

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO

SILVIA TEIXEIRA DA MOTTA

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO PREVIDENCIÁRIO
Aplicação de ferramenta de gestão aos
Regimes Próprios de Previdência Social
dos estados brasileiros

Porto Alegre
Maio de 2014

SILVIA TEIXEIRA DA MOTTA

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO PREVIDENCIÁRIO: Aplicação de ferramenta de gestão aos Regimes Próprios de Previdência Social dos estados brasileiros

Paper apresentado como requisito à conclusão do curso de Extensão em Economia e Gestão Pública Contemporâneas, no Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre

Maio de 2014

RESUMO

O dispêndio destinado à previdência social está comprometendo a capacidade de investimento dos entes federativos e a disponibilidade de recursos para financiar diversas políticas públicas, já que os custos para arcar com os benefícios previdenciários estão em acentuado crescimento. Isso se deve, especialmente às mudanças de fatores demográficos como o aumento da expectativa de vida e a diminuição da taxa de fecundidade. Por isso, tornou-se necessários a realização de reformas nos sistemas previdenciários de diversos países e o efetivo controle social. Adotou-se, neste estudo, um método de acompanhamento e controle da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos estados brasileiros, denominado índice de desenvolvimento previdenciário - IDP desenvolvido por Benedito Claudio Passos. O IDP é composto por outros indicadores e, analogamente ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, resulta em valores entre 0 e 1. Quanto maior o resultado, mais desenvolvido é o regime. A partir disso, realizou-se a comparação e o ordenamento dos resultados encontrados em forma de ranking entre os entes federativos. A análise dos valores do IDP, mostra que 88,89% dos entes federados possuem baixo desenvolvimento previdenciário. Apesar deste estudo ser um diagnóstico preliminar, uma vez que é necessária a obtenção de um maior número de informações para uma análise mais profunda da sustentabilidade dos RPPS, serve de alerta para a preocupante situação em que se encontram e da importância do efetivo controle da gestão dos fundos de previdência dos servidores públicos.

Palavras chave: previdência, servidor público, RPPS, controle da gestão

ABSTRACT

Expenditures for social security is compromising the investment capacity of Brazilian federative entities and the availability of resources to finance general public policies of their own, because costs to pay for social security benefits are in strong growth. This is due especially to changes in demographic factors such as increasing life expectancy and declining fertility rate. Therefore, it became necessary to reform retirement systems in many countries and to perform effective social control. This study adopted a method of monitoring and controlling the management of retirement funds for Brazilian states public servants, termed Social Security Development Index – SSDI, created by Benedito Claudio Passos. The index is composed of other indicators, analogously to Human Development Index – HDI, resulting in values between 0 and 1. Higher the result, the system is more developed. After this, a comparison was performed and the results found among the federative entities was ranked. The analysis of the values of SSDI, shows that 88.89% of federative entities have low social security development. Although this study is a preliminary diagnosis, since obtaining a larger number of information for a deeper analysis of sustainability is needed, it serves as a warning to the worrying situation of state public servant retirement funds in Brazil, and the importance of effective management control of them.

Key words: social security, public servants, retirement funds, management control

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 2 PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS | 3 |
| 2.1 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL | 3 |
| 2.2 MUDANÇAS DOS FATORES DEMOGRÁFICOS..... | 5 |
| 2.3 TAXA DE JUROS | 7 |
| 3 METODOLOGIA..... | 8 |
| 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS..... | 11 |
| 5 CONCLUSÃO | 16 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 17 |

1 INTRODUÇÃO

A previdência social é um seguro que garante a renda do contribuinte/segurado e de sua família, em casos de doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. Tem a função de substituir a renda do segurado, quando da perda de sua capacidade de trabalho. (Ministério da Previdência Social, 2014).

No Brasil, a previdência social é composta por três regimes distintos. Os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que funciona por meio de uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), denominada Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Este sistema é contributivo e de filiação obrigatória. Dentre os contribuintes, encontram-se os empregados da iniciativa privada, domésticos, avulsos, contribuintes individuais, rurais e os facultativos. Seus benefícios possuem um limite máximo, atualmente de R\$ 4.390.

Para os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinam-se os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), foco do presente estudo. Segundo Rabelo (2001), os atuais RPPS são organizados por fundos sem personalidade jurídica, autarquias, fundações públicas ou serviços sociais autônomos. Também são contributivos, de filiação obrigatória e o limite máximo de seus benefícios está definido no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal (CF). Os benefícios de aposentadoria e pensão desse regime são calculados pela média dos maiores salários do servidor (modalidade benefício definido). Atualmente, existem 2.158 regimes próprios de previdência administrados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com regras de financiamento específicas.

Por fim, existe o Regime de Previdência Complementar (RPC) administrado por Entidades Abertas e Fechadas de Previdência Complementar. É de caráter privado, com filiação facultativa, criado com a finalidade de proporcionar uma renda suplementar ao trabalhador ou servidor público, que deseje complementar os proventos oriundos da sua previdência oficial. Caso o ente federado implante o RPC, o RPPS será responsável pela parcela dos benefícios dos servidores até o teto do RGPS. O RPC complementar o benefício do servidor com uma renda calculada sobre o montante de contribuição acumulada (modalidade de contribuição definida).

Em dezembro de 2013, Leonardo Rolim, Secretário Nacional de Políticas de Previdência Social na data, em depoimento no Senado Federal, informou que o déficit financeiro dos RPPS em 2013 seria de cerca de R\$ 78 bilhões e o déficit atuarial ultrapassaria R\$ 3,5 trilhões. Além disso, as fraudes em 117 institutos de previdência resultariam em mais de R\$ 2 bilhões.

Segundo Rolin, esse rombo foi causado por má gestão, principalmente com o desvio de recursos para financiar investimentos governamentais. O déficit já compromete a situação financeira de uma dezena de estados e 186 municípios, que agora lutam judicialmente com o MPS para continuar a receber recursos federais e ter acesso ao crédito em bancos públicos.

O objetivo deste trabalho é aplicar, aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos entes federativos do Brasil, uma ferramenta de gestão previdenciária baseada no estudo desenvolvido por Benedito Claudio Passos (2005). Trata-se de um índice similar ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em que utilizando variáveis atuariais, financeiras, jurídicas e operacionais resulta em um valor entre 0 e 1. Quanto mais próximo a 1 for o índice, mais desenvolvido é o RPPS analisado.

Desta forma será possível acompanhar a evolução dos fundos de previdência ao longo dos anos, incentivar e disseminar a informação e o conhecimento, aprimorar as ferramentas de autorregulação e de controle social, como forma de buscar uma efetiva gestão dos RPPS, bem como realizar rankings entre os RPPS.

Esse estudo é composto por cinco sessões, sendo a primeira a introdução, onde o tema é contextualizado, bem como a problemática e o objetivo são expostos. A segunda parte trata da revisão da literatura, com referenciais teóricos sobre a tema proposto. A seguir, na terceira sessão, a metodologia apresenta a construção do índice, e as fontes de dados necessários para sua aplicação. A análise dos resultados é apresentada na quarta parte. E, por último, na quinta sessão, apresenta-se a conclusão sobre o estudo e as sugestões de novos mecanismos de controle.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

Segundo Nogueira (2012), a Previdência Social tem uma função social das mais relevantes e, por isso, tem sua necessidade de financiamento sempre compensada pelo poder público, o que pode comprometer os orçamentos públicos em todas as esferas de governo.

Quanto aos RPPS, nos últimos anos, alterações constitucionais vêm sendo realizadas com o fim de controlar o desequilíbrio entre receitas e despesas. Porém, a problemática que permanece a desafiar os governantes nas três esferas da Federação e os gestores dos regimes é a efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial, princípio estruturante previsto no caput do artigo 40 da CF.

A maior parte dos RPPS possui déficit atuarial a ser equacionado, originado de situações passadas relacionadas à forma pela qual foram constituídos e inicialmente geridos.

Para Vinícius Carvalho Pinheiro (2000) apud Nogueira:

O modelo de seguridade social do setor público foi organizado segundo a relação de trabalho pro-labore facto, em que o direito à aposentadoria não está condicionado à contribuição, senão à vinculação do funcionário ao Estado.

Neste modelo, ao aposentar-se, o empregado recebe os proventos de seu próprio empregador, que é o Estado. Assim, o inativo continua mantendo o status de funcionário, ao contrário do que sucede na iniciativa privada, onde cessa o vínculo de emprego e o custeio do benefício é responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e/ou de um Fundo de Pensão.

A contribuição do empregado, quando existe, financia benefícios para os dependentes, tais como pensões, ou serviços de assistência à saúde, além de outras modalidades de benefícios assistenciais. O pagamento da aposentadoria, em geral, é uma obrigação do Tesouro, da mesma maneira que o é o pagamento dos funcionários ativos.

Ainda, segundo Nogueira, as causas que conduziram ao desequilíbrio financeiro e atuarial crônico dos RPPS referem-se tanto ao modelo organizacional pelo qual esses regimes foram estruturados ao longo do tempo como às regras de acesso aos benefícios. Para o autor os principais problemas que contribuíram para a formação dos expressivos déficits da previdência são:

- a existência de diferentes regras entre poderes, órgãos e categorias profissionais, o que prejudicava a administração e a transparência do sistema, além de facilitar as fraudes e impedir o controle social.

- o modelo adotado pelos RPPS, no qual as aposentadorias eram financiadas diretamente pelos recursos do Tesouro, como parte da folha de pagamento dos servidores, enquanto as pensões, outros benefícios assistenciais e de saúde, ficavam sob a responsabilidade de Institutos, que recebiam as contribuições para esse fim. Esse modelo teve como consequências: a generosidade dos planos de benefícios oferecidos pelos Institutos, que ampliaram suas funções estritamente previdenciárias e passaram a oferecer também assistência financeira e habitacional; o corporativismo; os elevados custos administrativos; a inadimplência dos Governos no repasse das contribuições aos Institutos, devido do aumento de seus gastos com as aposentadorias; o desvio de recursos para outras finalidades.
- a deficiência na gestão das reservas acumuladas pelos Institutos, pela ausência de profissionais capacitados para executar uma política de investimentos que proporcionasse a melhor combinação entre risco e rentabilidade.
- a ausência de estudos atuariais para a definição das alíquotas de contribuição adequadas para cada RPPS.
- o elevado valor da aposentadoria e de seus reajustes, que eram calculados sobre a maior remuneração da vida laboral do servidor e permitia a incorporação de vantagens e gratificações, chegando a superar o seu salário em atividade, em muitos casos.
- a idade de ingresso no serviço público maior do que a idade de ingresso verificada na iniciativa privada, portanto, mais próxima da aposentadoria.
- a baixa renovação do quadro de pessoal, em parte causada pelo aumento das despesas com pessoal, reduzindo as potenciais contribuições para o sistema.
- a falta de regulamentação da compensação financeira entre os regimes de previdência, não permitindo que os RPPS recebessem do INSS os valores devidos pela contagem recíproca de tempo de serviço.
- o aumento das despesas com pessoal após o fim do período de inflação, que até então corroía parte dos salários.
- os expressivos passivos judiciais, decorrentes de ações emergenciais tomadas nos anos anteriores, como parte de planos econômicos de combate à inflação.

A maioria dos RPPS foram criados até 1998, sem a realização de um estudo atuarial que permitisse avaliar o custo do plano previdenciário e estabelecer as fontes de custeio necessárias para a adequada cobertura das obrigações com o pagamento dos benefícios. Este fato, aliado a outras deficiências estruturais e organizacionais, citadas anteriormente, resultou na formação de expressivos déficits atuariais, configurando um desequilíbrio atuarial crônico para muitos dos RPPS.

É entendimento do autor que, se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação se agravará no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa. O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à inevitável necessidade de sérias reformas previdenciárias que colocarão em risco os direitos dos servidores públicos.

2.2 MUDANÇAS DOS FATORES DEMOGRÁFICOS

Segundo Ricardo Pena Pinheiro (2007) e Eduardo da Silva Pereira (2009), os sistemas de previdência social são influenciados pelos fatores demográficos, ou seja, pelas alterações que ocorrem na quantidade, composição e distribuição espacial da população segurada por aqueles sistemas.

Para os sistemas previdenciários baseados no regime financeiro de repartição simples, a variável central de equilíbrio orçamentário é a estrutura etária da população, determinada pela taxa de fecundidade passada da população, ao passo que, para os sistemas previdenciários fundamentados na capitalização, a variável importante para esse equilíbrio financeiro é a mortalidade da população participante dos planos de benefícios. (PRESTON, 1982 e KEYFITZ, 1988 apud Pinheiro, 2007)

No caso brasileiro destaca-se entre as diversas alterações que ocorreram nas últimas décadas o processo conhecido como transição demográfica. Esse processo iniciou-se no Brasil na década de 40 com a redução da mortalidade, acompanhado de uma rápida queda da fecundidade no final dos anos 60. Seus impactos presentes e futuros sobre a estrutura etária populacional, com inevitáveis

efeitos sociais, culturais, políticas e econômicas constituem uma das principais razões apontadas para o desequilíbrio orçamentário da previdência social brasileira.

Esse cenário, sobre o qual os governos possuem uma capacidade de atuação mínima, terá também consequências relevantes para a previdência social, especialmente quanto à sustentabilidade de longo prazo. Causa disso, é que haverá, proporcionalmente, cada vez mais pessoas em idade de recebimento de benefícios do que em idade de contribuir, e esses benefícios durarão mais do que os benefícios pagos atualmente, pois as expectativas de vida também se alargam. Por isso, a avaliação da evolução demográfica de uma população torna-se necessária quando se busca o equilíbrio dos regimes de previdência.

A expressão transição demográfica consiste no processo de redução das taxas de natalidade e mortalidade de uma população, em que a mortalidade diminui antes da natalidade, e a diferença temporal na diminuição das taxas é responsável por uma aceleração no crescimento vegetativo e, portanto, na população. Todos os países desenvolvidos passaram por esse processo e, atualmente, vem se verificando nos países em desenvolvimento.

Muitos são os desafios sociais trazidos pela transição demográfica, diante da irreversibilidade da queda da fecundidade e seus lentos efeitos sobre a estrutura etária da população, cedendo lugar aos efeitos do declínio da mortalidade e ampliando, assim, as demandas por transferências de recursos para grupos etários mais velhos.

O aumento da expectativa de vida ao nascer e de sobrevida em idades avançadas da população está relacionado aos avanços na área de saúde e investimentos em educação e saneamento básico.

Além de a população estar vivendo mais tempo, o número de filhos por mulher durante o período reprodutivo tem reduzido de maneira acelerada. Em 1960, cada mulher tinha em média 6,2 filhos e, em 2000, essa taxa ficou em 2,3 filhos. Em 2010 registrou 1,86 (taxa de crescimento populacional inferior à taxa de reposição natural) de acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso está associado à revisão de valores sociais ligados à família, à adoção de métodos contraceptivos e ao aumento da participação da mulher no mercado de trabalho.

Há um expressivo processo de incremento da expectativa de vida ao nascer, da população brasileira, que decorre, dentre outros fatores, dos avanços na

medicina e da proteção social, inclusive dos idosos, no Brasil. Conforme os dados históricos do IBGE, a expectativa de vida ao nascer cresceu de 42,74 anos, em 1940, para cerca de 62 anos, em 1980, saltando para um patamar próximo a 70 anos, nos anos 2000. A nova projeção demográfica do IBGE, para 2060, aponta para uma expectativa de vida ao nascer de 81 anos. (IBGE, 2014)

2.3 TAXA DE JUROS

Segundo Eduardo da Silva Pereira, o aumento da longevidade da população, somado à tendência de estabilização das taxas de juros, em patamares inferiores aos praticados até o momento, torna necessária a avaliação do passivo atuarial dos planos de benefícios.

Quando a longevidade da população em geral aumenta, é de se supor que a longevidade do grupo de participantes de um determinado plano reflita esse aumento, de tal forma que esse parâmetro contribua significativamente para a majoração dos custos de financiamento dos benefícios.

Sob a mesma lógica, quando as taxas de juros básicas da economia diminuem, a rentabilidade dos recursos garantidores dos benefícios tende a se reduzir, elevando o custo do plano ou o expondo a um risco (de mercado, liquidez ou crédito) excessivo. Em ambos os casos, é exigida maior contribuição do participante e, também, do ente público, para garantir o benefício definido.

No atual contexto, a perspectiva aponta para um cenário em que a longevidade tenderá a aumentar e as taxas de juros básicos da economia, a cair. Somados os dois efeitos, os impactos sobre o custo dos planos de benefícios serão, obviamente, majorados. Nesse sentido, o órgão regulador e fiscalizador dos RPPS terá um importante papel a desempenhar, de modo que as normas previdenciárias sejam revisadas, com o objetivo de adequar o plano contributivo do regime.

3 METODOLOGIA

O cálculo do Índice de Desenvolvimento Previdenciário – IDP é composto pelo resultado de 18 (dezoito) indicadores que são divididos em quatro grupos (atuariais, financeiros, jurídicos e operacionais). Também são classificados como “fundamentais” ou “necessários”, de acordo com o nível de relevância que representam e da ordem de importância para a sobrevivência e desempenho do RPPS, com peso de 0,7 e 0,3, respectivamente.

Além disso, podem ser classificados em séries, em função da facilidade de serem encontrados e manipulados. Os indicadores de mais fácil obtenção e tratamento, provenientes de informações públicas e de divulgação obrigatória pelos RPPS, disponíveis na internet, compõem a série web. Acrescentando-se outros índices de difícil acesso e com algum grau de subjetividade na avaliação tem-se a série completa. Veja a relação de todos os indicadores, sendo os destacados em negrito aqueles que compõem a série web, objeto deste estudo.

Tabela 1 – Indicadores que compõem o IDP

| | | |
|---------------|--|---|
| Atuariais: | Reservas Constituídas – IRC Comprometimento da RCL – DPI Defasagem Contributiva – IDC Regularidade dos Repasses – IRR | Fundamental Fundamental Necessário Fundamental |
| Financeiros: | Maturidade Previdenciária – IMP Comprometimento Corrente – ICC Comprometimento Fiscal com Pessoal – IFP Crescimento Real das Reservas Técnicas – IRC | Necessário Fundamental Fundamental Fundamental |
| Jurídicos: | Enquadramento Legal – CRP Dinâmica Legislativa – IDL Participação de Segurados – IPART Mecanismos de Repasses – IMR Harmonia entre Poderes Locais – IHP | Necessário Necessário Necessário Fundamental Necessário |
| Operacionais: | Qualidade no Atendimento – IQA Concessão de Benefícios – ICB Ferramental Tecnológico – IFT Execução do Comprev – ICOMPREV Profissionalização de Gestores – IPG | Necessário Necessário Necessário Necessário Necessário |

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

O resultado do IDP será representado pela média aritmética das pontuações dos quesitos de cada indicador, ponderada pelo peso da classificação em fundamental ou necessário. O índice varia entre 0 (sistema em ruína ou em extrema dificuldade) a 1 (sistema em equilíbrio, possuindo gestão em nível de excelência).

Assim como o critério adotado pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, valores que resultarem até 0,499 considera-se de desenvolvimento previdenciário baixo, regimes com índices entre 0,5 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento e aqueles com IDP superior a 0,8, de alto desenvolvimento.

Os dados utilizados na construção dos indicadores foram extraídos do Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) do ano de 2013, referentes a data-base 31/12/2012, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado (RGF), ambos do 6º bimestre de 2012¹ conforme apresentados na tabela 2.

Tabela 2 – Dados utilizados na aplicação do IDP

| | |
|------|---|
| DRAA | 1) Ativo do Plano 2) Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios a conceder - BaC) 3) Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios concedidos - BC) 4) Valor Atual das Contribuições Futuras do Ente (BC) 5) Valor Atual das Contribuições Futuras do Ativo, Aposentado e Pensionista (BC) 6) Valor Atual das Contribuições Futuras do Ente (BaC) 7) Valor Atual das Contribuições Futuras do Ativo, Aposentado e Pensionista (BaC) 8) Valor Atual da Compensação Financeira a Receber 9) Valor Atual da Compensação Financeira a Pagar 10) Resultado Atuarial: (+) Superávit / (-) Déficit |
| RREO | 11) Despesa com Ativos ¹ 12) Despesa com Inativos e Pensionistas 13) Contribuição Patronal 14) Demais Despesas Previdenciárias 15) Receita Corrente Líquida |

¹ despesa corrente com pessoal e encargos (balanço orçamentário do RGF) subtraído da despesa com aposentadorias e pensionistas (demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do RPPS do RREO)

A tabela 3 demonstra as fórmulas de cálculo dos 6 (seis) indicadores utilizados nesse trabalho para avaliar e comparar os resultados do IDP dos RPPS dos 26 estados e DF.

Tabela 3 – Dados utilizados na aplicação do IDP

| | |
|--|---|
| <p style="text-align: center;">Reservas Constituídas</p> $IRC = \frac{RC}{RM} = \frac{1}{(2 + 3 + 9) - (4 + 5 + 6 + 7 + 8)}$ <p>Onde: RC = Reservas Constituídas do RPPS (16) RM = Reservas Matemáticas (17)</p> | <p style="text-align: center;">Comprometimento da RCL</p> $DPIm = \frac{(RM - RC)}{RCL} = \frac{(17 - 16)}{15}$ <p>Onde: RCL = Receita Corrente Líquida</p> |
| <p style="text-align: center;">Maturidade Previdenciária</p> $IMP = \frac{Desp (I + P)}{Desp (A)} = \frac{12}{11}$ <p>Onde: Desp (I + P) = despesa previdenciária com inativos e pensionistas Desp (A) = despesa (folha) de ativos</p> | <p style="text-align: center;">Comprometimento Corrente</p> $ICC = \frac{Despesa (I + P) + CP}{RCL} = \frac{12 + 13}{15}$ <p>Onde: CP = contribuição patronal, sem considerar a parte comprometida com o pagamento de benefícios (inativos e pensionistas)</p> |
| <p>Comprometimento Fiscal com Pessoal</p> $IFP = \frac{Despesa (A) + Despesa (I + P) + CP + Outras Desp Prev}{RCL} = \frac{11 + 12 + 13 + 14}{15}$ <p>Onde: Outras Desp Prev = outras despesas previdenciárias existentes no RPPS, além daquelas de caráter continuado.</p> | |
| <p>Enquadramento Legal – CRP</p> <p>Verificar se o ente está com o CRP regular ou irregular na data da pesquisa (14/03/2014).</p> | |

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para obtenção dos resultados do presente estudo, utilizaram-se os dados do DRAA, RREO e RGF e aplicaram-se as fórmulas descritas na metodologia, no capítulo anterior.

Para fins de uma análise mais substancial do desenvolvimento do regime de previdência do estado do Rio Grande do Sul, aplicou-se o índice aos demais entes da federação, possibilitando compara-los e ordena-los em um *ranking*.

Todos os estados possuíam DRAA 2013 cadastrado no site do MPS, assim como os RREO e RGF nos sites das Secretarias da Fazenda dos estados. Desta forma, obteve-se as informações necessárias para a apuração dos indicadores que compõem o índice de desenvolvimento previdenciário – IDP.

A tabela 4 mostra os parâmetros de avaliação e construção do índice.

Tabela 4 – Parâmetros dos indicadores que compõe o IDP

| Indicadores Série Web | Sigla | Peso | Ponto Ótimo | Critério de Pontuação | |
|---------------------------|------------------|------|--------------------------------|--------------------------------------|----|
| Reservas Constituídas | IRC | 0,7 | 1 | $\geq 75\%$ ou < 0 ou $\pm \infty$ | 10 |
| | | | | $25\% \leq IRC < 75\%$ | 5 |
| | | | | $< 25\%$ | 0 |
| Comprometimento da RCL | DPI _m | 0,7 | 0 | $\leq 50\%$ | 10 |
| | | | | $50\% < IDC < 100\%$ | 5 |
| | | | | $\geq 100\%$ | 0 |
| Maturidade Previdenciária | IMP | 0,3 | 0 | $< 25\%$ | 10 |
| | | | | $25\% \leq IMP < 50\%$ | 5 |
| | | | | $\geq 50\%$ | 0 |
| Comprometimento Corrente | ICC | 0,3 | $\leq 3\%$ da RCL | $< 6\%$ | 10 |
| | | | | $6\% \leq ICC < 12\%$ | 5 |
| | | | | $\geq 12\%$ | 0 |
| Comprometimento Fiscal | IFP | 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 | 0,7 | Regular | Regular | 10 |
| | | | | - | 5 |
| | | | | Irregular | 0 |

Aplicando-se as fórmulas dos seis indicadores que compõe a série web: Reservas Constituídas (IRC), Comprometimento da RCL (DPI), Maturidade Previdenciária (IMP), Comprometimento Corrente (ICC), Comprometimento Fiscal

com Pessoal (IFP) e Enquadramento Legal (CRP), encontraram-se os seguintes resultados expostos na tabela 5.

Tabela 5 – Resultados dos indicadores que compõem o IDP

| Valor | IRC | DPIIm | IMP | ICC | IFP | CRP |
|--------------|------------|--------------|------------|------------|------------|------------|
| AC | 3% | 280% | 20% | 12% | 59% | IRREGULAR |
| AL | 0% | 1205% | 50% | 26% | 66% | REGULAR |
| AP | 31% | 126% | 1% | 3% | 59% | IRREGULAR |
| AM | 2% | 602% | 22% | 11% | 62% | IRREGULAR |
| BA | 1% | 565% | 44% | 26% | 67% | REGULAR |
| CE | 0% | 418% | 25% | 18% | 67% | REGULAR |
| DF | 1% | 1576% | 20% | 12% | 62% | IRREGULAR |
| ES | 289% | -5% | 45% | 19% | 52% | IRREGULAR |
| GO | 0% | 1405% | 33% | 21% | 69% | IRREGULAR |
| MA | 6% | 269% | 28% | 15% | 58% | REGULAR |
| MG | 23% | 21% | 66% | 32% | 73% | IREGULAR |
| MS | 0% | 800% | 44% | 26% | 71% | IRREGULAR |
| MT | 70% | 71% | 22% | 23% | 91% | IRREGULAR |
| PA | 2% | 861% | 36% | 20% | 64% | IRREGULAR |
| PB | 32% | 4% | 49% | 22% | 66% | REGULAR |
| PI | 0% | 566% | 48% | 27% | 66% | IRREGULAR |
| PE | 0% | 245% | 48% | 27% | 66% | IRREGULAR |
| PR | 3% | 963% | 56% | 27% | 70% | REGULAR |
| RO | 0% | 803% | 10% | 8% | 58% | IRREGULAR |
| RJ | 70% | 104% | 246% | 30% | 40% | REGULAR |
| RN | 1% | 1551% | 30% | 23% | 69% | REGULAR |
| RR | 4% | 382% | 1% | 0% | 47% | IRREGULAR |
| RS | 0% | 1461% | 97% | 41% | 76% | REGULAR |
| SC | 0% | 1216% | 36% | 27% | 88% | IRREGULAR |
| SE | 0% | 1243% | 47% | 31% | 79% | REGULAR |
| SP | 0% | 4% | 106% | 23% | 40% | REGULAR |
| TO | 13% | 310% | 9% | 10% | 60% | IRREGULAR |

Logo após, aplicaram-se os critérios de pontuação, descritos na tabela 4, nos resultados percentuais encontrados em cada indicador. Esse critério visa enquadrar os resultados em três categorias: bom ou muito bom (nota 10), razoável (nota 5) e ruim ou péssimo (nota 0). Os valores estão demonstrados na tabela 6.

Tabela 6 – Resultado da Pontuação do IDP

| Valor | IRC | DPI _m | IMP | ICC | IFP | CRP |
|-------|-----|------------------|-----|-----|-----|-----|
| AC | 0 | 0 | 10 | 5 | 0 | 0 |
| AL | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| AP | 5 | 0 | 10 | 10 | 0 | 0 |
| AM | 0 | 0 | 10 | 5 | 0 | 0 |
| BA | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 10 |
| CE | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 | 10 |
| DF | 0 | 0 | 10 | 5 | 0 | 0 |
| ES | 10 | 10 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| GO | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| MA | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 10 |
| MG | 0 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| MS | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| MT | 5 | 5 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| PA | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| PB | 5 | 10 | 5 | 0 | 0 | 10 |
| PI | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| PE | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| PR | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| RO | 0 | 0 | 10 | 5 | 0 | 0 |
| RJ | 5 | 0 | 0 | 0 | 10 | 10 |
| RN | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 10 |
| RR | 0 | 0 | 10 | 10 | 5 | 0 |
| RS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| SC | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| SE | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 10 |
| SP | 0 | 10 | 0 | 0 | 10 | 10 |
| TO | 0 | 0 | 10 | 5 | 0 | 0 |

Por fim, após pontuar cada indicador, fez-se a média aritmética ponderada pelo peso dos grupos fundamental (0,7) ou necessário (0,3) a fim de encontrar o valor final do IDP. Os regimes que apresentaram valores inferiores a 0,499 são considerados de baixo desenvolvimento. Aqueles que resultaram em valores entre 0,5 e 0,799, de médio desenvolvimento. E os sistemas com o índice superior a 0,799, alto desenvolvimento. Os resultados dos IDP dos 26 estados e do DF estão apresentados na tabela 7.

Tabela 7 – Resultados dos IDP

| Valor | IDP | AVALIAÇÃO | Valor | IDP | AVALIAÇÃO |
|-------|-------|-----------|--------------|--------------|--------------|
| AC | 0,150 | BAIXO | PB | 0,633 | MÉDIO |
| AL | 0,233 | BAIXO | PI | 0,050 | BAIXO |
| AP | 0,317 | BAIXO | PE | 0,050 | BAIXO |
| AM | 0,150 | BAIXO | PR | 0,233 | BAIXO |
| BA | 0,283 | BAIXO | RO | 0,150 | BAIXO |
| CE | 0,333 | BAIXO | RJ | 0,450 | BAIXO |
| DF | 0,150 | BAIXO | RN | 0,283 | BAIXO |
| ES | 0,517 | MÉDIO | RR | 0,250 | BAIXO |
| GO | 0,050 | BAIXO | RS | 0,233 | BAIXO |
| MA | 0,283 | BAIXO | SC | 0,050 | BAIXO |
| MG | 0,233 | BAIXO | SE | 0,283 | BAIXO |
| MS | 0,050 | BAIXO | SP | 0,567 | MÉDIO |
| MT | 0,333 | BAIXO | TO | 0,150 | BAIXO |
| PA | 0,050 | BAIXO | MÉDIA | 0,224 | BAIXO |

Observa-se que nenhum estado está classificado como de alto desenvolvimento previdenciário. Apenas os estados do Espírito Santo, Paraíba e São Paulo apresentaram médio desenvolvimento (11,11%). Os demais estados e DF resultaram em baixo desenvolvimento (88,89%).

Esse resultado se explica principalmente pelo impacto dos baixos valores do indicador de reservas constituídas – IRC, pertencente ao grupo fundamental, que representa a relação entre as reservas formada e matemática, ou seja, mostra qual a proporção do compromisso total do RPPS que já faz parte do patrimônio líquido do mesmo. Em média apenas 19,26% do valor presente do compromisso futuro com os benefícios já está constituído na forma de reserva dos RPPS.

Seguido do IRC, os indicadores de comprometimento fiscal com pessoal (IFP) e de comprometimento corrente (ICC) foram os que obtiveram as piores pontuações. Mas por serem componentes do grupo necessário, não impactaram tão severamente no resultado final do IDP. Ambos demonstram a relação das despesas de pessoal com a Receita Corrente Líquida (RCL). A diferença é que o IFP considera no numerador, além da despesa com inativos e a cota patronal já computadas pelo ICC, a despesa com ativos e outras despesas previdenciárias como salário-família, auxílio-doença, salário-maternidade e auxílio-reclusão. A média encontrada foi de 62,45% e 20,57%, respectivamente, de cada indicador.

A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina que os estados e DF podem comprometer no máximo 60% da sua RCL com despesa de pessoal. Ao considerar-se a contribuição patronal do estado para o RPPS e as outras despesas previdenciárias esse valor é excedido. Os casos mais preocupantes são os dos estados de Santa Catarina (88%), Sergipe (79%), Rio Grande do Sul (76%) e Minas Gerais (73%).

O quarto indicador com o pior desempenho foi o comprometimento da RCL, pertencente ao grupo fundamental. Expressa a parte da reserva matemática descoberta pelo patrimônio líquido do RPPS em relação a RCL. Em média, os estados estão com 626,65% da sua RCL comprometida com o compromisso de honrar os benefícios previdenciários futuros. Os estados de Alagoas (1205%), Distrito Federal (1576%), Goiás (1405%), Rio Grande do Norte (1551%), Rio Grande do Sul (1461%), Santa Catarina (1216%) e Sergipe (1243%) apresentaram resultados acima de 1000%. Isso significa que para cada R\$ 10 de reserva matemática descoberta possuem R\$ 1 de RCL.

Por fim, os indicadores de maturidade previdenciária e do certificado de regularidade previdenciária apresentaram resultados satisfatórios elevando a pontuação final do IDP.

5 CONCLUSÃO

Com base nos resultados encontrados nesse estudo, percebe-se que a situação dos RPPS estaduais é extremamente delicada, já que as receitas não têm sido suficientes para honrar as despesas previdenciárias. É notória a tendência que esse quadro se agrave nos próximos anos, dado que o aumento da expectativa de vida da população e a diminuição da taxa de fecundidade estão invertendo a pirâmide etária brasileira.

Nota-se, então, a urgente necessidade de aplicar um efetivo controle sobre a gestão do sistema previdenciário do setor público e adotar medidas corretivas que garantam sua sustentabilidade, bem como seu equilíbrio financeiro e atuarial. As ferramentas de controle, a exemplo da proposta por esse estudo, servem para realizar o diagnóstico e o acompanhamento dos fundos de previdência, mas precisam ser aprimoradas e adequadas à realidade de cada ente federativo.

É imprescindível que a União, juntamente com os estados e municípios analisem alternativas de reformas que busquem a solução do déficit dos RPPS, sob pena dos Tesouros dos entes federativos serem incapazes de arcar com o déficit. Enquanto as reformas legislativas não ocorrem, já que dependem de fatores políticos, cabe aos gestores dos RPPS trabalhar na busca do aperfeiçoamento dos processos que já realizam. Alguns exemplos seriam a manutenção atualizada dos dados cadastrais dos segurados, ações mais severas de combate às fraudes (utilizando, se necessário, o respaldo da segurança pública), auditoria constante dos benefícios, comitê de investimentos composto por servidores capacitados, etc.

Por fim, é importante ressaltar que enquanto as aposentadorias e pensões forem calculadas na modalidade de benefício definido – BD (considera o valor dos salários no cálculo do benefício) o RPPS estará sujeito a novos déficits, não previstos nas avaliações atuariais, cada vez que a política de pessoal conceder reajustes superiores à inflação e ao crescimento salarial considerado nessa avaliação. A única maneira de impedir a imprevisibilidade do crescimento do compromisso previdenciário é a implantação da Previdência Complementar, pois essa é baseada na modalidade contribuição definida (CD), ou seja, considera somente as contribuições recebidas no cálculo do benefício que irá conceder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Previdência no Serviço Público. Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/demonstrativo-de-resultados-da-avaliacao-atuarial/>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Ouvidoria. Perguntas Frequentes. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/ouvidoria-geral-da-previdencia-social/perguntas-frequentes/regime-geral-rgps/>. Acesso em: 16 de março de 2014.

CASADO, José. Previdência de 10 milhões de servidores tem déficit bilionário. Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 21 dez. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da População das Unidades da Federação por sexo e idade: 2000-2030. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm. Acesso em: 23 de abril de 2014.

PASSOS, Benedito Claudio. IDP Índice de Desenvolvimento Previdenciário: uma nova ferramenta para a gestão previdenciária do Brasil. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2005.

PEREIRA, Eduardo da Silva. Previdência Social: Reflexões e Desafios. Coleção Previdência Social, v. 30. Brasília: Publicações MPS, 2009.

PINHEIRO, Ricardo Pena. A Demografia dos Fundos de Pensão. Coleção Previdência Social, v. 24. Brasília: Publicações MPS, 2007.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Reforma de la Seguridad Social y Federalismo: El Caso Brasileño. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, XI, jan. 1999, Brasília, ESAF. La Política Fiscal en America Latina.

RABELO, Flávio Marcílio. Regimes próprios de previdência: modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos. Coleção Previdência Social, v. 11. Brasília: Publicações MPS, 2001.