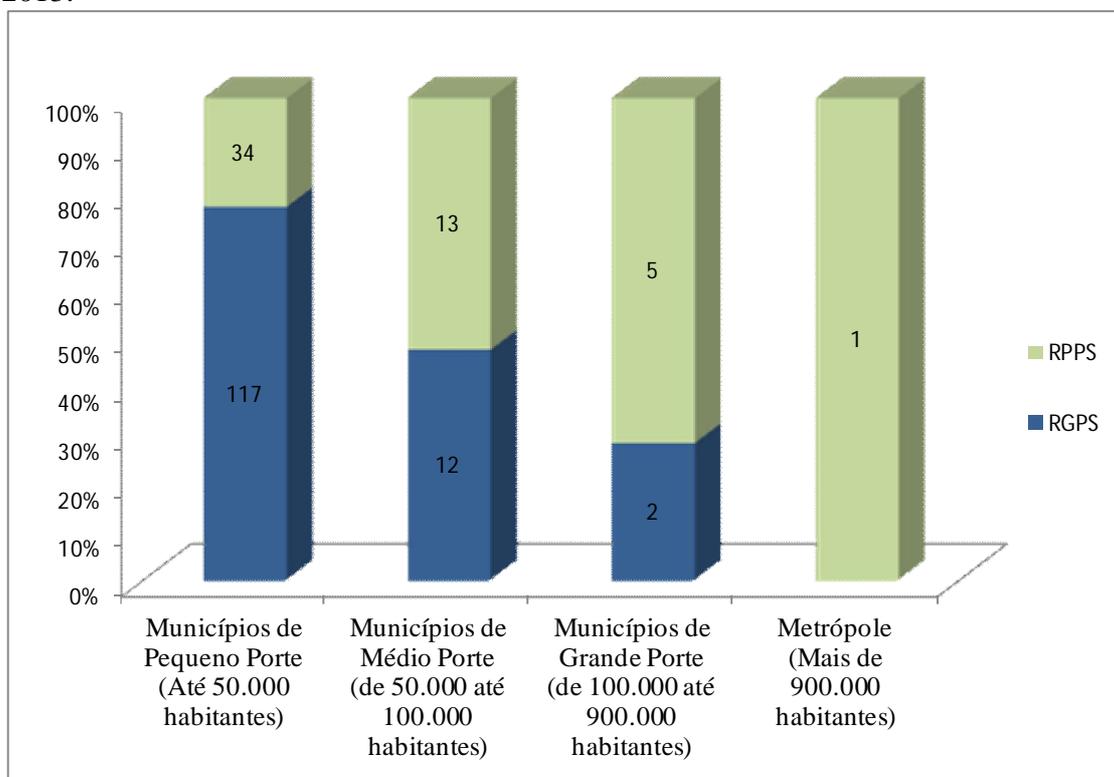
Neste capítulo serão apresentados os resultados da análise dos dados pesquisados a respeito dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios do Ceará.

### 5.1. Estatística e Caracterização Geral dos Municípios com RPPS

No Ceará, dos 184 municípios do Estado, apenas 28,8% (53) possuem RPPS. (SPS/MPS, 2013). No Brasil, apenas para efeito de comparação, este percentual é de 35,8% (1.997/5.562).

Nogueira (2012) afirma que há uma relação entre a instituição de RPPS e o tamanho da população do município. Assim, os municípios cearenses podem ser divididos em pequeno, médio e grande porte e metrópole, de acordo com a divisão feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS e também adotada pelo IPECE, o que pode ser visto no gráfico a seguir.

Gráfico 9 – Regimes de Previdência dos municípios cearenses, por grupo populacional – 2013.



Fonte: SPS/MPS – Elaboração própria.

Dos municípios, 151 são de pequeno porte e abrangem 34 dos 53 regimes próprios. Contudo, considerando os municípios de porte muito pequeno, que possuem sua população inferior a 20 mil habitantes, esse número é menor, 16. Observa-se, portanto, que quanto maior o número de habitantes maior a chance de o município ter RPPS, o que é condizente com o ditame do parágrafo IV, do artigo primeiro, da Lei nº 9.717/98, que diz:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

...

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais; (BRASIL, 1998).

De acordo com Machado (2010), tal critério decorre do fato de que quanto maior for a população segurada, menor o custo administrativo do plano. O autor ainda ressalta que, municípios com porte muito pequeno, geralmente, não apresentam nível educacional necessário para tornar as pessoas capazes de aderir e gerir um fundo de previdência.

Da análise dos dados da Tabela BDG, percebe-se que a maioria dos RPPS está em municípios de pequeno porte, conforme dito anteriormente. Quanto ao IDM, observa-se que 41,5% (22) estão enquadrados no grupo 4, com os menores índices, e 49,1% (26) estão no grupo 3, demonstrando que os municípios com melhor desenvolvimento, medidos por esse índice, possuem baixo percentual de implantação de um regime de previdência próprio.

Cabe destacar ainda que, dos 10 municípios cearenses com melhores IDM, apenas 4 possuem RPPS instituído, ou seja, a grande maioria dos RPPS do Estado está em municípios que não necessariamente apresentam melhor desenvolvimento municipal.

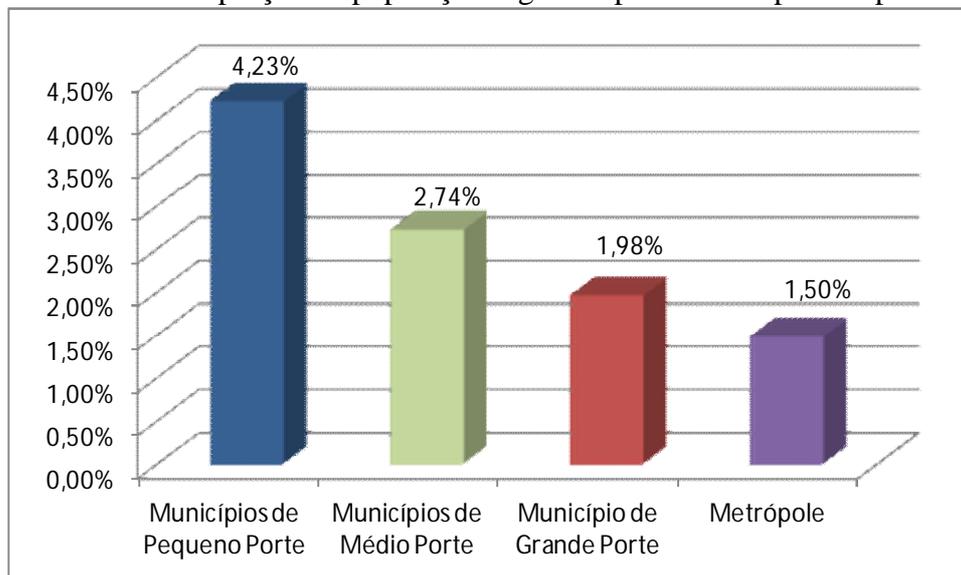
## **5.2. População segurada e tempo médio de instituição dos RPPS**

Outra importante análise de um plano de previdência refere-se à dimensão da população total assistida pelo RPPS e à relação entre o número de segurados ativos e o número de segurados assistidos (aposentados e pensionistas), que estão vinculados a este plano.

A noção da proporção da população hoje segurada por regimes próprios de previdência é relevante, sobretudo no caso de uma possível extinção dos mesmos, a qual afetaria a estabilidade social dos municípios mais dependentes.

Conforme Gráfico 10, nota-se que os municípios de pequeno porte apresentam uma parcela maior de habitantes que depende diretamente dos benefícios destes institutos.

Gráfico 10 – Proporção da população segurada pelos RPPS por Grupo – 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SPSS/MPS CADPREV.

Da população assistida, é necessário verificar a sua composição e a relação entre os segurados ativos, inativos e pensionistas. À medida que essa relação diminui, ou seja, o número de segurados ativos se torna próximo, igual ou inferior ao número de segurados inativos, o município vai consumindo mais recursos do seu próprio Ativo Líquido para pagar os benefícios. Isso porque as receitas das contribuições não são mais suficientes para suprir os gastos com os benefícios. Se essa relação por si só for suficiente para cobrir os gastos previdenciários, mais recursos serão acumulados no Ativo Líquido. (NOGUEIRA, 2012).

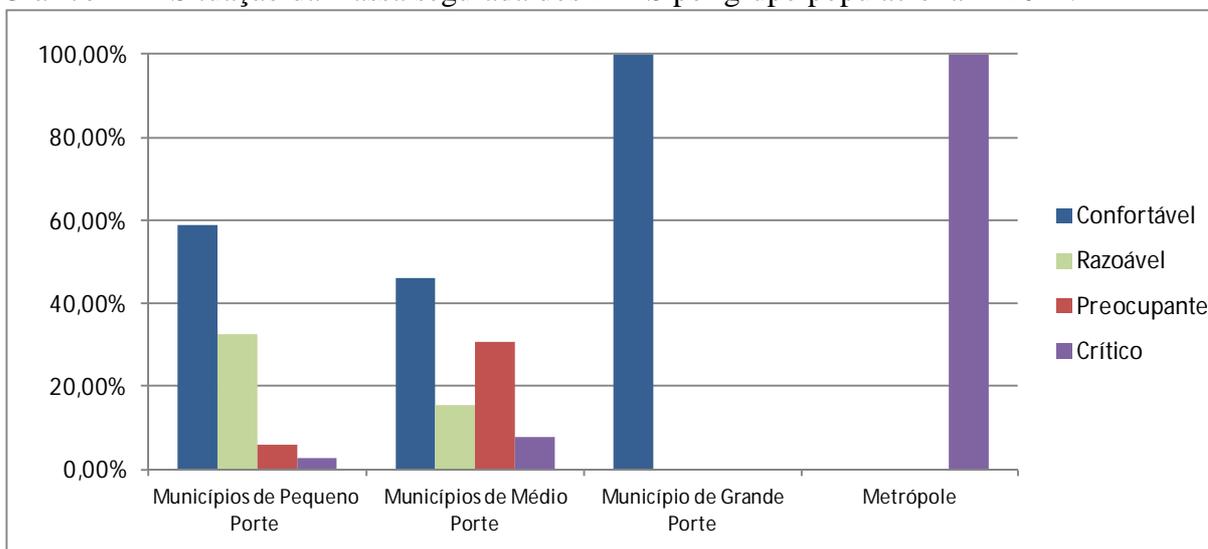
A Tabela BDG apresenta a composição da população segurada dos RPPS dos municípios, bem como a relação entre ativos e assistidos. Analisando de uma forma geral, devido ao maior número de municípios, o grupo de pequeno porte possui uma quantidade maior de servidores ativos, o que o torna mais confortável. Percebe-se, também, que o número de segurados inativos e pensionistas nos municípios de grande porte é bem inferior em relação aos demais.

Para um melhor entendimento da maturidade da massa segurada, Nogueira (2012) sugere a utilização de "faixas de situação", no que se refere à relação existente entre o número total de servidores ativos e o número total de servidores aposentados e pensionistas. São elas: confortável (mais de 10,0); razoável (entre 5,0 e 10,0); preocupante (entre 3,0 e 5,0); e crítico (menor que 3,0).

No caso da relação entre o número de servidores ativos e o número de aposentados e pensionistas, foi adotado o seguinte raciocínio lógico: a) estando em prática uma alíquota de contribuição total de 33% sobre a folha de pagamento dos servidores ativos; e b) sendo o ganho médio dos aposentados e pensionistas, em regra, igual ou maior que a remuneração média dos servidores ativos; c) todo RPPS que não possuir relação superior a 3 servidores ativos por 1 aposentado/pensionista apresentará déficit financeiro, pois as receitas de contribuição serão inferiores às despesas com benefícios;

Desse modo, da Tabela BDG, verifica-se que Fortaleza encontra-se em situação crítica, com relação média de 2,29 ativos para cada aposentado. Em geral, os grupos demais grupos encontram-se em situação confortável ou razoável, assegurando que a massa segurada ainda não atingiu sua maturidade, como pode ser visto no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Situação da massa segurada dos RPPS por grupo populacional – 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV.

Essa situação pode ser explicada, também, pelo tempo médio de instituição do RPPS. No geral, os grupos de municípios que possuem RPPS em situação mais confortável apresentam um tempo médio de instituição menor. Ou seja, os municípios de pequeno e grande porte instituíram os seus regimes próprios, mais recentemente, 13,9 e 11,4 anos, respectivamente. Enquanto que para os de médio porte e a metrópole Fortaleza apresentam o tempo de 17,8 e 60,0 anos, respectivamente.

Contudo, cabe ser analisada a relação de ativos e inativos de cada município. Mais adiante, será feito um diagnóstico por grupo populacional, destacando os municípios em situação mais crítica.

### **5.2.1. Municípios de Pequeno Porte**

Conforme dito anteriormente, o grupo dos municípios de pequeno porte possuem 34 municípios com RPPS. Em sua maioria, estes municípios estão em situação confortável, no momento da análise, no que tange à relação entre os segurados ativos e assistidos. Porém, o município de Itapiúna apresenta um estado crítico, pois possui uma população inativa crescente.

Vale relembrar que, conforme dito na metodologia, o município de Caridade não foi considerado para as análises por não possuir nenhuma informação disponível junto ao Ministério da Previdência Social.

Percebe-se que a grande maioria dos municípios deste grupo populacional encontra-se em situação confortável, pois ainda não possui uma população inativa relevante, o que permite que seus RPPS tenham um superávit financeiro e seu ativo líquido acumule recursos. Contudo, será visto adiante que isso, muitas vezes, não ocorre.

Quanto ao tempo médio de instituição, o município de Itapiúna, único que apresenta situação crítica, é o mais velho instituído (23 anos), condizente com a relação do tempo de instituição e a maturidade da massa segurada.

### **5.2.2. Municípios de médio porte**

Quanto aos municípios de médio porte, como visto anteriormente, no geral eles estão em situação razoável, ou seja, os seus RPPS ainda permanecerão em situação de superávit financeiro por algum tempo (NOGUEIRA, 2012).

Este resultado geral reflete um balanceamento entre os municípios individualmente, isto porque, se for analisado cada município, a maioria, também se encontra em situação confortável, apenas o município de Quixeramobim está em estado crítico e possui maior tempo de instituição, 56 anos.

Em relação aos municípios de pequeno porte, os RPPS dos municípios de médio porte tem mais casos em situação preocupante, que são aqueles que brevemente podem ter uma arrecadação de contribuição insuficiente para arcar com os benefícios de aposentadorias e pensões.

A Tabela 5 traz esse panorama. Dos 13 institutos de previdência, cerca de 30,0% estão em situação preocupante.

Neste sentido, deve-se dá maior atenção quanto à administração dos recursos desses RPPS, para que, mesmo atingindo a maturidade da massa segurada, os mesmos não fiquem insuficientes financeira e atuarialmente.

### 5.2.3. *Municípios de Grande Porte*

Dentro desse grupo populacional encontram-se 5 municípios: Caucaia, Juazeiro do Norte, Crato, Itapipoca e Maranguape. De acordo com a Tabela BDG, todos apresentam uma situação confortável, quanto à relação ativos/assistidos.

O RPPS de Crato se destaca nesse quesito por ter alto número de 380 ativos para cada assistido, mas isso é decorrente de este ter sido instituído há apenas 3 anos, seguido dos RPPS de Juazeiro do Norte e Itapipoca, instituídos há 6 e 5 anos, respectivamente, ambos ainda com um pequeno número de assistidos.

### 5.2.4. *Metrópole*

O RPPS da metrópole Fortaleza possui uma grande massa de segurados que já se encontra madura (NOGUEIRA, 2012), ou seja, apresenta apenas aproximadamente 11 mil assistidos e apenas 2,29 servidores ativos para cada assistido.

Após 60 anos de sua instituição (vide Tabela 5), perdendo em antiguidade apenas para o RPPS do Governo do Estado do Ceará que possui 74 anos.

## 5.3. **Situação Financeira**

Neste tópico será apresentada a situação financeira dos municípios cearenses que possuem RPPS e destes regimes.

Um ponto importante para traçar um diagnóstico da condição financeira destes institutos é comparar o valor arrecadado de receitas para o pagamento de benefícios com relação à receita total municipal. (BISPO, 2004).

Neste sentido, a Tabela 8 traz um panorama geral do percentual da receita arrecadada pelos RPPS em relação à receita do município, por grupo populacional.

Tabela 8 - Percentual da receita do RPPS em relação à receita municipal por Grupos – 2011.

<b>Grupo</b>	<b>Receita Municipal (a)</b>	<b>Receita RPPS (b)</b>	<b>% b/a</b>
<i>Pequeno Porte</i>	1.421.302.274,61	12.732.284,67	0,90%
<i>Médio Porte</i>	1.144.354.792,50	7.282.175,76	0,64%
<i>Grande Porte</i>	1.091.608.406,39	9.953.226,91	0,91%
<i>Metrópole</i>	4.040.182.671,12	54.177.472,80	1,34%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPECE e do SPSS/MPS – CADPREV.

No geral, todos os municípios, independente do grupo, possuem uma parcela relativamente baixa de receita previdenciária em relação à receita municipal.

Um aspecto importante a ser considerado na análise financeira de um RPPS é a composição das receitas previdenciárias. Uma vez visto no capítulo 3 a composição das receitas municipais, verificando o alto percentual de recursos advindo das transferências correntes, é relevante mostrar a divisão dessa arrecadação de recursos.

Tal composição será tratada a seguir, por grupo populacional.

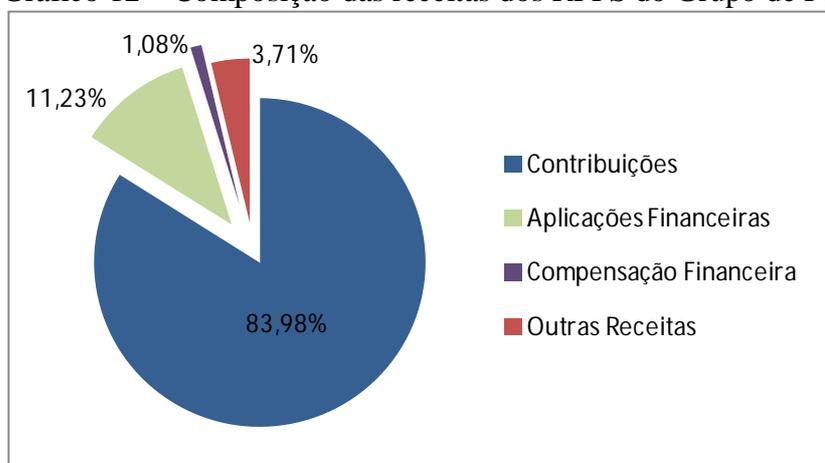
### 5.3.1. *Municípios de Pequeno Porte*

No Demonstrativo Previdenciário, no site do Ministério da Previdência Social, foram obtidas as informações das receitas previdenciárias arrecadadas, divididas em receitas de contribuições, receitas de aplicações financeiras, receitas de compensação financeira e outras receitas. Conforme mostra a Tabela BDF.

Nota-se que em todos os municípios a participação das receitas oriundas de contribuições previdenciárias é dominante, inclusive porque boa parte considerada como "Outras receitas" é vinda de custo suplementar, que também é uma espécie de contribuição do ente público.

Assim, a manutenção dos benefícios é dependente dessa forma de receita, o que dá maior relevância ao que foi outrora citado sobre a questão da relação entre os servidores ativos e inativos, visto que a maior parte dos recursos vem da contribuição destes servidores, principalmente dos ativos.

Gráfico 12 – Composição das receitas dos RPPS do Grupo de Pequeno Porte – 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV.

Percebe-se, também que as receitas oriundas da compensação financeira são as menos expressivas. A compensação financeira deveria garantir uma parcela considerável de receita, visto que muitos municípios possuem servidores que contribuíram um longo período para o RGPS. Isto ocorre porque alguns ainda não assinaram o Acordo de Cooperação Técnica junto ao Ministério da Previdência Social, cerca de 15,0%; outros estão com o Certificado de Regularidade Previdenciário irregular, o que impede a transferência de recursos previdenciários; e, ainda, por falta de repasse por parte do INSS. (CNM, 2012).

No tangente às despesas previdenciárias, a maior parte dos gastos destes institutos é destinada ao pagamento dos benefícios previdenciários, conforme Tabela 6.

Alguns municípios, porém, por não possuírem inativos ou pensionistas, como Tejuçuoca e Irauçuba, não apresentam gastos com benefícios. Outros possuem poucos benefícios concedidos, fazendo com que as despesas administrativas superem as despesas previdenciárias, como é o caso de Alto Santo, Nova Olinda, Eusébio, Santa Quitéria, Ipu e Araripe. No caso de Alto Santo, Nova Olinda, Ipu e Araripe tal fato é decorrente do pouco tempo de instituição do RPPS. Eusébio e Santa Quitéria, porém, possuem tempo maior, mas seus RPPS apresentam segregação da massa de segurados.

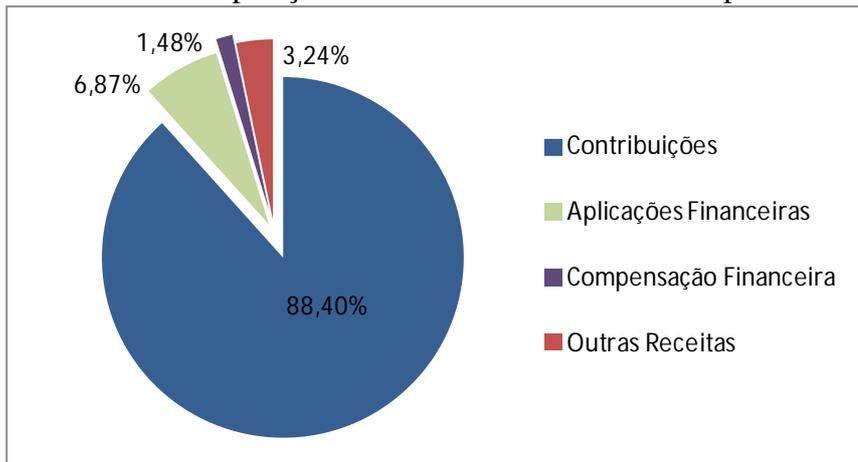
Confrontando as receitas com as despesas, obtém-se os resultados previdenciários. Financeiramente, o único município que apresentou maiores gastos em relação às receitas foi Itapiúna, que também é o único município em situação crítica, com cerca de 2 servidores ativos para cada inativo/pensionista.

### **5.3.2. Municípios de Médio Porte**

As receitas dos Regimes Próprios dos municípios de médio porte também se caracterizam por apresentar uma participação maior das contribuições previdenciárias, detalhadas na Tabela BDF.

Por se tratar de municípios com maior desenvolvimento econômico e maiores valores de PIB, percebe-se que, mesmo com poucos municípios recebendo o recurso da compensação financeira, o valor total recebido é maior (1,48%) se comparado aos municípios de pequeno porte (1,08%). Nota-se, também, que o percentual relacionado às contribuições caiu para 88,40%. O gráfico a seguir traz esse diagnóstico.

Gráfico 13 – Composição das receitas dos RPPS do Grupo de Médio Porte – 2011.



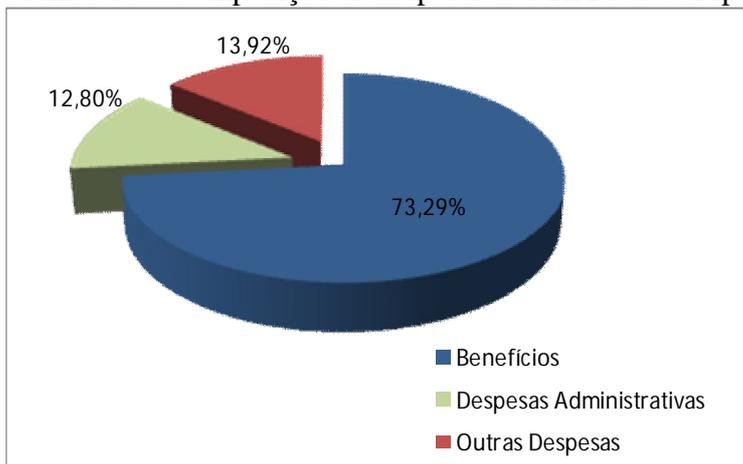
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV.

As despesas deste grupo de RPPS estão mais concentradas com os benefícios previdenciários. Isso pode ser explicado devido a esse grupo ter uma quantidade maior de aposentados e/ou pensionistas.

São poucos os municípios que possuem gastos administrativos maiores que os gastos com benefícios, apenas Quixadá, Pacatuba, Viçosa do Ceará e Cascavel. Este último por não possuir nenhum segurado inativo ou pensionista em gozo de algum benefício.

A distribuição de tais despesas pode ser melhor visualizada no gráfico a seguir.

Gráfico 14 – Composição as despesas dos RPPS do Grupo de Médio Porte – 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV.

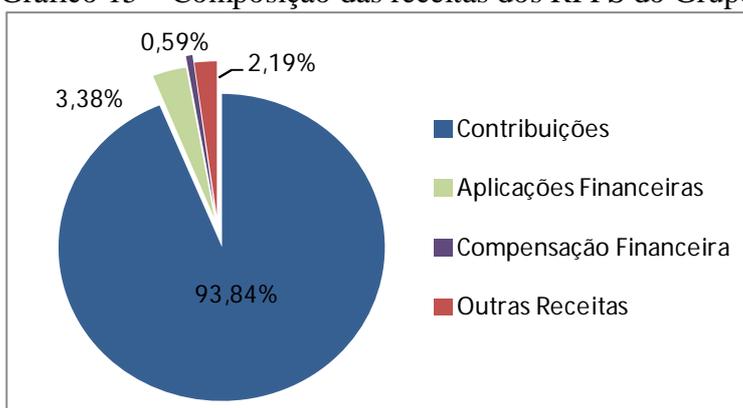
Quanto ao seu resultado previdenciário, apenas um município apresenta um déficit financeiro, Quixeramobim. Seu instituto de previdência possui 56 anos de instituição e em 2006 passou por uma segregação da massa de segurados a fim de reestruturar seu regime próprio de previdência e diminuir os gastos o RPPS.

Contudo, o mesmo se mostra em situação delicada por permanecer em insuficiência financeira e também apresentar situação crítica na questão do número de servidores ativos para o número de segurados inativos e/ou pensionistas.

### 5.3.3. *Municípios de Grande Porte*

As receitas previdenciárias dos regimes de previdência dos municípios de grande porte são quase totalmente oriundas de contribuições. No geral, 93,84% do total de recursos.

Gráfico 15 – Composição das receitas dos RPPS do Grupo de Grande Porte – 2011.

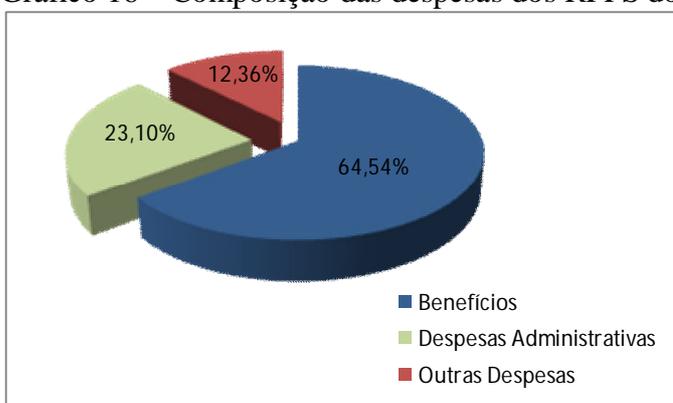


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV.

Neste grupo de RPPS, a receita de compensação financeira entre os regimes é vista em três dos cinco municípios que o compõe. Contudo, o valor monetário destes recursos não é tão expressivo, o que pode ser explicado pelo tempo de instituição destes regimes. (Vide Tabela 6).

Quanto às despesas dos institutos, os gastos com benefícios são menores se comparado aos outros dois grupos, visto que a população inativa dos cinco regimes de previdência é inferior aos demais. Contudo, os gastos administrativos são bem maiores.

Gráfico 16 – Composição das despesas dos RPPS do Grupo de Grande Porte – 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV.

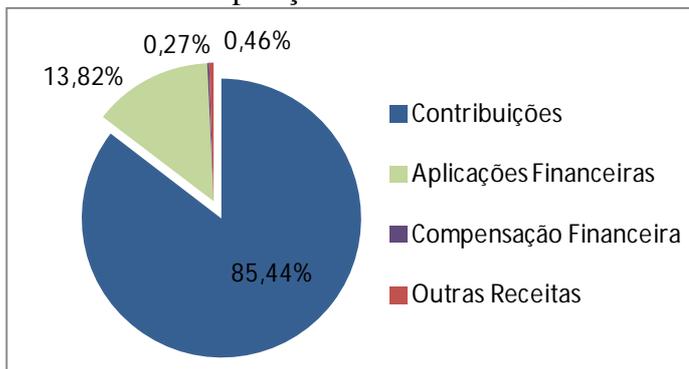
No tangente ao resultado previdenciário, estes cinco regimes de previdência possuem um resultado positivos, no mês analisado.

#### 5.3.4. *Metrópole*

A metrópole Fortaleza possui o regime próprio de previdência mais antigo do Estado do Ceará e o que apresenta a maior massa segurada, conforme visto anteriormente. Desse modo, as receitas previdenciárias são também as mais expressivas, contudo, não foge do padrão até então encontrado, de maior participação dos recursos advindos de contribuições.

Analisando a Tabela BDF, verifica-se que o valor monetário referente à compensação financeira é o maior arrecadado dentre todos os institutos. Em valores percentuais, é perceptível a predominância das contribuições previdenciárias em detrimento das demais. Vale observar que este instituto de previdência também apresenta um valor arrecadado relevante oriundo de rendimentos financeiros de suas aplicações, como vê-se no gráfico seguinte.

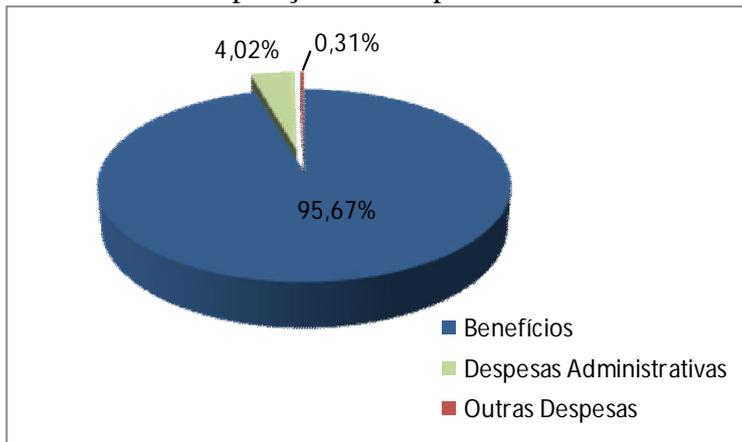
Gráfico 17 – Composição das receitas do RPPS da Metrópole – 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV.

De acordo com o Gráfico 18 vê-se que o regime próprio do município de Fortaleza gasta 95,67% em pagamento de benefícios previdenciários, o que mostra o quão significativo é a atual massa de segurados assistidos pelo instituto. Contudo, apesar de haver uma média de apenas 2 segurados ativos que pague um inativo/pensionista, o RPPS apresentou resultado previdenciário em dezembro de 2011 de R\$ 19,6 milhões.

Gráfico 18 – Composição das despesas dos RPPS da Metrópole – 2011.



Fonte: Elabora o própria a partir de dados do SPSS/MPS – CADPREV.

Da análise financeira, pode-se verificar que a maioria dos regimes de previdência consegue manter-se com os recursos advindos do próprio plano (receitas de contribui es), ou seja, estão equilibrados financeiramente.

Apenas a análise financeira, porém, não   suficiente para ser feito um diagnóstico preciso da situa o destes Regimes Próprios de Previdência Social.   necessário considerar outras variáveis que mensurem a sustentabilidade financeira e a condi o atuarial destes regimes para os próximos anos.

#### 5.4. Situa o Atuarial

A aprecia o atuarial dos RPPS dos municípios do Estado do Ceará foi feita com base nas informa es divulgadas no Demonstrativo de Resultados da Avalia o Atuarial, a fim de identificar as principais variáveis que influenciam na sustentabilidade do plano, traçando diagnósticos da situa o dos mesmos por meio de indicadores de solvência.

##### 5.4.1. Municípios de pequeno porte

Uma importante rela o a ser considerada   entre o resultado atuarial do plano e o PIB dos respectivos municípios. Quanto mais representativo o déficit atuarial do RPPS se apresentar em rela o ao PIB, mais grave   a situa o em que se encontra este plano, pois indica que parcelas expressivas do orçamento serão gastas para cobrir esse desequilíbrio nos próximos anos.

O ritmo do aumento do déficit dos RPPS no Brasil, apesar de reduzido nos últimos anos, chegou ao patamar de R\$ 36,2 bilhões em 2012, o equivalente a 0,82% do PIB brasileiro, dentro da margem observada que   de 0,74% a 0,87% do PIB. (TCU, 2012).

Neste sentido, conforme verificado na Tabela BDG, foi feita uma análise considerando essa relação nos RPPS de cada município, verificando qual o seu percentual específico, comparado ao mencionado da União.

Da tabela, observa-se que a grande maioria dos institutos possui um déficit atuarial que consome uma parcela considerável do PIB municipal. Nenhum dos institutos que se encontram deficitários apresentaram valor percentual semelhante ou próximo ao medido nacionalmente (0,82%), o que indica uma situação preocupante. Cerca de 82,00% dos RPPS dos municípios cearenses estão com um resultado deficitário superior a 10% do seu PIB.

Dos RPPS que se encontram superavitário, três deles possuem segregação da massa implantada, ou seja, foi considerado o resultado somente do plano previdenciário, que, em sua maioria, permanece em situação superavitária. Contudo, o RPPS do município de Quiterianópolis está com um déficit considerável dentro do plano previdenciário, avaliados em R\$ 2,1 milhões.

A análise do parecer atuarial de 2012 deste município demonstra que o aumento do déficit atuarial resultou, principalmente, da majoração das provisões matemáticas em decorrência da inclusão de 188 novos segurados, representando um aumento de 354,72% na quantidade de segurados do plano, cujo perfil etário, previdencial e salarial teve como consequência um aumento do custo previdenciário do RPPS. Dessa forma, para equacionar o novo déficit apurado, foi proposta alíquota suplementar constante de 6,17% por 34 anos. (OLIVEIRA, 2012).

Cabe destacar novamente o município de Itapiúna, que apresenta um déficit que consome mais da metade do seu PIB, comprovando mais uma vez a situação preocupante de seu instituto.

Apenas os municípios de Amontada a Itarema estão sustentáveis atuarialmente, sem mecanismo de segregação da massa de segurados, sendo considerado o custo suplementar. Vale salientar que o resultado atuarial considerado para a análise é o mesmo que se encontra divulgado no site do ministério. Em alguns RPPS esse resultado considera o custo suplementar e em outros não.

No geral, este grupo de RPPS encontra-se em situação desconfortável atuarialmente falando, com um déficit total correspondente a 9,08% do PIB dos municípios.

Na Tabela BDA foi calculado para cada RPPS o ICT<sup>9</sup>, a fim de identificar quais possuem valores maiores ou iguais a 1.

Quanto a este índice, observa-se que, dos RPPS dos municípios de pequeno porte a grande maioria, em torno de 84,80% (28), não possui recurso suficiente para arcar com seus compromissos, sendo que, 75,80% (25) não possuem sequer metade do valor necessário em seu ativo, casos que indicam insolvência econômica.

Dos cinco RPPS que apresentam ICT maior ou igual a 1, três deles são segregados, sendo considerado, portanto, somente os valores presentes do plano previdenciário.

O instituto que se destaca dentre os demais é o do município de Amontada, que, apesar de 21 anos de existência, apresenta ICT igual a 6,344, o valor do seu ativo é mais que suficiente para cobrir seu passivo. O grupo de RPPS dos municípios de pequeno porte, como um todo, apresentou um ICT geral de 0,310, refletindo a situação da maioria dos institutos, que se encontram insolventes.

Para o cálculo do IMFA, foram considerados os valores referentes às receitas de aplicações financeiras, informados no Demonstrativo Previdenciário, juntamente com os VPCF e VPBF informados no DRAA.

Observa-se que apenas um RPPS cearense possui maturidade financeira a longo prazo, o do município de Amontada, que possui um valor presente das receitas de suas contribuições considerado alto, devido ao plano de amortização do déficit. (SANTOS, 2012).

Avaliando o parecer atuarial do mesmo, foi observado que este plano de amortização é inviável em função da majoração excessiva das alíquotas suplementares, chegando a 389,34% da folha de pagamento no ano de 2044. (SANTOS, 2012). É prudente que o plano de amortização seja revisto, devido ao oneroso custo para o ente municipal.

Portanto, desconsiderando este equacionamento, é provável que o RPPS apresente comportamento semelhante aos demais, obtendo um IMFA inferior ao valor ótimo 1.

Os demais RPPS, em geral, apresentam pouco ganho com investimentos ou então não são informados no respectivo demonstrativo, e suas contribuições de custo normal não arcam totalmente com os benefícios.

---

<sup>9</sup> Sobre este índice, vide item 2.2.4 desta monografia.

Apenas 12 dos 33 RPPS considerados apresentam recursos futuros suficientes para cobrir, pelo menos, mais de 50,00% dos custos previdenciários futuros. A média do IMFA para este grupo ficou em 0,508.

Analisando os institutos que apresentam o plano segregado e que, anteriormente, apresentaram ICT superior ao valor ótimo, como os dos municípios de Eusébio, São Gonçalo do Amarante e Ocara, percebe-se que os mesmos não alcançaram o valor ótimo para o IMFA. O que demonstra que, apesar de possuírem uma cobertura do seu passivo em relação ao seu ativo líquido atual, considerando o fluxo de caixa previdencial eles não apresentam maturidade. Não obstante, vale salientar que o IMFA representa, principalmente, o grau de necessidade de liquidez de cada plano.

Ainda no sentido de reconhecer a situação atuarial destes institutos de previdência, foram avaliadas as projeções atuariais de seus RPPS, com base nas informações do DRAA e no acesso ao seu cálculo atuarial.

Cada município apresenta uma projeção que vai até o ano de 2086. Por meio dela é possível verificar a data em que o plano pode se manter sem a necessidade de recursos de fora do próprio regime, ou seja, mostra se o regime é sustentável no longo prazo ou não. Algumas projeções já consideram o plano de custeio suplementar, que, geralmente, o mantém sustentável até o final do período projetado. Nestes casos, não houve como avaliar o tempo em que o RPPS se manteria sustentável sem contribuições suplementares. Outros, porém, foram avaliadas as duas projeções, com e sem custo suplementar, visto que obteve-se acesso ao seu cálculo atuarial.

Dessa forma, a Tabela BDA, traz, também, o ano em que o instituto consegue manter seu saldo financeiro positivo, com e sem suplementações.

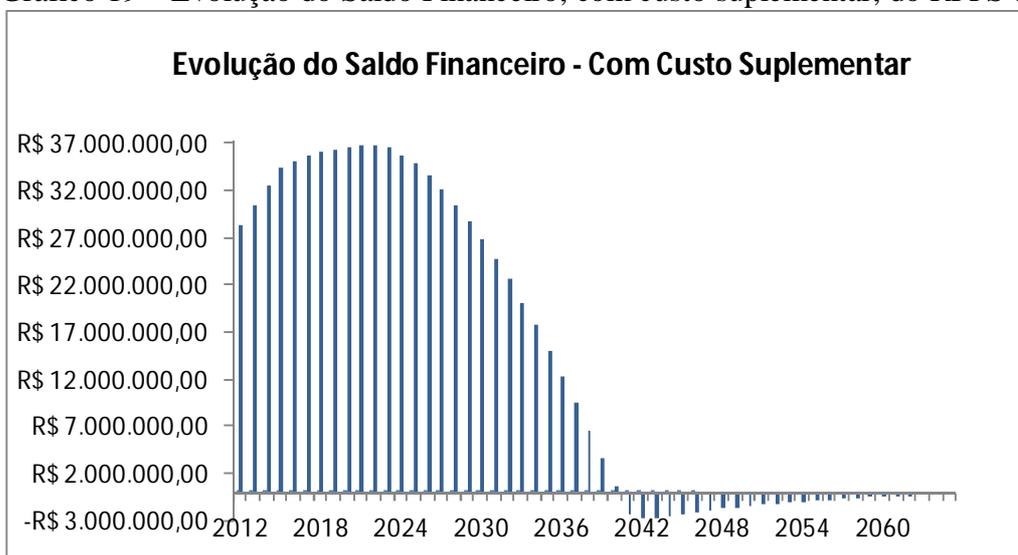
Quanto à sustentabilidade, analisando a projeção sem o Custo Suplementar, a maior parte dos RPPS não se sustenta até o final do período projetado.

Todos os RPPS segregados mantêm-se com os próprios recursos até 2086, ou seja, o plano previdenciário é suficiente.

Não há nenhum RPPS, portanto, que consiga se sustentar até o final do período projetado sem uma medida de custeio suplementar ou segregação da massa de segurados, o que evidencia a naturalidade desses planos terem uma fonte de custeio alternativa para amortizar os déficits oriundos do passado.

Considerando o plano de amortização de déficit dos municípios que o implantaram, a maioria deles se sustenta até o tempo previsto. Contudo, há aqueles que estão em pior situação, pois mesmo com recursos suplementares, apresentarão insuficiências financeiras futuramente, como é o caso dos RPPS dos municípios de General Sampaio, Potiretama, Chorozinho, Fortim, Amontada, Itaitinga e Irauçuba. O caso de Amontada cabe destaque, visto que o RPPS apresentou, conforme visto anteriormente, valor ótimo para o ICT e o IMFA, destacando sua cobertura e maturidade financeira. Contudo, em projeções atuariais, o instituto passará por períodos deficitários até que o plano se restabeleça novamente, conforme vê-se no gráfico seguinte

Gráfico 19 – Evolução do Saldo Financeiro, com custo suplementar, do RPPS de Amontada.

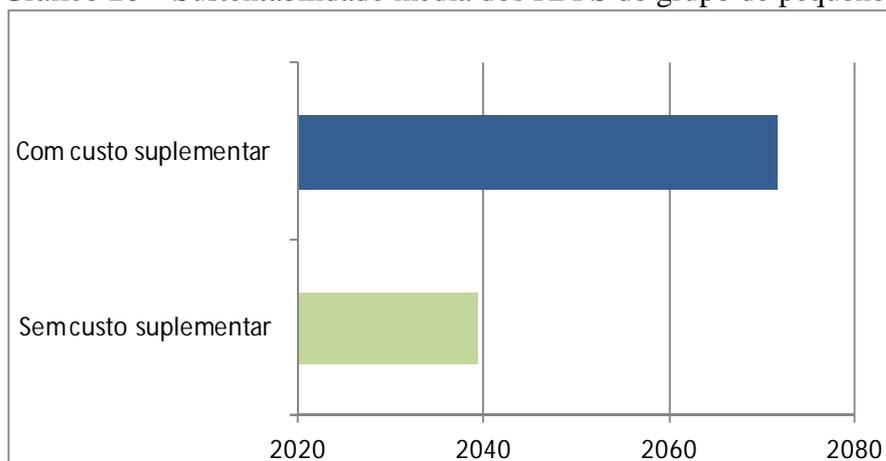


Fonte: SPSS/ MPS – CADPREV – Elaboração própria.

Portanto, observa-se que após o ano de 2040, o instituto apresentará um déficit financeiro, que, porém, vai diminuindo ao longo dos anos, até ser equacionado próximo a 2087, onde novamente voltará a apresentar saldo financeiro positivo.

Em resumo, o grupo de RPPS dos municípios de pequeno porte possui uma sustentabilidade pequena, 2039 e 2071, sem e com custo suplementar, respectivamente. Considerando que o servidor fica em média 55 anos trabalhando, este grupo não se mantém nem o tempo referente a essa geração de servidores. O gráfico a seguir representa essa média.

Gráfico 20 – Sustentabilidade média dos RPPS do grupo de pequeno porte.



Fonte: SPSS/ MPS – CADPREV – Elaboração própria.

#### 5.4.2. Municípios de Médio Porte

No que tange a relação do déficit do RPPS com o PIB do seu respectivo município, a maioria dos institutos de previdência possuem seu déficit superior ao valor de 0,82% do PIB, ou seja, comprometem uma parte considerável de seus recursos para suprir insuficiências financeiras. Aqueles que se encontram superavitários ou um déficit menos expressivo, como é o caso dos municípios de Quixeramobim, Aracati e Boa Viagem, com percentual de 0,38%, 0,64% e 0,77% do PIB, respectivamente, são RPPS que possuem implementado a segregação da massa de segurados, conforme mostrado na Tabela 5.

Os RPPS de Quixeramobim e Aracati possuem uma população ativa relativamente baixa para o plano previdenciário, apenas 52 e 46 ativos, respectivamente. Dessa forma, após implantada a segregação da massa, verificou-se a necessidade de um plano de amortização para cobrir com os custos previdenciários. No caso de Quixeramobim, o déficit apurado considera um plano de amortização de 3,90%, verificando-se insuficiente. Em Aracati, suas atuais alíquotas suplementares constantes em 1,35% deixam o plano superavitário em R\$ 105,9 mil. Em Boa Viagem, este superávit atinge o valor de R\$ 5,2 milhões.

Os outros municípios que possuem seu plano de previdência segregado, Quixadá e Canindé, apresentam o seu plano previdenciário com déficit atuarial expressivo, principalmente Canindé, com 12,27% do PIB municipal. Contudo, esse resultado divulgado não considerou o atual plano de amortização de déficit implantado pelos dois RPPS. No caso de Quixadá, considerando sua alíquota suplementar de 2,50% para o ano de 2012, chegando ao máximo de 7,50% em 2043, o plano fica superavitário em R\$ 5,3 milhões.

Em Canindé, a alíquota suplementar chega ao patamar de 26, 86% em 2043 acarretando um superávit de R\$ 9,3 milhões.

A necessidade de um plano de amortização por parte do plano previdenciário desses RPPS veio, principalmente, devido ao aumento da massa segurada e da sua remuneração média, que gerou um maior VPBF.

Portanto, neste grupo de municípios, 62,00% dos RPPS encontram-se deficitários e com valores expressivos se comparado ao PIB municipal. No geral, o grupo apresentou uma relação deficitária de 4,64% do PIB geral.

Dessa forma, era esperado que somente os RPPS segregados superavitários apresentassem bom desempenho quanto aos indicadores de cobertura e maturidade financeira.

Observa-se que apenas os RPPS de Russas e Morada Nova apresentaram ICT superior ao valor ótimo 1. Em torno de 85,00% encontram-se insolventes.

Em relação ao Índice de Maturidade Financeira Ampliada, porém, o RPPS de Russas é o único que supera o valor ótimo. Apesar do RPPS de Morada Nova apresentar ICT e superávit atuarial superior ao de Russas, o IMFA leva em consideração somente os ganhos em aplicação, o que determinou o índice de Morada Nova inferior a 1, visto que suas despesas com benefícios superaram as receitas com contribuições e seu ganho financeiro foi pouco.

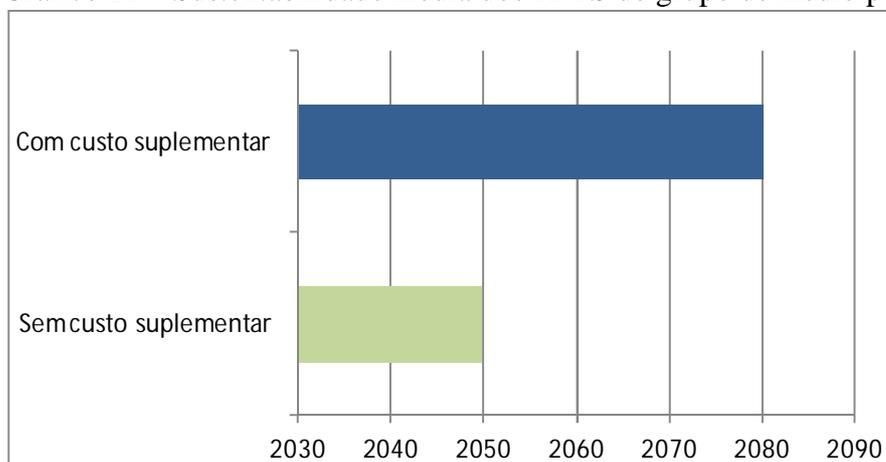
Conforme Tabela 7, os demais institutos não apresentam maturidade financeira. No geral, o grupo ficou com um IMFA médio de 0,506, ainda menor que os dos municípios de pequeno porte.

Desse modo, somente os RPPS segregados se mostram sustentáveis até o período analisado da projeção atuarial, com e sem custo suplementar.

Apenas os RPPS que apresentaram melhores ICT e IMFA conseguiram conservar-se até 2086 com seus próprios recursos, o restante alcança o final do período somente com o plano de amortização, como pode ser visto nos municípios de Pacatuba, Pacajus, Horizonte e Viçosa do Ceará. No caso de Cascavel, o plano de custeio suplementar é insuficiente para cobrir com os gastos futuros do seu RPPS, pois com ele o instituto se mantém somente até 2031, apenas um ano a mais caso estivesse apenas com custos normais de contribuição. Acopiara não apresenta plano de custeio implantado em lei, contudo faz-se necessário para que o instituto mantenha-se suficiente.

No geral, o grupo de RPPS dos municípios de médio porte possui uma sustentabilidade financeira, em média, até o ano de 2050, sem custo suplementar e até 2080, com custo suplementar, de acordo com gráfico seguinte.

Gráfico 21 – Sustentabilidade média dos RPPS do grupo de médio porte.



Fonte: SPSS/ MPS – CADPREV – Elaboração própria.

#### 5.4.3. Municípios de Grande Porte

Dos RPPS dos municípios de grande porte, três encontram-se deficitários, com percentual representativo do PIB superior ao projetado para o déficit nacional, de 0,82%. O instituto de Itapipoca possui um déficit equivalente a 10,01% do seu PIB, por exemplo. Caucaia e Maranguape foram os únicos institutos superavitários. Contudo, Caucaia possui segregação da massa, sendo considerado apenas o seu plano previdenciário.

Desse modo, com relação ao Índice de Cobertura Total, os RPPS de grande porte que atingiram o valor ótimo foram, justamente, os de Caucaia e Maranguape, ou seja, os que se encontram em superávit atuarial. (Vide Tabela 7).

O RPPS do município de Crato apresenta um ativo líquido bem inferior à sua reserva matemática, puxando a média do ICT do grupo para baixo, com o valor correspondente de 0,508.

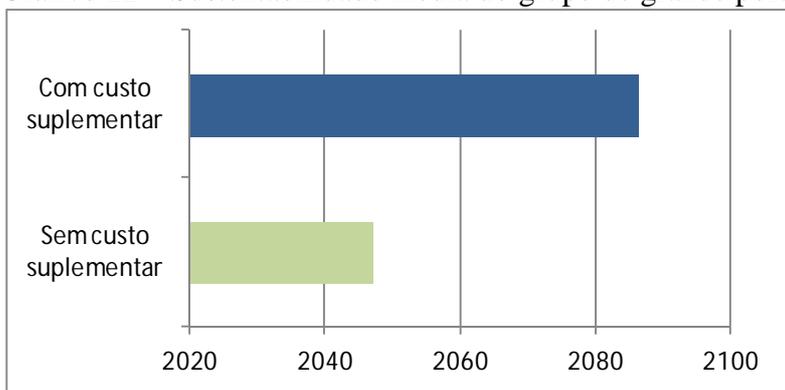
Não obstante, nenhum plano de previdência deste grupo de municípios encontra-se maduro financeiramente, no que tange o seu IMFA. As receitas de aplicações são pequenas e não acompanham, na mesma medida, o valor presente atuarial dos benefícios futuros.

Neste sentido, no que se refere à sustentabilidade financeira destes regimes, somente o plano previdenciário do RPPS do município de Caucaia consegue manter-se por seus recursos até o final do período analisado.

O RPPS do Crato possui implementado um plano de amortização de déficit atuarial, que o mantém sustentável pelos próximos 75 anos.

Dessa forma, em média, estes planos de previdência sustentam-se até o ano de 2047 e 2086, sem e com custo suplementar, da qual é ilustrado a seguir.

Gráfico 22 – Sustentabilidade média do grupo de grande porte.



Fonte: SPSS/ MPS – CADPREV – Elaboração própria.

#### 5.4.4. *Metrópole*

Conforme destacado anteriormente, o RPPS da metrópole Fortaleza abrange uma parcela considerável de segurados. Dessa forma, seu déficit atuarial é igual a 14,20% do PIB municipal, conforme descreve a Tabela BDG.

Em informação disponibilizada no parecer atuarial do instituto, a razão da existência de tal déficit atuarial é a insuficiência das contribuições passadas, normais e suplementares, para a fundação dos créditos previdenciais já acumulados.

Da Tabela BDA, observa-se que seu ativo líquido é superior à soma de todos os ativos dos demais RPPS. Contudo, não o suficiente para arcar com o maior passivo atuarial dentre os RPPS do Ceará. Desse modo, o ICT do plano de previdência de Fortaleza é de apenas 0,098, ou seja, seus recursos financeiros não cobrem nem 10,00% do valor de obrigações futuras.

Ademais, o IMFA desse instituto não atingiu o valor considerado ótimo, visto que o valor presente atuarial dos benefícios futuros é bem expressivo, ainda que haja uma receita de aplicação financeira de quase R\$ 7,4 milhões, maior que o valor presente atuarial das contribuições futuras.

Quanto a sua sustentabilidade financeira, desconsiderando qualquer plano de custeio suplementar, o instituto de previdência de Fortaleza consegue manter-se por até 5 anos apenas, chegando até o ano de 2017. Não foi informado no parecer atuarial se o RPPS apresenta atualmente um custo suplementar implantado em lei.

Vale lembrar que a análise financeira e atuarial dos RPPS do Ceará foi feita com base nos dados de dezembro de 2011. Contudo, em alguns municípios há dados mais recentes, mas que não diferem muito dos aqui abordados.

No caso do RPPS de Fortaleza, em seu último estudo atuarial foi apontado um déficit maior, cerca de R\$ 5,8 bilhões, o que propiciou um encontro entre o SEPOG, SEFIN, PGM, IPM e o Ministério da Previdência Social para equacionar tal déficit. Otoni Guimarães e Leonardo Rolim, do MPS, participaram de duas reuniões no dia 28 de junho de 2013, a fim de discutir o resultado atuarial da última avaliação do IPM.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho viu-se que a previdência dos servidores públicos brasileiros era provida por meio de recursos do tesouro nacional, como forma de política social, visto que a aposentadoria destes servidores era tratada como uma extensão da sua relação de trabalho, sem natureza contributiva.

A introdução do equilíbrio financeiro e atuarial pela E.C. nº 20 foi de grande relevância por orientar os RPPS a criar uma gestão administrativa que se preocupe com a manutenção destes equilíbrios a fim de tornar os planos de previdência viáveis para o Ente público e seguro para o servidor e seus dependentes. Neste sentido, mecanismos de acompanhamento tornaram-se obrigatórios, como a avaliação atuarial anual do plano, na qual determina o plano de custeio futuro do RPPS e indica se há ou não a preservação do equilíbrio da balança previdenciária.

Na caracterização dos RPPS cearenses quanto aos fatores econômicos, financeiros e sociodemográficos, observou-se que, apesar da metrópole Fortaleza liderar o ranking dos maiores PIB cearenses, alguns municípios, fora da Região Metropolitana, se destacam no desenvolvimento econômico alcançado nos últimos anos, como Uruburetama, Viçosa do Ceará, Jijoca de Jericoacoara, Penaforte, Pentecoste e Itaitinga.

Além disso, percebe-se que na maioria dos municípios de pequeno porte, a prefeitura é o maior empregado, o que acarreta uma dependência econômica.

No que tange à saúde financeira dos municípios cearenses, conclui-se que a maior parte das receitas municipais deriva de transferências correntes da União e dos Estados, em todas as macrorregiões do Estado do Ceará, sobretudo aquelas que possuem menor desenvolvimento econômico, como a Região do Litoral Oeste.

Em relação aos gastos públicos, percebe-se que o ente público municipal compromete boa parte de suas receitas em gastos com pessoal e encargos sociais, ultrapassando, em alguns casos, o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, resultando em despesas maiores que as receitas. Ademais, a maioria deles apresenta um resultado orçamentário negativo, comprometendo a provisão de bens e serviços para a população, dentre eles a previdência e a assistência social.

Nesta pesquisa, avaliou-se o IDS-R das macrorregiões cearenses e constatou-se que todas elas se enquadram na categoria de bom ou regular e a Região Metropolitana se destaca como a mais desenvolvida socialmente. Não obstante, esta é a macrorregião com maior percentual da população cearense, seguida pelas regiões do Cariri e Sobral/Ibiapaba. Em sua composição populacional, os municípios cearenses apresentam maior número de mulheres, 51,26%, o que influencia na determinação da idade de aposentadoria dos servidores, impactando no resultado atuarial dos planos de previdência. Quanto ao estado civil, percebeu-se que 59,31% da população cearense é solteira, indicando que haverá maior necessidade de financiamento de outros benefícios, como pensões.

Em relação aos RPPS no Ceará, verifica-se que a instituição destes pelos entes municipais é baixa, quando comparada ao percentual brasileiro, quais sejam, 28,80% e 35,88%, respectivamente.

Sobre a análise destes regimes de previdência, através da divisão dos 53 RPPS em 4 grupos, separados por tamanho populacional, conclui-se que:

a) o grupo dos municípios de pequeno porte abrange o maior número de institutos, apresentando uma parcela maior de habitantes que dependem diretamente dos benefícios previdenciários. Sua população ativa é superior à inativa em 12,96 vezes e o tempo médio de instituição é de 14 anos, o que determina uma situação confortável quanto ao financiamento de seus benefícios. No que tange a saúde financeira deste grupo, observou-se que apenas o RPPS de Itapiúna apresentou resultado previdenciário negativo, o que pode ser justificado pelo tempo de instituição e pela relação da massa de segurados ativos e inativos. Contudo, atuarialmente, 28 RPPS apresentam desequilíbrio, representando cerca de 9% do PIB deste grupo de municípios. Quanto ao ICT, constatou-se que 25 institutos não possuem sequer 50% do seu passivo atuarial em recursos próprios. Dos cinco que atingiram o valor ótimo deste índice, três deles possuem segregação da massa dos segurados. Em relação à maturidade financeira, apenas o município de Amontada atingiu o valor ótimo, devido à sua receita de aplicação financeira;

b) o grupo dos municípios de médio porte abrange 13 RPPS. Sua população ativa representa 6,39 vezes a inativa e o tempo médio de instituição é de 17,8 anos, ou seja, seus institutos são mais antigos, acarretando uma situação razoável. Quanto a sua situação financeira, este grupo é o que apresenta menor valor monetário em receitas previdenciárias, contudo, há apenas um RPPS em desequilíbrio financeiro, o do município de Quixeramobim,

o mais antigo dentre os demais. Ademais, apenas dois institutos apresentaram superávit atuarial, sendo ambos segregados, determinando um período médio de sustentabilidade do grupo de 38 anos, desconsiderando qualquer plano de amortização de déficit. Quanto ao ICT, apenas os RPPS de Morada Nova e Russas, considerando o plano previdenciário, atingiram valor ótimo e somente o RPPS de Russas possui maturidade financeira ampliada;

c) o grupo de grande porte possui apenas 5 institutos de previdência. Sua população segurada caracteriza-se por apresentar 18,68 ativos para cada inativo/pensionista. Além disso, seus institutos são os mais recentes, em torno de 11,4 anos de instituição. Desse modo, todos os RPPS apresentaram resultado previdenciário positivo. No que tange os aspectos atuariais, constatou-se que apenas o RPPS de Caucaia, o único com segregação da massa, consegue se manter por seus próprios recursos durante o período estimado na projeção atuarial. Contudo, este instituto não foi o único a apresentar superávit atuarial, juntamente com o município de Maranguape, apresentaram também um valor ótimo considerado para o ICT, com um, ativo superior ao seu passivo atuarial. Em relação ao IMFA, porém, todos os RPPS se mostraram imaturos financeiramente, visto que suas receitas em aplicações e contribuições são insuficientes para cobrir com o valor presentes dos benefícios. Ainda assim, o grupo apresentou uma média de 35 anos de sustentabilidade financeira;

d) Por último, o instituto de previdência da metrópole Fortaleza abrange a maior população ativa e inativa dentre os RPPS do Estado, além de ser o mais antigo plano. Contudo, seu resultado previdenciário foi positivo no mês analisado. Atuariamente, porém, o RPPS possui um déficit considerável de R\$ 5,2 bilhões, representando 14,20% do PIB municipal. Desse modo o ICT do plano é um dos menores calculados, apenas 0,098, ou seja, seus recursos financeiros não cobrem nem 10% do seu passivo atuarial. Somado a isso, o desempenho com relação ao IMFA também não é dos melhores, pois o valor presente dos benefícios futuros é bem maior com relação as suas receitas de contribuições e aplicações financeiras. Assim, a sustentabilidade média financeira do plano de previdência é de apenas 5 anos.

Quanto aos municípios de menor porte, estes tendem a ter uma situação mais grave no futuro, caso não sejam tomadas medidas para equilibrar os déficits iniciais, como o repasse das contribuições e da compensação previdenciária e uma melhor gestão dos recursos e investimentos dos planos.

Observou-se que o custo suplementar é uma ferramenta necessária pela maior parte dos planos, devido ao seu passivo atuarial passado, e a segregação da massa dos segurados, medida implantada por alguns gestores dos regimes próprios mais antigos, proporciona uma melhor sustentabilidade financeira e atuarial para o plano previdenciário, ou seja, o plano assegurado para os servidores mais novos. Porém, para alguns planos, tal medida ainda é insuficiente, sendo necessária a complementação com o custo suplementar ou com o aumento do custo normal do ente público. Deve-se ressaltar que todo o déficit oriundo do antigo regime, do plano financeiro, não é contabilizado no plano substituto, devendo ser arcado pelo ente público.

Além disso, em relação às premissas atuariais utilizadas no cálculo, verifica-se que todos os RPPS utilizam a taxa de juros de 6,00%, máxima permitida, caracterizando os estudos atuariais correlatos como pouco conservador, face à tendência de queda de juros. nas entidades fechadas de previdência complementar, a recente resolução CNPC nº 9, de 29 de novembro de 2012, impõe ao setor a redução de tal parâmetro máximo em 0,25% de forma gradual, chegando a 4,5% em 2018.

Ainda sobre as premissas, observou-se que apenas 13 institutos utilizam a taxa de crescimento real dos salários maior que o mínimo de 1,00%, o que acarreta um VPBF maior. Desse modo, o resultado atuarial deficitário em 83,0% dos municípios cearenses em 2012 pode ser ainda pior, principalmente para os que foram instituídos há mais tempo, pois acumularam as insuficiências das contribuições passadas e os créditos previdenciais já fundados.

Este estudo não exaure a necessidade de explicação de todos os aspectos envolvidos no que tange a situação financeira e atuarial destes regimes, mas aliado a outros trabalhos, oferece um diagnóstico inicial para ampliação do conhecimento correlato ao tema e reforço das conclusões até então auferidas.

Faz-se necessários estudos que aprofundem e investiguem com maiores detalhes a situação de cada RPPS aqui abordado, a partir de questionários e estudos específicos, afim de encontrar soluções factíveis capazes de solucionar os problemas então encontrados e para que erros antigos não voltem a se repetir, sendo fundamental o comprometimento e a conscientização dos administradores dos institutos de previdência para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial e, principalmente, para a eficiência social do regime, a qual se reflete, sobretudo, na preservação da dignidade dos servidores públicos quando de sua aposentadoria, morte ou invalidez.

## REFERÊNCIAS

BIANCO, Dânae Dal. *et al.* **Previdência de Servidores Públicos**. São Paulo: Altas, 2009.

BISPO, Helenilson Santos. **O desafio da sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social: uma análise a partir de oito municípios baianos**. 2004. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20/1998**, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41/2003**, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 2003.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47/2005**, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, 2005.

BRASIL. **Lei nº 9.717/98**, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 1998.

BRASIL. **Lei nº 101/2000**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. **Portaria MPS nº 403/2008**, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. Brasília, 2008.

BRASIL. **Resolução MPS/CNPC nº 09/2012**, de 29 de novembro de 2012. Altera a Resolução nº 18, de 28 de março de 2006, do Conselho de Gestão de Previdência Complementar, que estabelece parâmetros técnico-atuariais para estruturação de plano de benefícios de entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Brasília, 2012.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 3 ed. São Paulo: Juruá, 2010.

CAVALCANTE JÚNIOR, Hosorimbo Macedo; ALMEIDA, Paulo César. **Análise do sistema de previdência dos servidores públicos estaduais do Estado do Ceará**. Revista do Mestrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas – Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2011. Disponível em: <<http://www.seer.uece.br/?journal=politicaspublicasemdebate&page=article&op=view&path%5B%5D=379>>. Acesso em: 21 mai. 2013.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**. 3 ed. São Paulo: Método, 2010.

FERRARO, Suzani Andrade. **O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social. RGPS – Regime Geral de Previdência Social, RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, RPP – Regime de Previdência Privada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FERREIRA, Ivanildo Fortaleza. **Sustentabilidade financeira dos regimes próprios de previdência social: uma análise do RPPS do Estado do Maranhão**. 2010. Dissertação de Mestrado – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. CCJE – Universidade Federal do Espírito Santo. [20--]. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf>>. Acesso em: 19 mai.2013.

JOSÉ, Magno. Raspadinha pode salvar Estados e Municípios que tem regimes próprios de previdência. **Mago Com**, Cachoeira do Sul, 28 março 2013. Disponível em: <<http://www.mago.com.br/bnl/blogPost.aspx?cod=19936>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

MACHADO, Marcelo Fantinel. **O Regime Próprio de Previdência Social no Rio Grande do Sul: Uma análise dos regimes municipais**. 2010. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MACHADO JUNIOR, Sárís Pinto; IRFFI, Guilherme; BENEGAS, Mauricio. **Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses**. Planejamento e Políticas Públicas. n. 36. Fortaleza: IPEA, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/223>>. Acesso em: 16 mai. 2013.

MAIA, Ana Cristina Lima. *et al.* **Estimativa do PIB Cearense em 2010 e seu desempenho setorial**. Informe nº 02 do Instituto de Pesquisa E Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza, mar. 2011. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/categoria2/pib/IPECE\\_Informe\\_No2\\_PIB\\_2010.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/categoria2/pib/IPECE_Informe_No2_PIB_2010.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2013.

MCGILL, Dan Mays; GRUBBS, Donald S. **Fundamentals of private pensions**. Pensil Research Council. Sixth Edition. Wharton School of the University of Pennsylvania, 1989.

MEDEIROS, Cleyber Nascimento de. *et al.* **Algumas evidências na mudança do perfil populacional no Estado do Ceará na última década**. Informe nº 03 do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza, mar. 2011. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/IPECE\\_Informe\\_No3\\_Aspectos\\_Populacionais.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/IPECE_Informe_No3_Aspectos_Populacionais.pdf)>. Acesso em: 19 mai. 2013.

MIRO, Vitor Hugo. *et al.* **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) Ceará – 2010**. Fortaleza: IPECE, 2010. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/categoria4/idm/IDM\\_2010.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/categoria4/idm/IDM_2010.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

MORAIS, Gabriel Sampaio; ARAUJO, Jair Andrade; MONTEIRO, Vitor Borges. **Gastos públicos e crescimento econômico: evidências da economia cearense**. Fortaleza: IPECE, [20--]. Disponível em: <[http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/2012/GASTOS\\_PUBLICOS\\_CRESCIMENTO\\_ECONOMICO\\_EVIDENCIAS\\_ECONOMIA\\_CEARENSE\\_3o\\_lugar.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/2012/GASTOS_PUBLICOS_CRESCIMENTO_ECONOMICO_EVIDENCIAS_ECONOMIA_CEARENSE_3o_lugar.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2013.

MOURA, João. Crise? Só no bolso dos servidores; Municípios crescem e turbinam Produto Interno Bruto do Ceará. **FETAMCE**, Fortaleza, 05 fev. 2013. Disponível em: <[http://www.fetamce.org.br/noticias\\_detalhes.php?cod\\_noticia=1709](http://www.fetamce.org.br/noticias_detalhes.php?cod_noticia=1709)>. Acesso em: 14 mai. 2013.

NOGUEIRA, Narlton Gutierrez. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política de estado**. Coleção Previdência Social, volume 34. Brasília, MPAS, 2012.

OLIVEIRA, Antonio Mario Rattes de. **Parecer Atuarial de 2012 do RPPS de Quiterianópolis**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa\\_mostra.asp?tipo=1&codigo=25213&hddCNPJEnte=07551179000114&AnoProjetoLDO=2012](http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=1&codigo=25213&hddCNPJEnte=07551179000114&AnoProjetoLDO=2012)>. Acesso em: 15 abr. 2013.

PONTES, Paulo Araújo; TROMPIERI NETO, Nicolino. **Situação fiscal dos municípios cearenses na década de 2000**. Informe nº 53 do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza, fev. 2013. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece\\_Informe\\_53\\_19\\_fevereiro\\_2013.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece_Informe_53_19_fevereiro_2013.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2013.

ROCHA, Maria Eloisa Bezerra da. *et al.* **A evolução do PIB dos municípios cearenses no período 2002-2010**. Informe nº 49 do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza, dez. 2012. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece\\_Informe\\_49\\_20\\_dezembro\\_2012.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece_Informe_49_20_dezembro_2012.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

RODRIGUES, José Angelo. **Gestão de Risco Atuarial**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SANTOS, Marcos Antônio de Lima. **Parecer Atuarial de 2012 do RPPS de Amontada**. Fortaleza, 2012. Disponível em: <[http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa\\_mostra.asp?tipo=1&codigo=25284&hddCNPJEnte=06582449000191&AnoProjetoLDO=2012](http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=1&codigo=25284&hddCNPJEnte=06582449000191&AnoProjetoLDO=2012)>. Acesso em: 15 abr. 2013.

SILVA FILHO, José Cristóvam. **Regimes próprios de previdência social: uma pesquisa exploratória sobre a sustentabilidade do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, no município de Vertente do Lério – PE**. 2011. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Faculdade Vale do Ipojuca – FAVIP, Caruaru, 2011.

SILVA FILHO, Luís Abel da. *et al.* **Receitas Correntes em Municípios Cearenses: Autonomia ou Dependência?**. Fortaleza: IPECE, [20--]. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vi-encontro/trabalhos/Receitas\\_correntes\\_em\\_municipios.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vi-encontro/trabalhos/Receitas_correntes_em_municipios.pdf)>. Acesso em: 16 mai. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de contas do governo 2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/Contas2012/fichas/8.2%20-%20Previd%C3%A2ncia%20Social.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/fichas/8.2%20-%20Previd%C3%A2ncia%20Social.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2013.