

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DE EMPRESAS - MPE

ADAÍLA MONTEIRO DE OLIVEIRA

ANÁLISE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA  
SOCIAL DOS MUNICÍPIOS CEARENSES À LUZ DO ÍNDICE DE  
DESENVOLVIMENTO PREVIDENCIÁRIO (IDP) – 2006 A 2008

FORTALEZA - CE  
2011

ADAÍLA MONTEIRO DE OLIVEIRA

ANÁLISE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA  
SOCIAL DOS MUNICÍPIOS CEARENSES À LUZ DO ÍNDICE DE  
DESENVOLVIMENTO PREVIDENCIÁRIO (IDP) – 2006 A 2008

Dissertação submetida à Coordenação do curso de pós-graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia de Empresas.

Área de concentração: Economia de Empresas.

Orientador: Prof. Dr. João Mário de França.

O48a

Oliveira, Adaíla Monteiro de

Análise dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios cearenses à luz do Índice de Desenvolvimento Previdenciário (IDP) – 2006 a 2008/ Adaíla Monteiro de Oliveira. 2011.

67f.

Orientador: Prof. Dr. João Mário de França

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Ceará, Curso de Pós-Graduação em Economia, CAEN, Fortaleza, 2010.

1. Previdência Social. 2. Regime Próprio. 3. Índice de Desenvolvimento Previdenciário (IDP). I. Título.

CDD 368.4

ADAÍLA MONTEIRO DE OLIVEIRA

ANÁLISE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA  
SOCIAL DOS MUNICÍPIOS CEARENSES À LUZ DO ÍNDICE DE  
DESENVOLVIMENTO PREVIDENCIÁRIO (IDP) – 2006 A 2008

Dissertação submetida à Coordenação do curso de pós-graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia de Empresas. Área de concentração: Economia de Empresas.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. João Mário de França (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Profa. Dra. Iana Bezerra Jucá  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Dr. Flávio Ataliba F. D. Barreto  
Universidade Federal do Ceará - UFC

A Deus.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, por permitir todas as oportunidades que ocorrem na minha vida e pelo seu infinito amor demonstrado a cada momento. A Ele toda a honra e glória.

À minha mãe, exemplo de fé e determinação, obrigada pelas orações. Te amo.

À minha família, por ter me amado tanto nesse período e compreender a importância que este curso tem para mim. Não esquecerei jamais.

Ao Professor João Mário, pelo apoio e confiança essenciais para a realização deste trabalho.

Aos Professores Iana Jucá e Flávio Ataliba por participarem da Banca Examinadora.

Ao meu querido labrador Henrique (Rick) por cada gesto de carinho, pelos maravilhosos abraços e pelo constante bom humor.

Aos amigos Fabíola de Souza e Rafael Sobral pelo apoio, troca de conhecimento, esclarecimentos e pela atenção.

Aos grandes amigos Pedro Andrade e Stephen Ribeiro pelo apoio dado em todas as horas e por acreditarem tanto em mim.

Aos amigos de curso, em especial, Mário Fernandes e Raphael Cavalcante, por terem tornado esta jornada agradável mediante o seu convívio.

Aos amigos da Capef.

E aos demais, que de alguma forma contribuíram para a elaboração desta dissertação.

*“Não palmilhe sempre o mesmo caminho, passando somente onde outros já passaram. Abandone ocasionalmente o caminho trilhado e embrenhe-se na mata. Certamente descobrirá coisas nunca vistas, insignificantes, mas não as ignore. Prossiga explorando tudo sobre elas; cada descoberta levará a outra. Antes do esperado, haverá algo que mereça reflexão.”*

**(Alexandre Graham Bell)**

## RESUMO

Este estudo objetiva analisar, comparativamente, o nível de desenvolvimento previdenciário dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) dos municípios do Estado do Ceará no período de 2006 a 2008 que possuem dados disponíveis na internet. Para esse fim, fez-se uso de pesquisa bibliográfica e coleta de dados. Trata-se de um estudo que envolveu informações do Demonstrativo Anual das Avaliações Atuariais (DRAA), Demonstrativo Previdenciário e outros. Após a coleta dos dados, foi realizado o cálculo dos indicadores que compõem o Índice de Desenvolvimento Previdenciário (IDP). São eles: Reservas Constituídas (IRC), Comprometimento da RCL (DPI), Maturidade Previdenciária (IMP), Comprometimento Corrente (ICC), Comprometimento Fiscal com Pessoal (IFP) e Enquadramento Legal (CRP). Os resultados do estudo mostram que as recentes mudanças ocorridas na legislação estão permitindo a construção e o crescimento de sistemas previdenciários sustentáveis, pois, dos vinte e nove municípios analisados, a maioria apresentou uma evolução no nível de desenvolvimento previdenciário no decorrer dos anos 2006 a 2008, bem como sugere a inclusão do custo suplementar como mais um indicador de gestão do IDP, cuja influência foi demonstrada através de um modelo econométrico.

**Palavras-chave:** Equilíbrio Financeiro e Atuarial; Índice de Desenvolvimento Previdenciário; Previdência; Regimes Próprios de Previdência Social.

## ABSTRACT

The study aims to analyze comparatively the level of development of the social security to the public sector (RPPSs - Regimes Próprios de Previdência Social) in cities of the State of Ceará – Brazil, from the period of 2006 to 2008, with available data on the Internet. To this end, it was made use of bibliography and data collection. The study dealt with information taken from the Annual Statement of Actuarial Valuations (DRAA – Demonstrativo Anual das Avaliações Atuariais), Social Security Statement and others. After collecting the data, it was performed the calculation of the indicators that construct the Social Security Development Index (IDP – Índice de Desenvolvimento Previdenciário). They are indicators of: 1) incorporated reserves (IRC – Indicador das Reservas Constituídas); 2) impairment of net current revenues (DPI – Dívida Pública Implícita); 3) pension plans maturity (IMP – Indicador de Maturidade Previdenciária); 4) commitment current (ICC – Indicador de Comprometimento Corrente); 5) commitment to personal tax (IFP – Indicador de Comprometimento Fiscal com Pessoal); and 6) legal framework (CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária). The results of the study show that recent changes in legislation are allowing the construction and growth of sustainable pension systems, since most of the twenty-nine cities examined showed a change in level of pension plans development in the years 2006 to 2008, and suggests the inclusion of additional cost as another indicator of management of the IDP, whose influence was demonstrated by an econometric model.

**Keywords:** Financial and Actuarial Balance; Social Security Development Index; Social Security; RPPSs.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema Previdenciário Brasileiro .....	20
Figura 2 – Necessidades de Financiamento da União decorrentes da Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), 1997 a 2009. ....	26
Figura 3 – Principais desdobramentos previdenciários .....	33
Figura 4 – Estágios de Financiamentos dos sistemas previdenciários.....	35

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Quantidade de RPPSs por nível de desenvolvimento previdenciário .....	53
Gráfico 2 – Custo Suplementar dos RPPSs – 2006 a 2008. ....	59

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação do IDP .....	36
Tabela 2 – Indicadores do cálculo do IDP .....	38
Tabela 3 – Composição da série web .....	39
Tabela 4 – Parametrização dos indicadores da série web .....	45
Tabela 5 – Indicadores utilizados no cálculo do IDP em 2006 .....	48
Tabela 6 – Indicadores utilizados no cálculo do IDP em 2007 .....	49
Tabela 7 – Indicadores utilizados no cálculo do IDP em 2008 .....	50
Tabela 8 – Comparação do IDP de 2006 a 2008 .....	51
Tabela 9 – Evolução do PIB do município de Fortaleza - 2002 a 2008 .....	55
Tabela 10 – Resultado do IDP com pesos de 0,6 e 0,4 – 2006 a 2008.....	56
Tabela 11 – Resultado do IDP com pesos de 0,8 e 0,2 – 2006 a 2008.....	57
Tabela 12 – Análise adicional do custo suplementar – 2006 a 2008.....	59
Tabela 13 – Descrição das Variáveis do Modelo .....	60
Tabela 14 – Regressão - Variável Dependente IDP, total painel de 87 observações .....	61

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2. O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Histórico da Previdência .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Regimes Previdenciários .....</b>	<b>19</b>
2.2.1 Regime Geral de Previdência Social.....	20
2.2.2 Regime Próprio de Previdência Social.....	22
2.2.3 Previdência Complementar.....	26
<b>2.3 Regimes de Financiamento dos RPPSs .....</b>	<b>29</b>
2.3.1. Regime de Repartição Simples .....	29
2.3.2. Regime de Capitalização.....	30
2.3.3. Regime de Capitais de Cobertura.....	31
<b>2.4 Custo Previdenciário dos RPPSs .....</b>	<b>31</b>
<b>2.5 Passivo Atuarial .....</b>	<b>34</b>
<b>3. O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO PREVIDENCIÁRIO (IDP) .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1 Detalhamento dos Indicadores da Série Web.....</b>	<b>39</b>
3.1.1 Reservas Constituídas .....	39
3.1.2 Comprometimento da RCL.....	40
3.1.3 Maturidade Previdenciária .....	40
3.1.4 Comprometimento Corrente .....	41
3.1.5 Comprometimento Fiscal com Pessoal .....	42
3.1.6 Enquadramento Legal - CRP .....	42
<b>3.2. Cálculo do IDP .....</b>	<b>44</b>
<b>4. BASE DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>46</b>
<b>4.1 Descrição da Base de Dados .....</b>	<b>46</b>
<b>4.2 Resultado do Índice de Desenvolvimento Previdenciário (IDP) .....</b>	<b>48</b>
4.2.1 Indicadores da Série Web no período de 2006 a 2008 .....	48
4.2.2 Análise geral do IDP no período de 2006 a 2008 .....	51
<b>4.3 Modelo Econométrico.....</b>	<b>55</b>
4.3.1 Validação da Metodologia .....	55
4.3.2 Análise do Custo Suplementar como Indicador de Gestão .....	58
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>65</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Os sistemas previdenciários adquirem cada vez mais importância na sociedade, principalmente pela questão do envelhecimento populacional, fonte de preocupação em todo o mundo. No Brasil, este papel é desempenhado pela Previdência Social, através do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), e pela Previdência Complementar.

Nesse contexto, a Previdência Social tem enfrentado grandes desafios para alcançar o equilíbrio de suas contas no que se refere à arrecadação de contribuição e ao pagamento dos benefícios, e os servidores públicos regidos pelo RPPS têm recebido tratamento diferenciado, através de benefícios generosos e abrangentes, tornando mais difícil o alcance desse equilíbrio.

Embora seja possível encontrar antecedentes históricos deste regime no Brasil, apenas com o advento da Lei n.º 9.717, de 27/11/98, os Regimes Próprios de Previdência Social passaram a possuir uma legislação específica e com a exigência de equilíbrio financeiro, atuarial e o estabelecimento de rigorosos limites contributivos para os entes federados.

A partir dessa data, com a intenção de reestruturar os sistemas previdenciários nacionais, principalmente em torno dos servidores públicos, algumas reformas foram realizadas, embora insuficientes. Diversas outras propostas de reformas continuam sendo discutidas dentro deste contexto e o tema tem sido objeto de estudo e de constantes preocupações mundiais.

A sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social tem sido alvo da atenção dos governos, uma vez que eles geram relevantes impactos nos cofres públicos. Diante da importância dos regimes próprios no cenário político brasileiro, é conveniente avaliar o desempenho dos municípios, através de um estudo comparativo dos indicadores previdenciários que compõem o Índice de Desenvolvimento Previdenciário (IDP).

Na literatura, encontram-se alguns trabalhos sobre os sistemas previdenciários, através de enfoques nacionais e até mesmo estaduais.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o desempenho dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos municípios do Estado do Ceará que divulgam suas informações na internet, através da comparação do cálculo do IDP no período de 2006 a 2008. Essa análise possibilitou uma relevante contribuição para o aperfeiçoamento do cálculo do IDP, com a inclusão de mais um indicador de gestão, o custo suplementar.

A estrutura deste trabalho está pautada em cinco capítulos, dos quais os dois primeiros abrangem uma apresentação basilar sobre o sistema previdenciário brasileiro, histórico, regimes previdenciários e de financiamento, além do custo previdenciário dos RPPSs; no terceiro é apresentado o modelo matemático utilizado pelo IDP, demonstrando a fórmula de todos os indicadores que compõem o índice; o capítulo quatro contém a descrição da base de dados, o resultado do cálculo do IDP dos municípios cearenses e análise do custo suplementar como indicador de gestão dos regimes próprios; e, finalmente, o último capítulo trata das considerações finais.

## 2. O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

### 2.1 Histórico da Previdência

O termo previdência significa “prever com antecipação as contingências sociais e procurar compô-las” e é originado do latim *pre videre* (MARTINS, 2002, p. 31).

A segurança tem sido uma das preocupações da sociedade, uma vez que o ser humano está constantemente buscando formas de garantir uma maior estabilidade para sua vida, sua família e com o grupo social a que pertence.

Conforme Capelo (1986, p. 9):

Uma das preocupações primárias do homem é a busca de segurança. Em gradações diferentes, ele se preocupa permanentemente consigo próprio, com sua família e com os grupos aos quais se acha ligado. Num nível mais altruístico estão as inquietações relativas ao bem-estar de sua pátria e da própria comunidade internacional. Esse sentimento de insegurança tem nascimento nos continuados riscos que afetaram a sobrevivência do gênero humano desde sua origem até os dias atuais.

Capelo (1986) evidencia que diante da necessidade por segurança, o homem buscou alternativas para minimizar os riscos de sua sobrevivência que pouco foram atenuados pelo desenvolvimento tecnológico e científico.

Inicialmente, o homem buscou soluções individuais que não lograram sucesso, fazendo-o partir para uniões estáveis e mutualistas, dando origem às famílias, clãs, tribos, vilas, aldeias e nações. Assim, as preocupações quanto à integridade física e à liberdade foram sucedidas pelas preocupações quanto à cessação das condições que promovem o bem-estar social. Dessa forma, essas questões intensificaram-se com a transformação da sociedade rural em urbana.

As diversas espécies de proteção, individuais ou coletivas, que o homem organizou e de que se serviu, ao longo dos tempos, e com as quais convive nos dias de hoje, concretizou a formatação da Seguridade Social.

No Brasil, a Seguridade Social está dividida em três grandes áreas de atuação: Saúde, Assistência Social e Previdência, e parte do pressuposto de que a cidadania envolve, além de direitos civis e políticos, um mínimo de bem-estar, tanto do ponto de vista econômico quanto de segurança.

Segundo a Lei n.º 8.213, de 24/07/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, a Previdência Social:

tem por fim assegurar aos seus beneficiários mediante contribuição, meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Assim como ocorreu nos países europeus, no Brasil, a previdência desenvolveu-se lentamente. Segundo Jardim (2003), as atividades previdenciárias no Brasil tiveram início com a criação da fundação da Santa Casa de Misericórdia de Santos, no século XVI, quando foi criado um montepio para seus empregados, com inspiração nas organizações corporativas portuguesas. No século XVII, apareceram os sistemas mutualistas, sob a forma de Irmandades ou Ordens Terceiras. Em 1795, houve a primeira iniciativa de cunho oficial, com a criação do Montepio dos Oficiais da Marinha da Corte. Os montepios são os precursores do que chamamos hoje de Previdência Complementar. Em 1828, surge a Assistência Pública Oficial, instituída pela Lei Orgânica dos Municípios e, em 1835, o Montepio da Economia. Em 1891, na República, iniciou-se uma grande expansão das instituições de previdência. Alguns anos antes foi implementado no Brasil um novo modelo de previdência denominado “organizações empresariais”. São as chamadas instituições por empresas, que foram denominadas “fundos de pensão”, atuando vinculadas às respectivas empresas ou órgãos de serviços públicos instituidores. Como exemplo, cita-se a Associação Geral de Auxílios Mútuos da Estrada de Ferro Central do Brasil, criada em 1º de setembro de 1883 (ALMIRO, 1978).

Segundo Glatt (1975), o governo inicia a formação das caixas de aposentadorias e pensões. A primeira a ser instalada foi a caixa dos operários da Casa de Moção, em 1917. Em 1923, com o Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro, acontece o marco da Previdência Social no Brasil: a Lei Elói Chaves. Com essa lei, foi regulamentada a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões por empresa ou por categoria profissional. Os ferroviários foram os primeiros a serem beneficiados.

Nos anos 30, existiam no Brasil 183 caixas de aposentadorias e pensão, que gradativamente foram substituídos pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) com o objetivo de abranger um maior número de categorias profissionais. No entanto, os trabalhadores rurais, autônomos e profissionais informais ainda estavam excluídos desse grupo. Assim, em 1960 foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n.º 3.087, de 26 de agosto) com o objetivo de proteger esses trabalhadores excluídos. Essa lei ampliou o amparo social à população urbana, aperfeiçoou o sistema de prestações e uniformizou a sua concessão. No entanto, somente seis anos depois, com o Decreto-Lei n.º 72/66, os benefícios foram estendidos às classes excluídas. Esse decreto também proporcionou a extinção dos IAPs e criou o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), que nasceu vinculado ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social (JARDIM, 2003, p. 9). Os empregados domésticos passaram a se inscrever na Previdência Social somente com a Lei n.º 5.859/72.

Com a Lei n.º 6.034, de 01/05/1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (ALVES, 2005), onde foi incluso o INPS, objetivando efetivar uma proteção social mais adequada e eficaz. Somente com Lei n.º 6.719/74, os idosos e inválidos, não contribuintes do sistema, passaram a ter direito à renda mensal vitalícia.

Em 1977, com a Lei n.º 6.439, o INPS foi desmembrado em três institutos: o INPS, que passaria a tratar, restritamente, dos benefícios previdenciários e assistenciais; o Instituto de Administração de Previdência e Assistência Social (IAPAS), responsável pela administração e o recolhimento dos seus recursos; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pelo sistema de saúde (FERRARI; FREITAS, 2003).

Em 1988, a Seguridade Social passou a ter amparo constitucional. Tal fato proporcionou impactos consideráveis nos custos da previdência, uma vez que cristalizou uma série de regras gerais bastante generosas de aposentadoria. Dentre estas, Giambiagi (2001, p. 216) destaca:

- Definição de um piso de um salário mínimo para todos os benefícios, da população urbana e rural;
- Correção de todos os salários de contribuição para cômputo do salário de benefício;
- Extensão da aposentadoria proporcional para as mulheres;

- Redução de 5 (cinco) anos da idade para a concessão da aposentadoria por velhice (atualmente, aposentadoria por idade) aos trabalhadores rurais, assim: para os segurados do sexo masculino, 60 anos, e para o sexo feminino, 55 anos de idade.

Para o autor, a primeira dessas quatro medidas implicou a duplicação das despesas com o estoque de benefícios rurais em manutenção, já que até então era de meio salário mínimo. As demais medidas também tiveram um impacto considerável. A correção dos salários de contribuição minimizou as possibilidades de corrosão do valor real da aposentadoria através da inflação, que era uma forma de “ajustar” o valor da despesa, em condições de aumento acelerado do nível de preços. A aposentadoria proporcional para as mulheres agravou a tendência de aumento das despesas com aposentadoria por tempo de serviço (hoje, aposentadoria por tempo de contribuição) no total da despesa previdenciária. Por último, a redução da idade para aposentadoria no meio rural implicou um aumento acentuado da despesa com inativos, já que todos aqueles nas faixas etárias de 55-60 anos (mulheres) e 60-65 anos (homens) desse meio tornaram-se imediatamente elegíveis para se aposentar.

Essas mudanças geraram problema, pois houve ampliação de direitos sem aumento de receita para viabilizar o equilíbrio financeiro do sistema. Portanto, a Previdência Social, até então deficiente, mas superavitária em termos de caixa, teve que arcar com maiores gastos.

O sistema de previdência dos servidores da União, Estados e Municípios, juntamente com o Regime Jurídico Único, também influenciaram o déficit da previdência devido às alterações realizadas na Constituição de 1988. O sistema foi formulado sem obedecer a critérios técnicos adequados, vindo a propiciar generosos e desproporcionais benefícios (OLIVEIRA et al, 1998).

Os antigos funcionários que faziam parte do sistema geral (RGPS), entre eles os servidores contratados por tempo determinado, os ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança, os agentes políticos detentores de mandato eletivo, mesmo sem possuir vínculo efetivo com a administração, passaram a integrar os regimes próprios federais, estaduais e municipais.

Para Ornelas (2003, p. 5):

A instituição do Regime Jurídico Único teve efeitos perniciosos sobre o sistema previdenciário, fazendo com que milhares de empregados que contribuía para o regime geral e que se aposentariam pelas regras do INSS passassem, subitamente, a aposentar-se à conta da União, Estados e Municípios. O reflexo sobre as contas públicas foi crescente e profundo, ao longo da década de 90, comprometendo gravemente a estabilidade fiscal do país.

A migração desses segurados do regime geral para os regimes próprios representou um grande aumento de encargos, principalmente para estados e municípios, pois esse contingente passou a ter direito garantido de aposentadoria conforme a última remuneração, como se estivesse ainda no período laboral, acrescida das promoções.

Além disso, diversos outros fatores contribuíram para o déficit da previdência, como: aumento das alíquotas contributivas, evasão de contribuições, fraude nas concessões, queda da relação entre contribuintes e inativos decorrentes do envelhecimento gradativo da sociedade, da queda do crescimento da população e dificuldade de mudar regras de aposentadorias.

Dois anos após a promulgação da Constituição Federal, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por intermédio da Lei nº 8.212/90. Para tanto, foram fundidos o INPS e o IAPAS (JARDIM, 2003). Segundo o site do Ministério da Previdência ([www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)), no mesmo ano, por meio da Lei nº 8.029/90, é extinto o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabelecido o Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

Entretanto, em 1995, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) é recriado, ao qual o INSS passou a ser subordinado e continua até hoje.

Depois de algum tempo, foi realizada uma reforma na previdência objetivando aplicar ao sistema um caráter de equilíbrio econômico, financeiro e atuarial e uma maior proteção previdenciária, que resultou na criação da Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/1998; da Emenda Constitucional n.º 41, de 19/12/2003, e da Emenda Constitucional n.º 47, de 06/07/2005.

## 2.2 Regimes Previdenciários

A Previdência Social Brasileira é composta por três regimes: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que contemplam os funcionários públicos estatutários e os militares federais, e a Previdência

Complementar, por meio das Entidades Fechadas ou Abertas de Previdência Privada, segundo explicita a Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/1998.

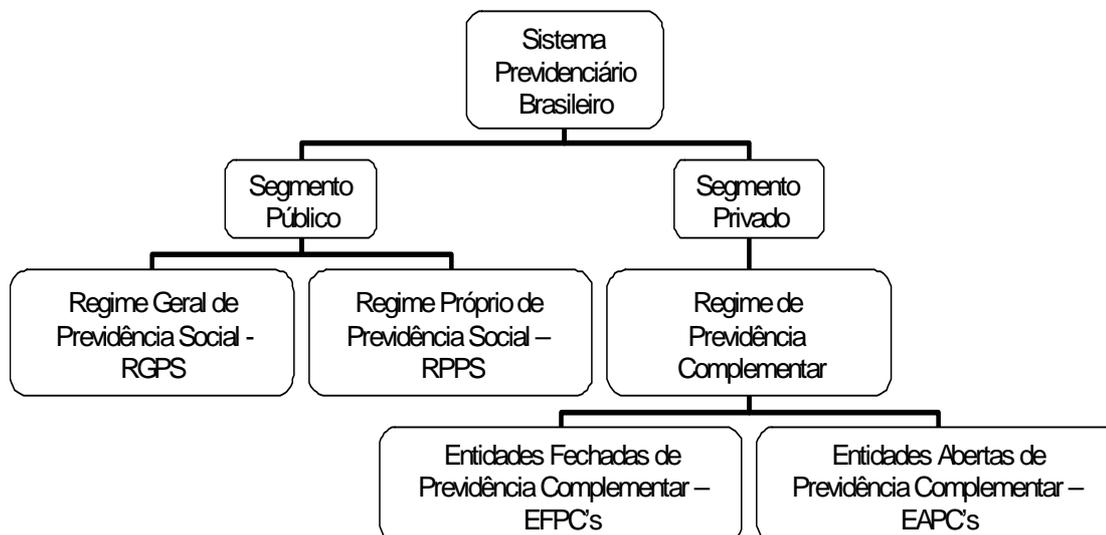


Figura 1 – Sistema Previdenciário Brasileiro

Fonte: Alves (2005)

### 2.2.1 Regime Geral de Previdência Social

O RGPS é usufruído pelos trabalhadores do setor privado, profissionais liberais e outras classes. É onde se enquadra a maior parte da população brasileira. É administrado por uma autarquia federal, componente da Administração Indireta Federal, denominada Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). É um regime básico de previdência social, sendo de aplicação compulsória a todos aqueles que exerçam algum tipo de atividade remunerada, exceto se esta atividade já gera filiação a determinado regime próprio de previdência (BRASIL, 2007).

A Previdência Social Brasileira possui princípios que norteiam as ações que regem seu funcionamento, os quais podem ser observados:

1) Princípio da Contributividade: Em razão da ideia de seguro social, o sistema previdenciário é organizado sob a forma de um regime contributivo. Isto quer dizer que cada pessoa, para ter direito aos benefícios oferecidos pelo sistema, deve contribuir com uma parcela de seu salário ou renda ao longo de toda a vida ativa.

2) Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento: Os riscos sociais são democráticos: atingem a todos. Sendo assim, a totalidade da sociedade, sem distinções, tem o direito de proteger-se dos riscos sociais, mediante contribuição ao sistema previdenciário. A universalidade do atendimento determina que a inscrição e a manutenção da qualidade de segurado são condições indispensáveis para que o indivíduo possa estar protegido contra todas as dificuldades decorrentes da perda de sua capacidade para o trabalho e, conseqüentemente, de sua remuneração, observados os limites estabelecidos pela Legislação.

3) Princípio da Obrigatoriedade: Todos aqueles que exercem atividade remunerada estão obrigados a contribuir com uma parcela de sua renda para a Seguridade Social. Esta contribuição é fundamental para a estabilidade social do Brasil. O Estado, para cumprir seu papel de proteção social a todos os trabalhadores, adota medidas coercitivas de adesão ao sistema previdenciário e, de fato, a estrutura não funcionaria voluntariamente, visto que, na maioria das vezes, os indivíduos são imprevidentes.

4) Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial: O equilíbrio financeiro e atuarial é necessário não apenas para dar segurança às pessoas que contribuem mensalmente para o sistema, mas também para assegurar o pagamento dos benefícios àqueles que contribuíram no passado. A Lei 9.876/99 introduziu regras mais definidas para tornar possível um sistema financeiramente e atuarialmente equilibrado. Entre as mudanças mais importantes implementadas estão a extensão do prazo para cálculo do salário-de-benefício e o fator previdenciário.

5) Princípio da Uniformidade e Equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais e urbanas: Uniformidade, os trabalhadores rurais e urbanos têm direito a proteção previdenciária contra os mesmos eventos e, equivalência, não pode haver diferenciação no valor dos benefícios, observado o princípio da equidade.

6) Princípio da Equidade: A contribuição ao sistema deve ser estabelecida de acordo com a capacidade contributiva do indivíduo e a retribuição ao segurado deve ser proporcional à sua contribuição.

7) Princípio da Solidariedade intrageracional e intergeracional: Solidariedade intrageracional, o sistema permite redistribuição de renda, aplicando-se o princípio da solidariedade para beneficiar as camadas mais pobres; solidariedade intergeracional, a geração

que está em atividade hoje é quem contribui para financiar os gastos da geração que está em gozo de benefício.

### 2.2.2 Regime Próprio de Previdência Social

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são compostos pelos funcionários públicos estatutários e militares federais.

Os servidores públicos costumam ter sistemas próprios de seguridade, tendo em vista a natureza particular do trabalho desses indivíduos, além de possuir raízes históricas.

O RPPS, segundo conceito constitucional, concebido após a Emenda Constitucional nº. 20/98, e posteriormente revisado pela Emenda Constitucional nº. 41/03, foi consagrado no artigo nº. 40 da Carta Magna, e institui o seguinte:

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo 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.

Segundo conceito infraconstitucional dado pela Orientação Normativa/SPS nº 01, de 23 de janeiro de 2007, publicada no D.O.U. de 25/01/2007, em seu art. 2º, II:

Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) representa o sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, no mínimo, os benefícios de aposentadoria por invalidez, por idade, voluntária e de pensão por morte.

A inserção do conceito de RPPS no corpo de um dispositivo legal pacificou as discussões que gravitavam quanto àqueles Regimes que não englobavam em suas leis a concessão de todos os benefícios previstos pelo RGPS.

Analisando o histórico do regime próprio, concluímos que foi criado para assegurar aos servidores o direito à assistência e previdência sociais sem estabelecer, em sua grande maioria, regulamentação apropriada sobre o regime contributivo. Para melhor visualizar a evolução da história do RPPS, segue abaixo os acontecimentos mais marcantes:

### **Autorização Constitucional (1988)**

Período em que a autorização para a criação dos RPPSs foi instituída (incorporando regime jurídico único), paralelamente, com a promulgação da Carta Magna de 1988, que em seu artigo 149, parágrafo único, disciplinava que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

### **Retenções no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de Débitos junto ao INSS (1992)**

Pressionados pela legislação federal que vinculava o repasse do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, importante fonte de receita, ao pagamento ou negociação da dívida junto ao Sistema Nacional de Previdência, os prefeitos viram, nos sistemas próprios, a oportunidade para evitar os altos custos da Previdência Nacional: gastar menos com a questão previdenciária de seus servidores e agradá-los, ampliando benefícios e melhorando o atendimento, dando início, assim, a um acelerado processo de criação de SMPS (Sistemas Próprios de Previdência Social).

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 3, de 17 de março de 1993, acrescentou-se ao artigo n.º 167, da Constituição, o § 4º com a seguinte redação:

É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os art. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os art. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

Intensificou-se, com isso, o incentivo político à criação das previdências próprias, não sendo observado, ainda, o caráter de equilíbrio financeiro e atuarial à época.

### **Normas gerais e de funcionamento dos RPPSs (1998)**

A Emenda Constitucional nº. 20 de 15 de dezembro de 1998 foi o primeiro passo rumo à reestruturação do desequilíbrio das contas Previdenciárias, incorporando à

Constituição um novo modelo de caráter contributivo com a imposição da observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no âmbito dos Regimes de Previdência Social.

Essa reforma teve grande importância na trajetória de crescimento dos RPPSs, no entanto não foi suficiente para reduzir os déficits previdenciários a patamares aceitáveis.

Visando a melhoria desse quadro, aprova-se, mais tarde, nova Reforma Previdenciária, personificada na Emenda Constitucional n.º 41 de 31 de dezembro de 2003. Ademais, com a Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, em seu artigo 1º são expostas as regras gerais para regimes próprios:

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.

### **Consolidação da Legislação (2004 a 2007)**

Nesse período ocorreu a consolidação da legislação que trata dos RPPSs com a emissão e publicação de diversas normas que deram continuidade ao corpo normativo existente. Dentre as legislações consolidadas nesse período, destacam-se:

- Orientação Normativa MPS/SPS n.º 1, de 23/01/2007: dispõe sobre os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, dos Magistrados, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público e de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações.

- Instrução Normativa MPS/SRP n.º 3, de 14/07/2005: dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Previdenciária – SRP e dá outras providências.

- Resolução Bacen n.º 3.244, de 28/10/2004: dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou por municípios.

Os benefícios oferecidos pelo RPPS não podem ser distintos dos previstos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e compreendem as seguintes prestações:

Aposentadoria por Idade, Aposentadoria por Invalidez, Aposentadoria por Tempo de Contribuição, Auxílio-Doença, Salário-Maternidade, Salário-Família, Pensão por Morte e Auxílio-Reclusão.

Com o estabelecimento das novas regras, a partir de 1988, o resultado foi um forte impacto sobre a conta previdenciária brasileira, antecipando a falência do modelo de repartição simples, em relação à previdência dos trabalhadores do segmento privado, e a deterioração acelerada das contas públicas, em virtude das novas regras de seguridade para os servidores.

De acordo com Giambiagi e Além (1999, p. 223), os servidores públicos tiveram privilégios em relação aos trabalhadores do segmento privado, pois: havia possibilidade de aumento da remuneração quando no momento da aposentadoria; existiam regimes favorecidos com valor presente de aposentadoria e pensão superior ao valor presente das contribuições; possibilidade de aposentadoria com valor baseado no último salário sem critério de carência mínima, e no âmbito dos poderes executivo, legislativo e judiciário, os professores representam o maior contingente de funcionários, fato que onera as contas públicas devido ao seu menor tempo de serviço exigido para aposentadoria.

O desequilíbrio nos regimes previdenciários dos servidores da União, Estados e Municípios tem se colocado como um dos principais obstáculos ao ajuste das contas públicas em nosso país e esse processo de consolidação e de reformas visa reduzir a sobrecarga do déficit da previdência do setor público para a sociedade, que apresenta, atualmente, uma necessidade de financiamento de cerca de 2% do PIB, ou seja, R\$ 58,7 bilhões.

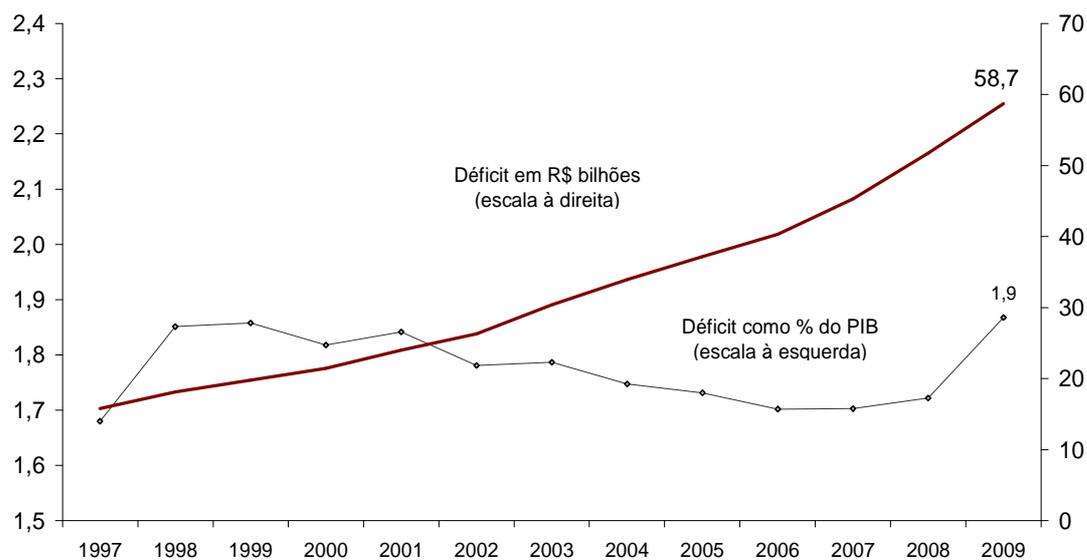


Figura 2 – Necessidades de Financiamento da União decorrentes da Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), 1997 a 2009 (em R\$ bilhões a valores correntes e em % do PIB)

Fonte: STN/MF

### 2.2.3 Previdência Complementar

Os benefícios da Previdência Social não permitem que o indivíduo, ao cessar a atividade laboral, disponha da mesma renda percebida na fase laborativa. Assim, observa-se uma preocupação diante das incertezas quanto à garantia de proventos que mantenham a subsistência. Neste contexto, surge a Previdência Privada visando complementar a diferença dos rendimentos entre a atividade e a inatividade. A Previdência Complementar é o segmento que objetiva acrescentar rendimento aos da Previdência Social.

Historicamente, a Previdência Complementar foi criada após a Previdência Social. Contudo, a sua metodologia está datada do século XIX, com o surgimento das Caixas de Previdência.

O primeiro Fundo de Pensão criado foi a “Caixa Montepio dos Funcionários do Banco da República do Brasil”, em 1904, com o objetivo inicial de conceder pensão por morte aos dependentes dos funcionários do Banco do Brasil. Somente em 1934, passa a conceder aposentadoria aos seus participantes (JARDIM, 2003). Na década de 50, surge a Previdência Complementar dos funcionários das empresas públicas federais e de alguns estados.

Em 1967, são criadas a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (CAPEF), e o Fundo de Beneficência aos Funcionários do Banco de Estado do Paraná S.A. (FUNBEP) e a Caixa Montepio dos Funcionários do Banco da República do Brasil passa a ser denominada Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI) – nome utilizado até hoje.

Na década de 70, a Previdência Complementar é regulamentada e podemos citar dois marcos regulatórios: a Lei nº 6435, de 15/7/1977, por meio da qual é criado o arcabouço legal para a Previdência Complementar brasileira; e a Lei nº 109, de 29/5/2001, responsável pelo aperfeiçoamento da legislação, de forma a torná-la mais adequada à realidade previdenciária e a ampliar a sua abrangência, proporcionando novas alternativas aos fundos de pensão.

A Lei n.º 6.435/77 regulamentou os planos de benefícios e estabeleceu mecanismos rigorosos de controle para preservar os direitos dos participantes. Entretanto, apenas nos anos 90, a previdência complementar se firmou, tanto pelo agravamento da situação da Previdência Social, como pelo amadurecimento do sistema (GUSHIKEN et al, 2001).

A Previdência Complementar é definida pela Lei Complementar n.º 109, cap. I, artigo 1º, de 29 de maio de 2001, como o regime privado de previdência, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício.

Em síntese, pode-se definir a previdência complementar como o sistema de acréscimo das aposentadorias recebidas por trabalhadores, tanto da iniciativa privada quanto do serviço público, desde que eles tenham contribuído, voluntariamente, para esta modalidade de previdência.

De acordo com a Lei Complementar n.º 109/2001, as entidades de previdência complementar no Brasil são classificadas em Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) e Entidade Aberta de Previdência Complementar (EAPC).

As entidades fechadas, também chamadas de Fundo de Pensão, são organizadas sob a forma de fundação de direito privado ou de sociedade civil, sem fins lucrativos e têm como objetivo administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário. São acessíveis a empregados de uma empresa ou grupo de empresas, servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, denominados patrocinadores; ou associados ou

membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominados instituidores. São reguladas pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC), órgão subordinado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Exemplos: Previ, Petros e Capef.

Os benefícios oferecidos pelas EFPCs são: aposentadoria, pensão por morte, pecúlio, entre outros, conforme regulamento de cada plano.

Por sua vez, as entidades abertas são organizadas sob a forma de sociedade anônima, com fins lucrativos, e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário, concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único. Diversos tipos de planos são vendidos, acessíveis a quaisquer pessoas físicas. São reguladas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgão subordinado ao Ministério da Fazenda. Exemplos: HSBC, Itaú Prev e Caixa Vida & Previdência.

As EAPCs, conforme a Associação Nacional da Previdência Privada – ANAPP (2006), oferecem os seguintes produtos básicos: Plano Gerador de Benefícios Livres (PGBL), Vida Gerador de Benefícios Livres (VGBL) e Fundo de Aposentadoria Programada Individual (Fapi).

Ainda versando sobre a Lei Complementar n.º 109/2001, os programas de custeio e benefícios do segmento fechado, entre outras modalidades possíveis, compreendem três espécies fundamentais designadas como tipos de planos: Benefício Definido, Contribuição Definida e Contribuição Variável.

Com a Emenda Constitucional n.º 41, de 31/12/2003, o RPPS pôde estender o teto remuneratório do RGPS, desde que implante um regime de previdência complementar de natureza pública para atender aos seus servidores. Assim, apenas o RPPS que já possui fundo de pensão poderá limitar os benefícios ao teto máximo pago pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Importante destacar que a previdência complementar, mesmo no serviço público, será de caráter voluntário. Ou seja, é facultado ao servidor aderir a um regime de previdência complementar.

## 2.3 Regimes de Financiamento dos RPPSs

Os regimes financeiros da previdência objetivam estabelecer a forma de acumulação das reservas para pagamento dos benefícios cobertos pelo plano, ou seja, define a forma de financiamento dos fluxos de receitas e despesas estimadas. Conforme a Portaria MPAS nº 4.992, de 5 fevereiro de 1999, os tipos de regimes aplicáveis no normativo que regulamenta os Regimes Próprios de Previdência, objeto desse estudo, são: os regimes de Repartição Simples, de Capitalização e de Capitais de Cobertura.

Importante destacar que um RPPS pode adotar mais de um regime de financiamento, desde que cada plano obedeça às particularidades de cada um.

### 2.3.1. Regime de Repartição Simples

No regime de financiamento Repartição Simples, também referido como *pay as you go*, os participantes ativos pagam, por meio das contribuições, os benefícios dos inativos e isso lhes garante o direito de ingresso no plano, ou seja, os recursos financeiros são diretamente utilizados para pagamento de benefício dos inativos. O participante ativo acumula direitos a benefícios de aposentadorias e não a recursos, e suas contribuições são calculadas de acordo com a renda. Este regime é caracterizado pelo princípio do mutualismo e da partilha de riscos entre gerações.

O financiamento dos benefícios mediante às contribuições dos ativos não implica uma doação de uma geração à outra, mas uma espécie de acordo entre gerações, no qual um contribuinte na fase laboral compra o direito a que as gerações futuras financiem seu benefício, quando estiver aposentado. Este regime é geralmente utilizado para benefícios como o auxílio doença, auxílio natalidade, salário família e auxílio funeral.

O sistema de Repartição Simples é bastante sensível às variáveis demográficas, tais como índice de natalidade e longevidade e não às alterações das taxas de juros da economia ou das curvas salariais. Como, atualmente, observa-se uma diminuição do índice de natalidade e elevação da expectativa de vida da população, faz-se necessário o aumento das

taxas de contribuição, já que não há reposição da massa de participantes ativos (GUSHIKEN et al, 2001).

Segundo Gushiken et al. (2002), este regime não assume papel principal para os RPPSs, pois atualmente são adotados apenas pelos regimes que ainda não estão adequados à Reforma Previdenciária, além de ser mais utilizado em planos com financiamento de benefícios de menor custo.

### 2.3.2. Regime de Capitalização

O Regime de Capitalização é caracterizado pela acumulação dos recursos, os quais são transferidos das fontes para um fundo financeiro. Os recursos são aplicados no mercado financeiro e, acrescidos da rentabilidade obtida, são utilizados para pagamento dos benefícios na fase inativa, ou seja, as contribuições acumuladas e capitalizadas durante toda a vida laboral são futuramente utilizadas para pagamento dos benefícios de quem contribuiu. O sistema representa uma fundação antecipada e progressiva das despesas futuras e, sendo assim, requer a constituição de coberturas das reservas para os benefícios concedidos e a conceder (CAPELO, 1986).

Diferente do sistema de repartição simples, nesse sistema, os laborativos acumulam recursos e não apenas direitos, capitalizando-os em um fundo, que posteriormente será utilizado para pagar seus próprios benefícios.

O sistema elimina a vinculação entre gerações e possibilita um maior controle da acumulação através do acompanhamento do saldo da conta individual e realidade do mercado financeiro.

De acordo com Gushiken et al (2002), este regime é o mais importante para os RPPSs e é também o mais complexo, uma vez que é utilizado para o cálculo dos benefícios de maior custo, como a aposentadoria.

Contrariamente ao Regime de Repartição, o Regime de Capitalização tem expressiva sensibilidade às taxas de juros da economia e das curvas salariais e, comumente, apresenta sensibilidade à taxa de longevidade dos participantes (GUSHIKEN et al, 2001).

### 2.3.3. Regime de Capitais de Cobertura

O Regime de Capitais de Cobertura estabelece, no exercício, contribuições suficientes e necessárias à cobertura das despesas com pagamentos dos benefícios concedidos neste determinado período ou que já se tornaram devidos, decorrentes dos eventos ocorridos neste ano, ou seja, à formação da reserva garantidora dos mesmos. Trata-se de um método de capitalização terminal, cujas reservas são capitalizadas no período em que o benefício é concedido. Nos RPPSs, este regime financia dispêndios como pensão por morte.

Dependente de variáveis demográficas como a taxa de natalidade e longevidade, o Regime de Capitais de Cobertura apresenta, também, sensibilidade às alterações das taxas de juros da economia e das curvas salariais (GUSHIKEN et al, 2001).

### 2.4 Custo Previdenciário dos RPPSs

O custeio dos regimes próprios tem sido tema central do novo modelo previdenciário dos servidores titulares de cargo efetivo, por tratar dos compromissos financeiros assumidos e necessários ao pagamento dos benefícios previdenciários estabelecidos entre o poder público e seus servidores (GUSHIKEN et al, 2002).

Para analisar o custo previdenciário de um regime é necessário identificar dois aspectos: primeiramente, a estimação do custo do plano e o outro é sua forma de financiamento. Uma grande dificuldade refere-se a instituições de regimes próprios cujo custeio obriga a ruptura com o regime de financiamento anterior, concebido sob a forma de repartição simples, para a adesão de outro, em regime capitalizado.

O total das contribuições do plano deve reunir recursos suficientes para cumprir todas as obrigações assumidas. Logo, o valor das contribuições exigidas corresponderá à mensuração das obrigações, ou seja, o custo previdenciário.

De acordo com Gushiken et al. (2002, p. 94):

No caso de um plano previdenciário, a apuração do seu custo nada mais é do que a determinação da expressão monetária dos direitos previdenciários dos seus segurados ativos, inativos e pensionista, direitos esses, projetados até a última

parcela do benefício a ser paga, acrescida, naturalmente, das despesas administrativas.

Assim, o custo de um sistema próprio de previdência representa a mensuração de uma obrigação estimada, uma vez que envolve variáveis incertas como taxa de juros da economia, taxas de inflação, mortalidade, crescimento salarial, invalidez, etc.

Anualmente, é elaborado o Plano de Custeio, baseado no Balanço Atuarial, onde são estabelecidas as contribuições dos participantes do sistema. As contribuições dos servidores e patronais podem não ser suficientes para cobrir os custos previdenciários. Nesses casos, o atuário busca uma forma de equacionar o sistema, respeitando-se a capacidade financeira e limites legais impostos. A contribuição patronal não pode exceder o dobro do praticado pelo servidor e o patamar mínimo está fixado em 11%, conforme Emendas Constitucionais nos. 20/1998, 41/2003 e Lei no. 10887/2004.

Conforme Winklevoss (1993), os custos podem ser classificados em Custos Normais (CN) e Custos Suplementares (CS).

O Custo Normal representa o percentual de contribuição a ser aportado, mensalmente, em relação à folha de referência dos servidores do RPPS, de forma que as reservas matemáticas estejam constituídas em sua integralidade no momento em que o servidor atingir o direito ao benefício. Dessa forma, o Custo Normal representa a contribuição correta que o regime deveria praticar. O Custo Suplementar será praticado mensalmente através de um percentual na folha de remuneração dos servidores ativos, com a finalidade de equacionar diferenças entre a acumulação devida e a do Custo Normal.

A soma do Custo Normal e Suplementar totaliza a alíquota de contribuição de equilíbrio do RPPS, que será praticada a partir da data da Avaliação Atuarial.

Atualmente, a contribuição dos servidores federais está estabelecida em 11% da remuneração. A dos demais servidores efetivos dos municípios, estados e Distrito Federal, por força do art. 40 da Constituição e alterado pela Emenda Constitucional no. 41/2003, está limitada ao mínimo pelo dos federais. Pela Medida Provisória no. 167/2004, as contribuições da União, dos estados e dos municípios não poderão ser inferiores às dos servidores. Dessa forma, o plano de custeio partirá de um patamar de 22%.

Gushiken et al. (2002) diz que o custo previdenciário depende de três elementos: base cadastral, base normativa e base atuarial.

A base cadastral diz respeito às informações da massa de participantes que integram o plano previdenciário. São elas: idade, sexo, informações sobre seus dependentes, data de adesão ao plano, matrícula no plano, tempo de serviço, salário, cargo, dentre outros.

A base normativa trata do desenho do plano de benefício, em que define características como a cobertura dos planos, condições gerais de concessão, valor dos benefícios, população coberta, etc.

O desenho do plano de benefícios deve obedecer às normas contidas na Lei n.º 9.717/98, na Constituição Federal e nas normas de cada ente. Normalmente, os desenhos dos planos de um regime próprio de previdência possuem a seguinte arquitetura:

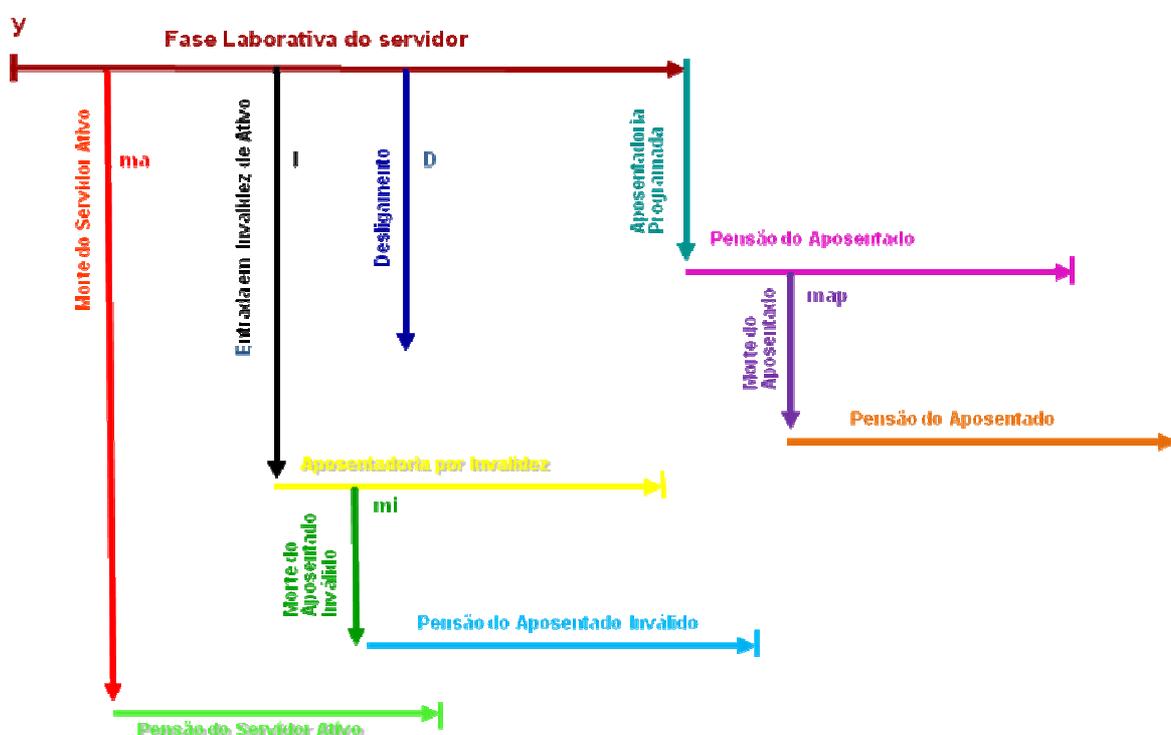


Figura 3 - Principais desdobramentos previdenciários

Fonte: Fontoura (2003)

Já a base atuarial diz respeito às especificações utilizadas no cálculo atuarial para estimar o valor do pagamento dos benefícios futuros.

De acordo com o demonstrado no desenho acima, as obrigações previdenciárias não apresentam, na maioria das vezes, uma data certa de pagamento, uma vez que contam com eventos não programados como morte e invalidez. Assim, a mensuração adequada do valor das obrigações dependerá das hipóteses adotadas no cálculo atuarial, tais como:

expectativa de vida dos participantes, tempo de contribuição, taxa de juros, inflação, morte, invalidez, dentre outros.

Segundo Gushiken et al (2002, p. 135), é comum que o cálculo do custo previdenciário esteja sujeito a adequações, uma vez que as hipóteses atuariais não se confirmam plenamente. Assim, é necessária a realização de avaliações atuariais periódicas no intuito de se promover tais ajustes.

## 2.5 Passivo Atuarial

Segundo Gushiken et al (2001, p. 106), o Passivo Atuarial ou Reserva Matemática corresponde à totalidade dos compromissos líquidos do plano para com seus participantes (ativos e inativos), sendo esses compromissos líquidos calculados atuarialmente, isto é, considerando as hipóteses atuariais como taxa de juros, inflação, tábua biométrica, etc. Deve ser constituída para garantir o pagamento dos benefícios. Gushiken a define, ainda, como sendo a diferença entre “o valor presente dos benefícios futuros” e o “valor presente das contribuições futuras”.

Conforme Gushiken et al (2001, p. 111), a Reserva Matemática pode ser dividida em:

- i) Reserva Matemática de Benefícios Concedidos, corresponde ao valor presente líquido dos benefícios futuros já concedidos aos participantes assistidos.
- ii) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder – Iminentes, corresponde ao valor presente líquido dos benefícios futuros a serem concedidos a participantes que não se encontram em gozo de benefícios, mas que os podem obter a qualquer tempo, por já terem cumprido os requisitos para a sua concessão; e
- iii) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder – Não Iminentes, corresponde ao valor atual líquido dos benefícios futuros a serem concedidos aos participantes que se encontram no período contributivo e que, conseqüentemente, não podem requerer o benefício.

No momento da implantação do plano, a Reserva Matemática é igual a zero (salvo se estiver considerando tempo passado), pois os compromissos do plano são iguais aos compromissos dos participantes. Porém, em outras datas deve assumir valor positivo, já que expressa a totalidade dos compromissos líquidos do plano para com os segurados.

De forma simples, há equilíbrio no plano de previdência quando o total dos seus ativos, ou seja, a Reserva Técnica for igual à sua Reserva Matemática, o que representa dizer

que existem bens e direitos no plano na justa medida das suas necessidades, voltados à satisfação total dos seus compromissos. Se o total de ativos for inferior ao valor da Reserva Matemática, caracteriza-se déficit, do contrário superávit, nesse caso evidenciando que a massa de segurados sofreu sacrifício desnecessário na contribuição.

Vale acrescentar que os ativos do plano devem prestar-se ao cumprimento das obrigações para com seus segurados e também com terceiros, tais como: salários a pagar, impostos a pagar, fornecedores a pagar, etc. e que serão descontados outros compromissos chamados tecnicamente de passivos não atuariais, assim deve-se considerar para a comparação da situação do plano o Ativo Líquido.

Segue abaixo os possíveis estágios de financiamentos em que se encontram os sistemas previdenciários:



Figura 4 – Estágio de financiamentos dos sistemas previdenciários

Fonte: Passos (2005)

### 3. O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO PREVIDENCIÁRIO (IDP)

Diante da atual realidade previdenciária, é imprescindível a disseminação de uma cultura que agregue na mentalidade das pessoas uma participação mais atuante em plano de previdência, focada na observação e maior fiscalização do processo, direcionando as autoridades responsáveis a uma atitude mais consciente frente a essas atividades.

Em previdência, é fundamental trabalhar com uma visão de longo prazo. Assim, faz-se necessário a busca de novos modelos de instituição, de gestão e de mecanismos de avaliação dos sistemas previdenciários atuais com o objetivo prioritário de proteção do patrimônio e, por conseguinte, do servidor público em sua fase pós-laboral.

Com vistas a esse processo, o método IDP (Índice de Desenvolvimento Previdenciário) se propõe a analisar o desenvolvimento técnico e gerencial dos regimes próprios dos servidores públicos, baseado em indicadores atuariais, financeiros, jurídicos e administrativos operacionais. Este índice foi publicado pelo Núcleo Atuarial de Previdência da Fundação Coopetec – NAP (2006).

As razões não diferem dos problemas comuns em previdência e segundo Passos (2006, p. 20):

É de fundamental importância, neste momento, a compreensão da realidade dos sistemas previdenciários públicos no Brasil, a compreensão das peculiaridades do funcionamento deste segmento e as alternativas possíveis de solução para a realidade constituída. Pretende-se, pois, dar uma contribuição ao debate, trazendo à luz alguns elementos técnicos, entendidos como fundamentais, culminando com a proposição de uma metodologia de avaliação do desempenho dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos.

O índice varia de 0 (sistema em ruína ou em extrema dificuldade) a 1 (sistema financeira e atuarialmente em equilíbrio, possuindo gestão em nível de excelência).

Para avaliar o resultado do índice, Passos adota o mesmo critério utilizado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):

**Tabela 1 – Classificação do IDP**

<b>IDP</b>	<b>Situação</b>
0 < IDP < 0,499	Desenvolvimento Previdenciário Baixo
0,5 < IDP < 0,799	Desenvolvimento Previdenciário Médio
IDP > 0,8	Desenvolvimento Previdenciário Alto

Fonte: Elaborado pelo autor.

O IDP foi concebido, inicialmente, com 18 indicadores distribuídos em quatro categorias: atuariais, financeiros, jurídicos e operacionais.

Posteriormente, cada indicador foi classificado como Fundamental ou Necessário, de acordo com a escala de relevância e a ordem de importância para a sobrevivência e desempenho do RPPS, recebendo diferentes pesos. Conforme sugerido por Passos, os pesos utilizados na metodologia do IDP são 0,7 e 0,3, para o grupo fundamental e necessário, respectivamente. A nota de cada grupo será representada pela média aritmética simples das pontuações dos seus indicadores selecionados, classificados em ponderada relação de importância, que em consonância com os estudos foram estimados em dois níveis: fundamentais (imprescindíveis para a existência de um regime previdenciário saudável) ou necessários (importantes, mas não tanto como os considerados fundamentais).

A satisfação dos quesitos estabelecidos para cada um dos indicadores receberá uma pontuação (de acordo com o status) cujo valor será 0 (quando não existir, não tiver sido iniciado ou não tiver sido constituído), 5 (quando tiver iniciado, em andamento, ou instituído, mas não totalmente contemplado) ou 10 (quando estiver tecnicamente executado ou todas as exigências satisfeitas).

Passos (2005) classificou os indicadores em duas séries, diferenciadas pela dificuldade de acesso e de manipulação que, respectivamente, são:

i) Série WEB, Série W ou SW como sendo aqueles indicadores de mais fácil acesso e tratamento, provenientes de informações públicas e obrigatórias, encontradas na rede mundial de computadores; e

ii) Série complexa como sendo aquela série de indicadores de difícil acesso e de baixa confiabilidade. Para a sua obtenção, manipulação e mensuração, será necessária a participação ativa dos gestores dos RPPSs e dos técnicos do MPS, responsáveis pela divulgação destes dados.

A soma destas duas séries de indicadores é chamada de série completa, Série C ou SC. Dessa forma, o modelo matemático do IDP (Índice de Desenvolvimento Previdenciário) pode ser expresso como segue:

$$Y = \sum_{i=1}^4 a_i X_i \quad (1)$$

Sendo que:

$$X_i = \frac{\sum_{j=1}^n X_{ij}}{n} \quad (2)$$

Onde:

Y : Índice de desenvolvimento previdenciário do RPPS.

Xi : Variáveis que representam a média dos valores dos indicadores dos grupos.

ai : Peso dos grupos (0,3 ou 0,7)

Xij : Pontuação do indicador, atribuído em decorrência da satisfação de requisitos específicos apresentados (0, 5 ou 10)

**Tabela 2 - Indicadores do Cálculo do IDP**

<b>Tipo</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Sigla</b>	<b>Grupo</b>
Atuariais	Reservas Constituídas	IRC	Fundamental
	Comprometimento da RCL	DPI	Fundamental
	Defasagem Contributiva	IDC	Necessário
	Regularidade de Repasses	IRR	Fundamental
Financeiros	Maturidade Previdenciária	IMP	Necessário
	Comprometimento Corrente	ICC	Fundamental
	Comprometimento Fiscal com Pessoal	IFP	Fundamental
	Crescimento real das reservas técnicas	ICR	Fundamental
Jurídicos	Enquadramento Legal	CRP	Necessário
	Dinâmica legislativa	IDL	Necessário
	Participação de segurados	IPART	Necessário
	Mecanismos de repasse	IMR	Fundamental
	Harmonia entre os poderes locais	IHP	Necessário
Operacionais	Qualidade no atendimento	IQA	Necessário
	Concessão de benefícios	ICB	Necessário
	Ferramental Tecnológico	IFT	Necessário
	Execução do Comprev	ICOMPREV	Necessário
	Profissionalização dos gestores	IPG	Necessário

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Série Web é composta por três indicadores do grupo fundamental e outros três do necessário. Como definido anteriormente, são indicadores calculados a partir de informações publicadas na internet. Por serem vitais ao controle social, exercido pelo MPS,

pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelos Tribunais de Contas, há uma maior vigilância quanto a estes. A Tabela abaixo resume a composição da Série Web.

**Tabela 3 - Composição da série web**

<b>Indicador</b>	<b>Sigla</b>	<b>Tipo</b>	<b>Grupo</b>
Reservas Constituídas	IRC	Atuarial	Fundamental
Comprometimento da RCL	DPI	Atuarial	Fundamental
Maturidade Previdenciária	IMP	Financeiro	Necessário
Comprometimento Corrente	ICC	Financeiro	Necessário
Comprometimento Fiscal com Pessoal	IFP	Financeiro	Necessário
Enquadramento Legal	CRP	Jurídico	Fundamental

Fonte: Passos (2005).

### 3.1 Detalhamento dos Indicadores da Série Web

#### 3.1.1 Reservas Constituídas

Segundo Passos (2005, p.76), o Índice das Reservas Constituídas (IRC) é o principal indicador da saúde e equilíbrio de um sistema previdenciário e evidencia o desempenho atuarial e a representatividade do patrimônio constituído, para fins previdenciários, em relação aos valores esperados de gastos de benefícios futuros, já descontadas as contribuições previstas no plano de custeio local.

Segundo consta na literatura atuarial, a reserva matemática corresponde aos compromissos líquidos do plano, ou mais precisamente, à diferença entre os compromissos futuros do sistema previdenciário e o conjunto de contribuições estabelecidas no plano de custeio.

Num sistema equilibrado, as Reservas Matemáticas deverão corresponder ao total do patrimônio acumulado no RPPS denominado Reserva Constituída (RC) ou Ativo do Plano.

O Cálculo do IRC será efetuado com as informações contidas no Quadro 3 do relatório eletrônico Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), atualizado periodicamente pelos entes no endereço eletrônico do Ministério da Previdência Social ([www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)).

A fórmula do IRC é dada por:

$$IRC = \frac{RC}{RM} \quad (3)$$

Onde:

RC = Reservas Constituídas do RPPS = Ativo do Plano

RM = Reservas Matemáticas

Do ponto de vista social, este é o melhor indicador, uma vez que o mesmo mensura o equilíbrio financeiro-atuarial proposto no art. 40 da Constituição Federal.

### 3.1.2 Comprometimento da RCL

Este indicador refere-se ao comprometimento das Receitas Correntes Líquidas (RCL) anuais do ente público para o pagamento dos valores não cobertos do RPPS (Déficit Técnico), resulta no quanto da arrecadação está comprometido com o pagamento dos benefícios previdenciários do sistema. Logo, através desse indicador, é possível conhecer a quantidade de meses que se teria de despender das receitas públicas para se atingir o equilíbrio financeiro e atuarial. É também chamado de Dívida Pública Implícita (DPI<sub>m</sub>) e pode ser calculado pela seguinte fórmula:

$$DPI_m = \frac{(RM - RC)}{RCL} \quad (4)$$

Onde:

RCL = Receitas Correntes Líquidas

### 3.1.3 Maturidade Previdenciária

Comprometimento das despesas correntes com inativos e pensionistas em relação à folha de ativos que participam do RPPS, como o próprio nome diz, refere-se à maturidade

do sistema. Quanto mais maduro o sistema, maiores volumes de recursos são necessários e mais liquidez é exigida das suas reservas.

$$IMP = \frac{Desp (I + P)}{Desp (A)} \quad (5)$$

Onde:

Desp (I+P) = Despesa previdenciária continuada com aposentados e pensionistas

Desp (A) = Despesa de ativos (folha de salários de ativos)

Se a Despesa previdenciária continuada com aposentados e pensionistas é maior que a Despesa de ativos, pode-se concluir que provavelmente está havendo utilização das reservas constituídas, que deveria estar destinada para outra necessidade. Assim, o plano necessitaria de recursos do Tesouro Público para a cobertura do déficit corrente.

#### 3.1.4 Comprometimento Corrente

Este indicador explicita o comprometimento das Receitas Correntes Líquidas (RCL) com os compromissos previdenciários correntes, tanto do gestor como dos encargos patronais pagos diretamente pelos poderes. Nesse indicador, inclui-se a contribuição patronal destinada à constituição das reservas e aquela que está comprometida com o pagamento das despesas previdenciárias correntes assumidas pelos entes públicos.

$$ICC = \frac{Desp (I + P) + CP}{RCL} \quad (6)$$

Onde:

CP = Contribuição Patronal, tomando-se, somente, a parte não comprometida com o pagamento das

Este indicador faz parte das exigências do art. 2 da Lei n. 9.717/98 que estabelece um limite de 12%. O ponto ótimo irá variar de acordo com cada regime próprio e em função da maturidade do sistema.

Este ponto representa o comprometimento do ente público, que ao longo do tempo, não precisa financiar mais do que a metade (ou, no máximo, dois terços) das responsabilidades, se tiver sido constituído um sistema saudável. Estima-se que as compensações necessárias com outros regimes não ocorressem com perdas para os envolvidos no sistema. Assim, seria adotado no numerador  $Desp (I + P) + CP$  ótimo igual a 50% de seu Custo Normal.

### 3.1.5 Comprometimento Fiscal com Pessoal

Este indicador informa a margem de avanço possível que o ente público tem para ampliar ou reduzir seus gastos com pessoal. Os pagamentos com pessoal e as despesas administrativas podem inviabilizar o cumprimento das finalidades básicas do Estado.

$$IFP = \frac{Desp (I + P) + OutrasDespPrev + CP + Desp (A)}{RCL} \quad (7)$$

Onde:

OutrasDespPrev = Outras despesas previdenciárias existentes no RPPS, além daquelas de caráter continuado.

Assim como no ICC, nesse indicador também não se pode ter um ponto ótimo único. Depende de cada regime próprio, pois cada um tem características próprias.

### 3.1.6 Enquadramento Legal - CRP

Visando certificar a regularidade do ente que possui um regime próprio de previdência, o poder público criou o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. O

certificado tem validade de 90 dias após emitido e é uma medida de avaliação e controle, já que prevê sanções ou restrições, caso seja atestada alguma irregularidade no regime próprio.

O CRP concretizou-se através do Decreto nº. 3.788, de 11 de abril de 2001, cuja regulamentação ocorreu, posteriormente, pela Portaria nº. 172, de 11 de fevereiro de 2005, constituindo assim um importante instrumento de sensibilização dos Estados e Municípios para a importância da reformulação dos seus regimes previdenciários, ajustando-os aos ditames estabelecidos na Lei nº. 9.717/98.

Para fins de emissão do CRP, os dados cadastrais e financeiros dos RPPSs são registrados pelo ente federativo no sistema de informações dos regimes próprios de previdência social (Cadprev) e analisados pela Secretaria de Previdência Social (SPS).

O CRP será emitido quando os critérios e exigências estabelecidos na Lei n.º 9.717/98 e minuciosamente elencados na Portaria MPS n.º 172, de 11/02/2005, estiverem sendo cumpridos.

Após recebimento e análise da legislação, a SPS verifica os critérios que atestaram a regularidade ou irregularidade do sistema. Serão examinados os seguintes critérios e exigências segundo a Lei n.º 9.717/98:

1 - Caráter contributivo do regime próprio de previdência social - esse critério determina a necessidade de previsão expressa, em lei, das alíquotas de contribuições dos entes federativos e de seus segurados, bem como o repasse integral das respectivas contribuições ao órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social. Caso a alíquota de contribuição dos entes federativos não esteja prevista expressamente, será admitida a previsão do repasse, em Lei Orçamentária Anual, do valor que permita estabelecer o equilíbrio financeiro do regime próprio de previdência social;

2 - Cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, isto é, todos os que prestaram concurso, e seus respectivos dependentes, não podendo amparar aqueles servidores que ocupam, exclusivamente, os cargos em comissão, também chamados de cargos de confiança, e os servidores temporários. Nesta última categoria, estão incluídos aqueles que exercem os mandatos eletivos e, ainda, os contratados por tempo determinado em razão de excepcional interesse público;

3 - Utilização dos recursos vinculados ao regime próprio de previdência social apenas para o pagamento de benefícios previdenciários. Os recursos vinculados ao regime próprio não podem ser utilizados para conceder assistência médica e auxílio financeiro de qualquer espécie. Nesse critério, existe uma exceção: as despesas administrativas do regime de previdência social;

4 - Vedação de pagamento de benefícios por intermédio de convênios, consórcios ou outra forma de associação entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

5 - Pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime próprio de previdência social;

6 - Cálculo do valor dos benefícios, bem como sua percepção, sem a inclusão de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de função de confiança, de cargo em comissão ou do local de trabalho;

7 - Conta corrente de movimentação financeira do regime próprio de previdência social distinta da conta do ente federativo, Estado ou Município, possibilitando a comprovação da utilização adequada dos recursos previdenciários;

8 - Encaminhamento, à Secretaria de Previdência Social - SPS, do demonstrativo de receita e despesa previdenciária e do relatório comparativo da despesa com pessoal, destacando a despesa com inativos e pensionistas.

Pela maior complexidade em promover as alterações necessárias, os seguintes critérios serão exigidos a partir de 1º de julho de 2002, em complemento aos critérios mencionados anteriormente:

1 - Benefícios concedidos pelo regime próprio não podem ser distintos daqueles concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS;

2 - Garantia de participação de representantes dos segurados nos colegiados e instâncias de decisão nos órgãos ou entidades responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social, nas questões em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

3 - Disponibilização, aos segurados, os registros individualizados das contribuições do servidor, do militar e do ente federativo;

4 - Encaminhamento, à Secretaria de Previdência Social, da avaliação atuarial inicial e do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA.

Em caso de descumprimento dessas normas, a União não fará transferências voluntárias nem firmará acordos, contratos ou convênios, estendendo o impedimento para os financiamentos em instituições financeiras federais. A ocorrência de irregularidade que impeça a emissão do CRP leva também a suspensão dos repasses do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a título de compensação previdenciária aos regimes próprios.

### 3.2. Cálculo do IDP

Conhecendo todos os indicadores mencionados acima, bem como verificando a regularidade de cada ente conforme o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), é possível enquadrá-los na tabela de parametrização de indicadores da série web abaixo.

Tabela 4 - Parametrização dos indicadores da série web

Indicador		Grupo		Ponto ótimo	Critério da Pontuação	
Nome	Sigla	Nome	Peso			
Reservas Constituídas	IRC	Fundamental	0,7	1	$\geq 75\%$	10
					$25\% \leq IRC < 75\%$	5
					$< 25\%$	0
Comprometimento da RCL	DPI <sub>m</sub>	Fundamental	0,7	0	$\leq 50\%$	10
					$50\% \leq IDC < 100\%$	5
					$> 100\%$	0
Maturidade Previdenciária	IMP	Necessário	0,3	0	$< 25\%$	10
					$25\% \leq IMP < 50\%$	5
					$\geq 50\%$	0
Comprometimento Corrente	ICC	Necessário	0,3	$\leq 3\%$ da RCL	$< 6\%$	10
					$6\% \leq ICC < 12\%$	5
					$\geq 12\%$	0
Comprometimento Fiscal com Pessoal	IFP	Necessário	0,3	$\leq 80\%$ dos limites da LRF	$\leq 43,2\%$	10
					$43,2\% < IFP \leq 51,3\%$	5
					$\geq 51,3\%$	0
Enquadramento Legal	CRP	Fundamental	0,7	Regular	Regular	10
						-5
					Irregular	0

Fonte: Passos (2005).

## 4. BASE DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesse capítulo serão expostos os resultados da análise dos Regimes Próprios de Previdência Social de alguns municípios do Estado do Ceará do período de 2006 a 2008. Com base no cálculo do IDP busca-se compreender a atual situação financeira e atuarial dos entes, bem como colaborar com a metodologia já desenvolvida.

O Estado do Ceará conta hoje com 184 municípios, no entanto, apenas 29 regimes próprios de previdência social divulgaram informações completas na internet no período analisado e estes serão nosso objeto de estudo. São eles: Amontada, Aracati, Beberibe, Boa Viagem, Capistrano, Caucaia, Choró, Eusébio, Fortaleza, Fortim, General Sampaio, Horizonte, Icapuí, Itaitinga, Itapajé, Itapiúna, Itarema, Jaguaruana, Maranguape, Morada Nova, Ocara, Pacoti, Palhano, Quiterianópolis, Quixadá, Quixeramobim, Redenção, Santa Quitéria e Russas.

### 4.1 Descrição da Base de Dados

As variáveis utilizadas para calcular cada um dos indicadores e determinar o índice de desenvolvimento previdenciário (IDP) são:

a) Reserva Matemática (RM): Montante destinado a pagamento de benefícios futuros, que corresponde à diferença entre o valor atual das obrigações com os benefícios do plano e valor atual dos direitos de contribuições futuras destinadas à cobertura destes mesmos benefícios, de acordo com o regulamento e o plano de custeio do plano. Os dados para cálculo da diferença foram extraídos dos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) de cada município.

b) Reserva Constituída (RC): Valor acumulado das contribuições vertidas pelo participante, descontada a parcela do custeio administrativo, podendo, ainda, ser deduzida aquela inerente aos riscos decorridos, quando forem de responsabilidade do participante. Esse valor é ajustado de acordo com o regulamento do plano de benefícios. Corresponde ao Valor do Ativo dos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA).

c) Receita Corrente Líquida (RCL): é o somatório das receitas tributárias, de contribuição, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzido da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social. Os dados foram extraídos do Balanço Patrimonial dos municípios nos sites do Tesouro Nacional e TCM.

d) Despesa previdenciária continuada com aposentados e pensionistas (Desp (I+P)): é a aplicação dos recursos do regime destinados ao pagamento de benefícios de aposentados e pensionistas do plano e assumidas diretamente pelo poder do ente federativo. Os valores foram extraídos do Demonstrativo Previdenciário do Regime Próprio.

e) Despesa de ativos (Desp (A)): recursos destinados ao pagamento da folha de salários dos ativos existentes no plano. Os valores foram extraídos do Demonstrativo Previdenciário do Regime Próprio.

f) Contribuição Patronal (CP): contribuição aportada pelo ente federativo visando custear as despesas do plano. Os valores foram extraídos do Demonstrativo Previdenciário do Regime Próprio.

g) Outras despesas previdenciárias (OutrasDespPrev): Outras despesas previdenciárias existentes no RPPS, além daquelas de caráter continuado. Essa informação foi obtida no Demonstrativo Previdenciário do Regime Próprio.

h) Situação conforme Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP): CRP é o documento emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, do MPS, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos pela Lei n.º 9.717/1998, pelo regime próprio de previdência, podendo ser Regular ou Irregular. Quando a situação está Regular significa que o regime próprio segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados. Essa informação foi extraída do site da Previdência Social.

## 4.2 Resultado do Índice de Desenvolvimento Previdenciário (IDP)

De acordo com a metodologia, inicialmente foram calculados os indicadores que formam o Índice de Desenvolvimento Previdenciário (IDP) dos municípios analisados para os anos de 2006 a 2008. Seguem tabelas com resultados.

### 4.2.1 Indicadores da Série Web no período de 2006 a 2008

**Tabela 5 - Indicadores utilizados no cálculo do IDP em 2006**

<b>Município</b>	<b>IRC</b>	<b>DPI</b>	<b>IMP</b>	<b>ICC</b>	<b>IFP</b>	<b>CRP</b>
Amontada	0,6225	0,2634	0,0042	0,0428	0,4461	Irregular
Aracati	0,0404	1,0763	0,1352	0,0581	0,2870	Irregular
Beberibe	0,5358	0,2229	0,0823	0,0244	0,1601	Regular
Boa Viagem	0,0116	0,8920	0,2314	0,0707	0,2799	Irregular
Capistrano	0,5677	0,0648	0,0187	0,0156	0,2768	Irregular
Caucaia	0,3069	6,4747	0,0304	0,0205	0,1784	Irregular
Choró	0,0168	0,7753	0,0387	0,0247	0,1877	Irregular
Eusébio	0,0000	0,1653	0,0090	0,0248	0,2361	Irregular
Fortaleza	0,0374	2,1040	0,2499	0,1266	0,4221	Regular
Fortim	0,3451	0,2077	0,0146	0,0252	0,2274	Irregular
General Sampaio	0,1574	0,3281	0,0026	0,0322	0,3118	Irregular
Horizonte	0,1801	0,2589	0,0593	0,0370	0,2558	Regular
Icapuí	0,6219	0,1067	0,0252	0,0274	0,2709	Irregular
Itaitinga	0,5952	0,2653	0,0016	0,0249	0,3138	Irregular
Itapajé	0,0630	0,8359	0,0706	0,0471	0,3580	Irregular
Itapiúna	0,0114	1,0055	0,1639	0,0389	0,2018	Irregular
Itarema	0,2583	0,3290	0,0003	0,0150	0,3025	Regular
Jaguaruana	0,2277	0,5575	0,0749	0,0279	0,3247	Irregular
Maranguape	0,2261	0,8175	0,0618	0,0434	0,3059	Irregular
Morada Nova	0,0037	0,8744	0,1079	0,0518	0,2934	Irregular
Ocara	0,3275	0,8426	0,0095	0,0253	0,2437	Regular
Pacoti	0,0180	1,5946	0,1733	0,0654	0,2726	Irregular
Palhano	0,2352	0,4726	0,1052	0,0512	0,2452	Irregular
Quiterianópolis	0,0563	0,5587	0,1088	0,0325	0,1868	Regular
Quixadá	0,0026	1,8056	0,1791	0,0975	0,4187	Irregular
Quixeramobim	0,3507	0,0046	0,1449	0,0630	0,2940	Regular
Redenção	0,0382	2,1058	0,0832	0,0774	0,5303	Irregular
Russas	0,0349	0,4038	0,1004	0,0302	0,2823	Irregular
Santa Quitéria	0,7352	0,0400	0,0096	0,0187	0,3321	Irregular

Fonte: Elaborado pelo autor

**Tabela 6 - Indicadores utilizados no cálculo do IDP em 2007**

<b>Município</b>	<b>IRC</b>	<b>DPI</b>	<b>IMP</b>	<b>ICC</b>	<b>IFP</b>	<b>CRP</b>
Amontada	0,6623	0,2272	0,0084	0,0437	0,4046	Regular
Aracati	0,0906	0,9567	0,1379	0,0603	0,2843	Regular
Beberibe	0,8181	0,0767	0,0633	0,0461	0,3830	Regular
Boa Viagem	0,0323	1,0015	0,1870	0,0724	0,3039	Regular
Capistrano	0,1930	0,4835	0,0306	0,0351	0,3023	Regular
Caucaia	0,2242	10,6079	0,1307	0,0339	0,1834	Regular
Choró	0,0406	0,6495	0,0487	0,0265	0,1725	Regular
Eusébio	0,5424	0,2227	0,0187	0,0311	0,2586	Regular
Fortaleza	0,0430	2,0865	0,2192	0,1235	0,4399	Regular
Fortim	0,9064	0,0174	0,0333	0,0481	0,3085	Regular
General Sampaio	0,1820	0,4046	0,0147	0,0419	0,3750	Regular
Horizonte	0,3001	0,2147	0,0542	0,0422	0,2988	Regular
Icapuí	4,7199	-0,1372	0,0347	0,0379	0,3070	Irregular
Itaitinga	0,6415	22,5797	0,0205	0,0382	0,3032	Regular
Itapajé	-0,0341	-82,9802	0,0566	0,0523	0,3816	Regular
Itapiúna	0,0204	1,2395	0,1302	0,0695	0,3084	Regular
Itarema	0,2813	0,3350	0,0004	0,0451	0,4453	Regular
Jaguaruana	0,3957	0,3751	0,0731	0,0853	0,4605	Regular
Maranguape	0,2786	0,6075	0,0694	0,0425	0,2894	Irregular
Morada Nova	0,0072	1,0094	0,1082	0,0655	0,3729	Irregular
Ocara	0,5035	0,4659	0,0145	0,0307	0,2830	Regular
Pacoti	0,0434	0,8024	0,1340	0,0584	0,2563	Regular
Palhano	0,0566	1,2190	0,1346	0,0738	0,3224	Regular
Quiterianópolis	0,0444	0,7175	0,1351	0,0346	0,1760	Regular
Quixadá	0,0037	1,5958	0,1766	0,0869	0,3683	Regular
Quixeramobim	2,7683	-0,0020	0,2126	0,0579	0,2100	Regular
Redenção	0,1250	0,9345	0,1294	0,0905	0,4944	Irregular
Russas	-0,0054	-1,0929	0,1076	0,0405	0,3035	Irregular
Santa Quitéria	0,9624	0,0066	0,0071	0,0228	0,2389	Regular

Fonte: Elaborado pelo autor

**Tabela 7 - Indicadores utilizados no cálculo do IDP em 2008**

<b>Município</b>	<b>IRC</b>	<b>DPI</b>	<b>IMP</b>	<b>ICC</b>	<b>IFP</b>	<b>CRP</b>
Amontada	0,2765	1,1079	0,0174	0,0457	0,3461	Regular
Aracati	1,0000	0,0000	0,1271	0,0581	0,2376	Regular
Beberibe	0,5534	0,2453	0,0854	0,0472	0,3037	Regular
Boa Viagem	0,0032	2,0096	0,1617	0,0881	0,2682	Regular
Capistrano	0,5812	0,0919	0,0244	0,0449	0,2469	Regular
Caucaia	1,1723	-0,0269	0,1044	0,0319	0,1509	Regular
Choró	0,0776	0,3098	0,0711	0,0329	0,1750	Regular
Eusébio	0,2739	0,4173	0,0293	0,0333	0,1839	Regular
Fortaleza	0,0655	1,4911	0,2046	0,1095	0,4036	Regular
Fortim	0,2628	0,4644	0,0400	0,0494	0,2646	Regular
General Sampaio	0,1273	0,5889	0,0347	0,0508	0,3110	Regular
Horizonte	0,4128	0,1716	0,0595	0,0423	0,2916	Regular
Icapuí	0,6078	0,1146	0,0463	0,0370	0,2448	Regular
Itaitinga	0,4376	0,4161	0,0492	0,0475	0,2724	Regular
Itapajé	0,2492	0,7460	0,0599	0,0597	0,3796	Irregular
Itapiúna	0,0192	1,7326	0,1167	0,0655	0,3088	Regular
Itarema	0,2739	0,6712	0,0014	0,0456	0,3562	Regular
Jaguaruana	0,1699	0,7935	0,0776	0,0626	0,3417	Regular
Maranguape	1,0503	-0,0253	0,0736	0,0395	0,2507	Regular
Morada Nova	-1,0827	-0,0078	0,1054	0,0661	0,3462	Regular
Ocara	0,3438	0,8223	0,0165	0,0303	0,2784	Regular
Pacoti	0,0352	1,3238	0,1424	0,0645	0,2854	Regular
Palhano	0,0045	0,9762	0,1370	0,0780	0,3173	Irregular
Quiterianópolis	0,0385	0,6604	0,1762	0,0356	0,1602	Regular
Quixadá	0,0085	1,5529	0,1659	0,0782	0,2880	Regular
Quixeramobim	1,6597	-0,0028	0,2279	0,0434	0,1366	Regular
Redenção	0,0158	2,1848	0,1080	0,0788	0,4570	Regular
Russas	0,0280	1,3593	0,1242	0,0631	0,2499	Regular
Santa Quitéria	1,1195	-0,0123	0,0061	0,0276	0,2024	Regular

Fonte: Elaborado pelo autor

#### 4.2.2 Análise geral do IDP no período de 2006 a 2008

Na tabela abaixo é apresentado o resultado do IDP de 2006 a 2008, onde os regimes com IDP até 0,499 têm desenvolvimento previdenciário considerado baixo; os regimes com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento previdenciário e com IDP maior que 0,800 têm desenvolvimento previdenciário considerado alto. A partir do cálculo anual do IDP dos regimes dos municípios selecionados foi possível identificar a ocorrência de movimentação entre grupos dos municípios segundo sua classificação de nível de desenvolvimento previdenciário, baixo, médio e alto.

**Tabela 8 - Comparação do IDP de 2006 a 2008**

<b>Municípios</b>	<b>IDP 2006</b>	<b>IDP 2007</b>	<b>IDP 2008</b>
Beberibe	0,883	1,000	0,883
Itarema	0,883	0,833	0,767
Quixeramobim	0,833	1,000	1,000
Horizonte	0,767	0,883	0,883
Ocara	0,767	0,883	0,767
Santa Quitéria	0,650	1,000	1,000
Fortim	0,650	1,000	0,883
Capistrano	0,650	0,767	0,883
Icapuí	0,650	0,767	0,650
Itaitinga	0,650	0,650	0,883
Quiterianópolis	0,650	0,650	0,650
Amontada	0,600	0,883	0,650
Eusébio	0,533	0,883	0,883
General Sampaio	0,533	0,767	0,650
Russas	0,533	0,533	0,250
Palhano	0,533	0,483	0,600
Fortaleza	0,433	0,383	0,483
Jaguaruana	0,417	0,783	0,600
Itapajé	0,417	0,767	0,650
Choró	0,417	0,650	0,767
Caucaia	0,417	0,533	1,000
Maranguape	0,417	0,533	0,767
Morada Nova	0,417	0,250	0,483
Boa Viagem	0,367	0,483	0,483
Aracati	0,300	0,600	1,000
Itapiuna	0,300	0,483	0,483
Pacoti	0,250	0,650	0,483
Quixadá	0,250	0,483	0,483
Redenção	0,150	0,317	0,200

Fonte: Elaborado pelo autor

Os regimes dos municípios de Quixeramobim, Horizonte, Santa Quitéria, Capistrano, Itaitinga, Eusébio, Choró, Caucaia, Maranguape, Boa Viagem, Aracati, Itapiúna e Quixadá obtiveram um crescimento do índice no decorrer do período analisado (2006 a 2008). Esse crescimento foi influenciado principalmente pelo fato de os regimes estarem preocupados em obedecer à legislação vigente, estando com situação regular em relação ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP em todos os anos analisados. Outro fator relevante nessa evolução do nível de desenvolvimento previdenciário foi o aumento do índice de reservas constituídas (IRC), pois a maior parte desses regimes está com maior volume de reservas, com tendência a conquistar uma situação financeira e atuarial mais equilibrada. Sobre a Dívida Pública Implícita (DPI), apesar de alguns regimes estarem com valor elevado, ou seja, na segunda faixa do indicador, entre 50% a 100% de comprometimento, inclusive, um deles com mais de 100% de comprometimento em 2008, a maioria está conseguindo reduzir o valor da dívida. O IMP desses regimes nos anos 2006, 2007 e 2008 estão todos inferiores a 25%, ou seja, na melhor faixa do indicador. O ICC também se apresenta de forma equilibrada, pois a maioria está inferior a 6%. Apenas alguns regimes se enquadram na segunda faixa desse indicador. Em relação ao comprometimento fiscal com pessoal, todos os regimes apresentaram IFP menor que 43,2%, ou seja, esse indicador mostrou-se bem equilibrado. Assim, pode-se concluir que os dois maiores fatores que contribuíram para esse resultado são o IRC e a situação regularidade do CRP, até mesmo, por se tratarem de indicadores fundamentais, portanto seus pesos são maiores. No entanto, os demais indicadores também influenciaram positivamente o resultado, por estarem em condição favorável.

Os regimes dos municípios de Palhano, Fortaleza e Morada Nova tiveram uma redução do índice do ano 2006 para 2007, porém houve recuperação em 2008, o que mostra uma preocupação do regime próprio em restabelecer suas contas públicas. A redução de 2007 ocorreu, principalmente, por causa da redução do IRC. O regime do município de Morada Nova teve sua dívida implícita aumentada, além de ficar com situação Irregular em relação ao CRP em 2006 e 2007. Palhano também estava com situação irregular no CRP, em 2006 e 2008. Quanto ao indicador ICC, todos os regimes tiveram um aumento de comprometimento em 2007. O IFP desses regimes teve pequena variação, pois o comprometimento fiscal com pessoal aumentou em 2007. O IMP também sofreu alteração, no entanto, não muito significativo, de forma a influenciar a queda do IDP em 2007.

Já os regimes dos municípios de Beberibe, Ocara, Fortim, Icapuí, Amontada, General Sampaio, Jaguaruana, Itapajé, Pacoti e Redenção tiveram uma melhora no índice do

ano de 2006 para 2007, mas diminuíram o índice em 2008. O aumento do IDP de 2007 justifica-se essencialmente pela regularização do CRP e aumento das reservas constituídas. O motivo da redução ocorrida em 2008 deve-se a uma redução das reservas constituídas (IRC) e aumento significativo da dívida implícita, da maioria dos regimes. O município de Itarema apresentou redução gradual nos anos analisados, migrando de um nível alto de desenvolvimento previdenciário em 2006 e 2007 para o nível médio em 2008, com índice de 0,767. Referido município apresentou situação regular em relação ao CRP nos três anos analisados. Russas apresentou o resultado do IDP de 0,533 em 2006 e 2007, passando para 0,250 em 2008. Apesar de estar com CRP regular em 2008, o município apresentou um aumento significativo da dívida implícita. O regime previdenciário do município de Quiterianópolis obteve o mesmo resultado em 2006, 2007 e 2008, cujo IDP foi igual a 0,650 e apresentou regularidade do CRP em todos os anos.

Importante destacar que, ao passar dos anos, nota-se uma preocupação com a regularidade do certificado de regularidade previdenciária – CRP. Em 2006, 22 municípios do total de 29 analisados apresentaram situação irregular, ou seja, 75,86%. Em 2007, essa quantidade diminuiu consideravelmente para cinco, representando 17,24%, e em 2008, apenas dois regimes apresentaram irregularidade, representando 6,9% do total. No entanto, observa-se que apenas a obtenção do certificado de regularidade não é suficiente para elevar o nível de desenvolvimento previdenciário dos regimes, como pode ser constatado no gráfico abaixo.

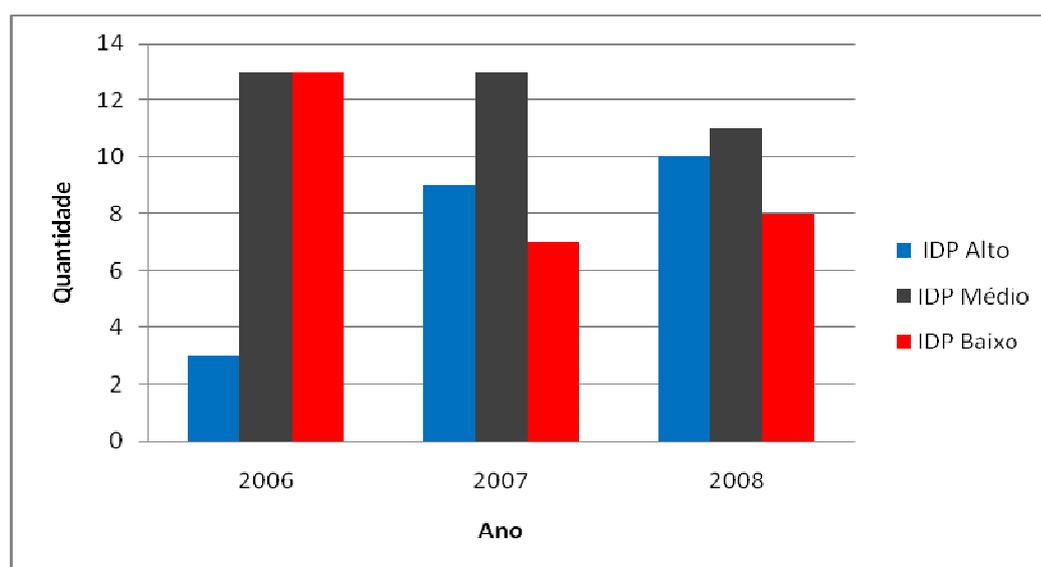


Gráfico 1 – Quantidade de RPPS por nível de desenvolvimento previdenciário – 2006 a 2008

Fonte: Elaborado pelo autor

Fortaleza, capital do Estado do Ceará, é o município mais populoso do Estado, com aproximadamente 2.500.000 habitantes. O regime apresentou índice de desenvolvimento previdenciário baixo em 2006, 2007 e 2008, 0,433, 0,383 e 0,483, respectivamente.

No ano de 2006, o município apresentou um IRC de 3,74% e no decorrer desses anos alcançou o percentual de 6,55%. Apesar dessa recuperação nas Reservas Constituídas, o município permaneceu na primeira faixa de pontuação do IRC, ou seja, inferior a 25%. Logo, obteve pontuação igual a zero nesse indicador em todos os anos analisados. Fato significativo por tratar-se de um indicador fundamental, o que gera impactante influência no cálculo do IDP. A dívida implícita pública do município também influenciou bastante o resultado do índice, pois apresentou resultado superior a 100% nos anos de 2006, 2007 e 2008, o que significa dizer que há muito comprometimento da arrecadação com pagamento de benefícios futuros.

Em relação à maturidade previdenciária, embora Fortaleza seja o município mais maduro dos 29 analisados, apresentou o indicador IMP abaixo do limite da primeira faixa, ou seja, com valor inferior a 25% em todos os anos. O ICC apresentou um desempenho razoável, se enquadrando na segunda faixa do indicador em 2006 e 2007 e na primeira faixa no ano 2008, com o resultado de 10,95%. Quanto ao comprometimento fiscal com pessoal, IFP, apenas em 2007 esse indicador esteve na segunda faixa, com 43,99%. Em todos os anos analisados, o CRP do regime de Fortaleza esteve com situação regular, ou seja, obedeceu à legislação vigente.

Surpreende-se, com o resultado encontrado, tendo em vista tratar-se de um município de economia crescente e de importante participação no Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Ceará nos últimos anos. Pode-se visualizar abaixo que o PIB do município evoluiu positivamente nos anos de 2002 a 2008.

**Tabela 9 – Evolução do PIB do município de Fortaleza – 2002 a 2008**

<b>Ano</b>	<b>PIB</b>	
	<b>em mil (R\$)</b>	<b>per capita</b>
2002	14.423.062	6.415
2003	15.549.352	6.788
2004	17.562.202	7.529
2005	19.734.557	8.309
2006	22.537.716	9.325
2007	24.474.012	10.066
2008	28.350.622	11.461

Fonte: IBGE

Diante dessa situação, constata-se que a grande responsabilidade do desenvolvimento dos regimes próprios está na sua forma de gerenciar os recursos e não necessariamente na situação econômica dos municípios.

#### 4.3 Modelo Econométrico

##### 4.3.1 Validação da Metodologia

Uma vez que os pesos atribuídos aos indicadores Fundamental e Necessário, de 0,7 e 0,3, respectivamente, foram pontuados de acordo com a experiência do autor, testou-se a sensibilidade do Índice de Desenvolvimento Previdenciário - IDP em relação aos pesos 0,6 e 0,4 e 0,8 e 0,2 para os indicadores considerados fundamentais e necessários, respectivamente:

**Tabela 10 – Resultado do IDP com pesos de 0,6 e 0,4 – 2006 a 2008**

<b>Municípios</b>	<b>IDP 2006</b>	<b>IDP 2007</b>	<b>IDP 2008</b>
Amontada	0,633	0,900	0,700
Aracati	0,400	0,633	1,000
Beberibe	0,900	1,000	0,900
Boa Viagem	0,43	0,533	0,533
Capistrano	0,700	0,800	0,900
Caucaia	0,500	0,600	1,000
Choró	0,500	0,700	0,800
Eusébio	0,600	0,900	0,900
Fortaleza	0,467	0,400	0,533
Fortim	0,700	1,000	0,900
General Sampaio	0,600	0,800	0,700
Horizonte	0,800	0,900	0,900
Icapuí	0,700	0,800	0,700
Itaitinga	0,700	0,700	0,900
Itapajé	0,500	0,800	0,700
Itapiuna	0,400	0,533	0,533
Itarema	0,900	0,833	0,800
Jaguaruana	0,500	0,767	0,633
Maranguape	0,500	0,600	0,800
Morada Nova	0,500	0,333	0,533
Ocara	0,800	0,900	0,800
Pacoti	0,333	0,700	0,533
Palhano	0,600	0,533	0,633
Quiterianópolis	0,700	0,700	0,700
Quixadá	0,333	0,533	0,533
Quixeramobim	0,833	1,000	1,000
Redenção	0,200	0,367	0,267
Russas	0,600	0,600	0,333
Santa Quitéria	0,700	1,000	1,000

Fonte: Elaborado pelo autor

**Tabela 11 – Resultado do IDP com ponderações de 0,8 e 0,2 – 2006 a 2008**

<b>Municípios</b>	<b>IDP 2006</b>	<b>IDP 2007</b>	<b>IDP 2008</b>
Amontada	0,567	0,867	0,600
Aracati	0,200	0,567	1,000
Beberibe	0,867	1,000	0,867
Boa Viagem	0,300	0,433	0,433
Capistrano	0,600	0,733	0,867
Caucaia	0,333	0,467	1,000
Choró	0,333	0,600	0,733
Eusébio	0,467	0,867	0,867
Fortaleza	0,400	0,367	0,433
Fortim	0,600	1,000	0,867
General Sampaio	0,467	0,733	0,600
Horizonte	0,733	0,867	0,867
Icapuí	0,600	0,733	0,600
Itaitinga	0,600	0,600	0,867
Itapajé	0,333	0,733	0,600
Itapiuna	0,200	0,433	0,433
Itarema	0,867	0,833	0,733
Jaguaruana	0,333	0,800	0,567
Maranguape	0,333	0,467	0,733
Morada Nova	0,333	0,167	0,433
Ocara	0,733	0,867	0,733
Pacoti	0,167	0,600	0,433
Palhano	0,467	0,433	0,567
Quiterianópolis	0,600	0,600	0,600
Quixadá	0,167	0,433	0,433
Quixeramobim	0,833	1,000	1,000
Redenção	0,100	0,267	0,133
Russas	0,467	0,467	0,167
Santa Quitéria	0,600	1,000	1,000

Fonte: Elaborado pelo autor

Analisando os resultados do IDP acima, considerando pesos de 0,6 e 0,4, para os indicadores fundamentais e necessários, respectivamente, pode-se afirmar que o resultado não sofre modificações muito significativas. Verifica-se, uma movimentação de grupos entre os níveis de desenvolvimento, no entanto a diferença no valor do IDP sofre pequena alteração, não representando impacto suficiente para concretizar a sugestão da mudança da pontuação dos pesos.

O resultado da segunda análise, com pesos de 0,8 e 0,2, apresenta-se de forma muito semelhante ao resultado com pesos originais, ou seja, 0,7 e 0,3. Embora quase todos os municípios apresentem alguma variação no resultado do IDP, para mais e para menos, poucos são os que se movimentam entre os grupos de representação do nível de desenvolvimento previdenciário nos anos analisados, o que dá mais validade à metodologia criada pelo NAP.

#### 4.3.2 Análise do Custo Suplementar como Indicador de Gestão

O custeio de um regime previdenciário é composto pelo custo normal e custo suplementar. Enquanto o custo normal representa a contribuição correta para fundação dos benefícios, o custo suplementar tem por objetivo refinar possíveis desvios entre os recursos devidos e os efetivamente acumulados.

Segundo Passos (2005), o custo suplementar é utilizado para cobrir desvios na gestão do sistema, tais como: ausência de contribuição, contribuição a outro sistema previdenciário, uso indevido das reservas com benefícios não previstos no Plano de Custeio, alíquotas menores que as de equilíbrio não estabelecidas pelo Cálculo Atuarial, baixa rentabilidade nos investimentos das reservas, gastos excessivos com despesas administrativas e outros.

O gráfico abaixo mostra o percentual do custo suplementar dos municípios analisados.

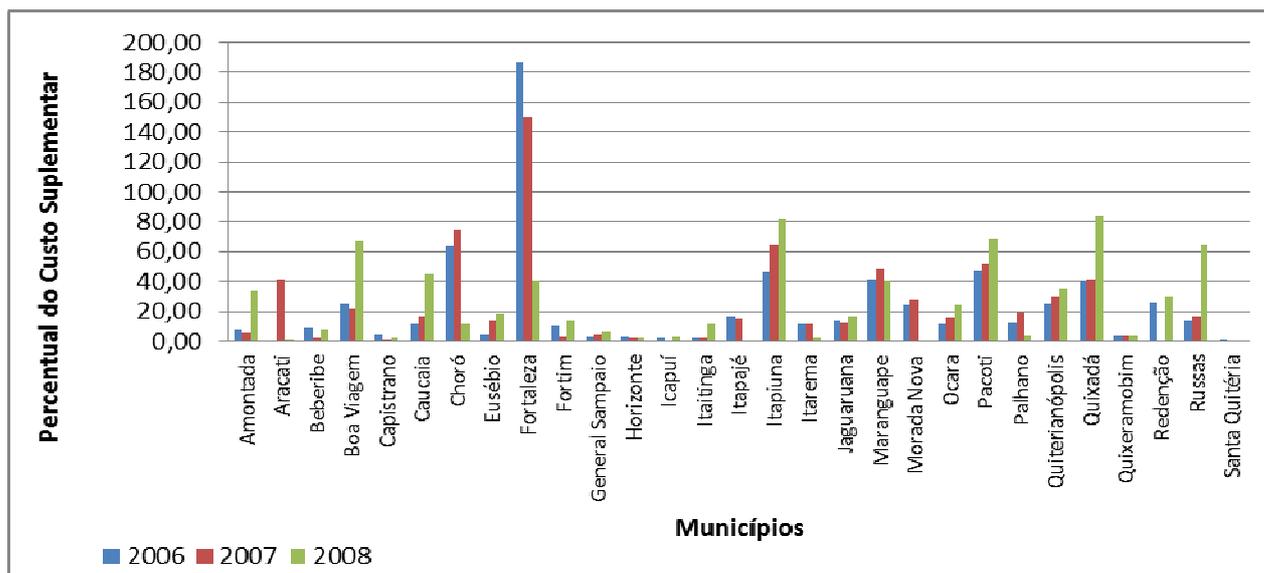


Gráfico 2 – Custo Suplementar dos RPPSs – 2006 a 2008

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante das informações dos custos de 2006 a 2008, foi possível verificar os seguintes resultados:

**Tabela 12 – Análise adicional do custo suplementar (%) – 2006 a 2008**

	2006	2007	2008
Média	23,2448	24,1445	24,9000
Desvio padrão	35,4127	31,5328	26,4606
Variância da amostra	1.254,06	994,32	700,16459
Mínimo	-	-	-
Máximo	186,38	149,65	84,26

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota-se a gradativa queda nos valores das estatísticas, tanto no que se refere às alíquotas máximas praticadas, como na média e variabilidade ao longo do período analisado. Apesar de esse fato ser indício da melhoria na gestão dos RPPS, os patamares ainda mostram-se elevados, uma vez que o limite legal do custo normal para o servidor e o ente é da ordem de 33%.

Diante disso, pode-se afirmar que baixos valores, ou mesmo a inexistência, de custos suplementares apontam para uma gestão eficiente, o que identifica estes como excelentes indicadores de desenvolvimento previdenciário.

Para examinar tal afirmação, elaborou-se um modelo de regressão utilizando o Eviews 5.0, com dados em painel com efeitos fixos. As variáveis usadas para os cálculos econométricos estão resumidas na Tabela abaixo.

**Tabela 13 – Descrição das Variáveis do Modelo**

Variáveis	Descrição	Fonte
IDP	Índice de Desenvolvimento Previdenciário	Calculado pelo autor
CUSTO_SUPL	Custo Suplementar	MPAS

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como as informações estão disponíveis para o período de 2006 a 2008, adotou-se o modelo de dados em painel com efeitos fixos. Admite-se que os coeficientes  $\beta$  são idênticos para todos os municípios, com exceção do termo independente  $\beta_1$ , que é específico a cada município, mantendo-se a hipótese da homogeneidade das observações.

O modelo a ser investigado é linear nos parâmetros e está descrito conforme segue abaixo:

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 X_{2it} + \varepsilon_{it} , \quad (8)$$

Onde:

$i$  representa o município ( $i = 1, 2, 3, \dots, 29$ );

$t$  é o ano avaliado ( $t = 2006, 2007, 2008$ ).

A variável dependente  $Y_{it}$  representa o resultado calculado do índice de desenvolvimento previdenciário. A variável explicativa está definida conforme segue:

$X_{2it}$ : variável quantitativa que representa o CUSTO\_SUPL;

Admite-se ainda as hipóteses:

- i.  $E(\varepsilon_{it}/X_2) = 0$ , ou seja, o valor esperado do erro aleatório é zero;

- ii.  $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma^2)$ , ou seja, os erros aleatórios seguem uma distribuição normal de média 0 e variância  $\sigma^2$ .

O programa gerou o seguinte resultado:

**Tabela 14 – Regressão - Variável Dependente IDP, total painel de 87 observações**

<i>Variable</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-Statistic</i>	<i>Prob.</i>
CUSTO_SUPL	-0.299421	0.070149	-4.268343	0.0001
C	0.708740	0.027440	25.82917	0.0000
<i>R-squared</i>	0.176506	<i>Mean dependent var</i>		0.636590
<i>Adjusted R-squared</i>	0.166818	<i>S.D. dependent var</i>		0.220872
<i>S.E. of regression</i>	0.201609	<i>Akaike info criterion</i>		-0.342249
<i>Sum squared resid</i>	3.454940	<i>Schwarz criterion</i>		-0.285561
<i>Log likelihood</i>	16.88783	<i>F-statistic</i>		18.21875
<i>Durbin-Watson stat</i>	1.520102	<i>Prob(F-statistic)</i>		0.000051

Fonte: Elaborado pelo autor

Analisando a variável independente, é possível visualizar que os resultados do teste *t-Student* indicam que é estatisticamente significativa, para o nível de significância de 0,10. Além disso, o sinal negativo da estimativa do parâmetro corrobora com a hipótese inicial da relação inversa entre o custo suplementar e o nível de desenvolvimento previdenciário. A probabilidade de rejeitar a hipótese verdadeira é muito baixa para as variáveis do modelo.

Pelo resultado do teste, constata-se a forte influência que o Custo Suplementar exerce no Índice de Desenvolvimento Previdenciário dos RPPSs.

Podemos afirmar que aproximadamente 17% da variação do nível de desenvolvimento previdenciário na amostra de municípios analisados é explicada pela variação da variável CUSTO\_SUPL.

O teste de significância global da regressão estimada, representado pelo *F-statistic*, que também pode ser considerado como um teste de significância do  $R^2$ , apresentou-se estatisticamente significativo, indicando que, de acordo com a amostra trabalhada, a

inclusão do indicador Custo Suplementar na metodologia de cálculo do IDP é válida e pode agregar valor à análise do nível de desenvolvimento previdenciário.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a estudar o desempenho dos regimes próprios de previdência social dos municípios cearenses no período de 2006 a 2008, através da metodologia do Índice de Desenvolvimento Previdenciário - IDP.

Ressalta-se a importância desse estudo no sentido de acompanhar a evolução do desempenho desses regimes previdenciários, uma vez que é fundamental que se conheça o sistema, suas fraquezas e estrutura, fazendo uma constante avaliação para se preparar melhor e cumprir o grande papel que um sistema previdenciário tem para com seus servidores.

Com a análise dos indicadores feitas nesse trabalho, foi possível comprovar que os regimes dos municípios de Quixeramobim, Horizonte, Santa Quitéria, Capistrano, Itaitinga, Eusébio, Choró, Caucaia, Maranguape, Boa Viagem, Aracati, Itapiúna e Quixadá, ou seja, boa parte dos municípios analisados está evoluindo em relação à sua situação financeira e atuarial, visando consolidar-se e honrar de forma segura os compromissos assumidos com seus segurados, gerindo bem seus recursos e não dependendo das receitas públicas locais. Alguns desses municípios apresentaram IDP muito baixo, no entanto houve uma evolução do índice no período analisado. Os regimes dos municípios de Palhano e Morada Nova tiveram uma redução do índice do ano 2006 para 2007, porém houve recuperação em 2008, o que mostra uma preocupação do regime próprio em restabelecer suas contas públicas. Já os municípios de Beberibe, Ocara, Fortim, Icapuí, Amontada, General Sampaio, Jaguaruana, Itapajé, Pacoti e Redenção tiveram uma melhora no índice do ano de 2006 para 2007, mas diminuíram seu índice em 2008.

O regime próprio do município de Itarema apresentou redução gradual nos anos analisados, migrando de um nível alto de desenvolvimento previdenciário em 2006 para o nível médio em 2008, com índice de 0,767. Russas apresentou o resultado do IDP de 0,533 em 2006 e 2007, passando para 0,2500 em 2008. Quiterianópolis obteve o mesmo resultado em 2006, 2007 e 2008, cujo IDP foi igual a 0,650 e apresentou regularidade do CRP em todos os anos. O município de Fortaleza apresentou nível de desenvolvimento previdenciário baixo nos anos de 2006, 2007 e 2008, com IDP de 0,433, 0,383 e 0,483, respectivamente.

Assim, pode-se concluir que as recentes mudanças ocorridas na legislação estão permitindo a construção e o crescimento de sistemas previdenciários sustentáveis. No entanto,

é necessário que a sociedade exerça rigoroso controle sobre a administração dos regimes próprios de previdência.

Nota-se que, a cada ano, os regimes estão atendendo às orientações da legislação e adaptando-se à nova realidade, buscando soluções para o déficit público previdenciário, mas sabe-se que são problemas de longo prazo, portanto exigem soluções também de longo prazo.

Quanto à ferramenta utilizada nesse estudo, reconhece-se sua importância para uma melhoria no conhecimento do sistema. No entanto, é possível reconhecer também a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia. Embora os testes de sensibilidade para validação dos pesos dados aos indicadores fundamentais e necessários não tenham gerado impactos significativos no cálculo do IDP, é imprescindível uma fundamentação teórica para a pontuação adotada no método do NAP, uma vez que tal fundamentação dará mais credibilidade à metodologia.

Visando validar a metodologia adotada, além das variáveis utilizadas no modelo, outras foram testadas através de modelo de regressão, tais como quantidade de ativos e assistidos, valor da cobertura previdenciária, custo normal, tempo de criação do regime, existência de déficit ou superávit, receitas tributárias e PIB. Porém, nenhuma destas apresentou correlação com o nível de desenvolvimento previdenciário.

Por fim, testou-se o modelo de regressão, incluindo a variável Custo Suplementar, que se apresentou estatisticamente significativa, ou seja, com forte influência no IDP. Logo, sugere-se a inclusão desse indicador na metodologia de cálculo do IDP, pois a variável pode agregar valor à análise do nível de desenvolvimento previdenciário dos regimes próprios de previdência social, bem como uma melhor análise da situação do elevado custo suplementar nos regimes próprios, através de uma revisão do plano de custeio, verificação das hipóteses atuariais ou até mesmo a possibilidade de aportes extras, na tentativa de equacionar os déficits existentes.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Jacqueline Lima. **Análises dos Determinantes Reais do Mercado de Fundos de Pensão nos Estados Brasileiros**. 2005. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Curso de Pós-graduação em Economia (CAEN), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

BRASIL, Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de nov. 1998.

\_\_\_\_\_, Ministério da Previdência e Assistência Social. **Previdência Social**. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: 20/05/2007 a 01/06/2007. Brasília: MPAS, 2007.

\_\_\_\_\_, Lei n.º 6.435, de 15 de julho de 1977. Dispõe sobre as entidades de previdência privada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de jul. 1977.

\_\_\_\_\_, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_, Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de dez.1998.

\_\_\_\_\_, Emenda Constitucional n.º 41, 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 n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de dez. 2003.

\_\_\_\_\_, Emenda Constitucional n.º 47, de 05 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 de jul. 2005.

BARROS, Gelma Maria Leitão. **Estudo comparativo dos Regimes Próprios de Previdência Social de cinco municípios cearenses**. 2008. Monografia (Especialização em Controladoria Governamental). Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Secretariado Executivo, Universidade Federal do Ceará.

DAMASCENO, Sergio. **Como Montar e Sustentar**. Revista Previdência Nacional. São Paulo, DB2 Editora, n. 1, p. 20-21, abril/maio/2008.

FERRARI, Augusto Tadeu; FREITAS, Wanderley. **Previdência Complementar dos Instituidores e da União, dos Estados e dos Municípios**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DOS FUNDOS DE PENSÃO. 24. 2003, São Paulo. Anais... Astúrias, 2003.

FONTOURA, Francisco Robson da Silva. **Avaliação da solvência econômico-financeira de entidades municipais gestoras de regimes próprios de previdência social**. 2003. Dissertação – Curso de Pós-graduação em Economia (CAEN), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

GALVÃO, Rafael. **Regimes Próprios de Previdência Estaduais: um enfoque atuarial**. 2007. Monografia (Bacharelado em Ciências Atuariais). Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Secretariado Executivo, Universidade Federal do Ceará.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

\_\_\_\_\_. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GUSHIKEN, Luiz et al. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Regime Próprio de Previdência dos Servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica**, v. 17, set/out/nov. Brasília: 2002.

\_\_\_\_\_. **Previdência Complementar: Entendendo sua complexidade**. 2001.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 7<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

JARDIM, Maria Aparecida Chaves. **A Previdência Social e o Mercado de Previdência Privada: Um olhar sociológico**. Revista da ABET – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, São Paulo, jul.-dez. 2003. Disponível em <<http://www.racenuca.ie.ufrj.br/abet/revista/artigos%205/maria.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2009.

PASSOS, Benedito Claudio. **IDP - Índice de Desenvolvimento Previdenciário: Uma nova ferramenta para a gestão previdenciária no Brasil**. Rio de Janeiro, E-papers Serviços Editoriais, 2005.

WINKLEVOSS, Howard E.. **Pension mathematics with numerical illustrations**. Second Edition. Pennsylvania, 1993.