



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO: UM DIAGNÓSTICO DOS
REGIMES MUNICIPAIS NO NORTE DO PARANÁ**

Carlos Enrique Vallejo Brunelli

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Engenharia de Produção
da Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito parcial para a obtenção do
Grau de Mestre em Engenharia de
Produção.**

Orientador: Prof. Antonio Cezar Bornia, Dr.

Florianópolis, fevereiro de 2003

V182p

Vallejo Brunelli, Carlos Enrique.

Previdência do servidor público: um diagnóstico dos regimes municipais no norte do Paraná. / Carlos Enrique Vallejo Brunelli / Florianópolis, 2003.

170 f.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina.

1. Previdência social – Municípios – Paraná. 2. Seguridade social – Servidor público. I. Título.

CDD 368.40098162

CDU 368.4 (816.2)

PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO: UM DIAGNÓSTICO DOS REGIMES MUNICIPAIS NO NORTE DO PARANÁ

CARLOS ENRIQUE VALLEJO BRUNELLI

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a
obtenção do título de **Mestre em Engenharia de Produção** no **Programa de
Pós-Graduação em Engenharia de Produção** da
Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 24 de fevereiro de 2003.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Ph.D.
Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Antonio Cezar Bornia, Dr.
Orientador

Profa. Ana Maria Benciveni Franzoni, Dra.
Membro

Prof. Nelson Casarotto Filho, Dr.
Membro

*Para Márcia,
esposa, amiga e incansável incentivadora.
Aos nossos filhos, Isabella e Eduardo Enrique,
razão de nossas vidas.
Pelo apoio nos momentos difíceis e
pela compreensão durante minhas ausências.*

Agradecimentos

Ao meu Deus, pelas valiosas e inúmeras oportunidades que tive em minha vida e em especial pela alegria em concluir o presente trabalho. Dedico a Ele toda honra e toda a glória.

À Universidade Federal de Santa Catarina.

Ao Banco do Brasil que reiteradamente vem me distinguindo com sua confiança.

Ao meu orientador Professor Antonio Cezar Bornia, pelo acompanhamento pontual e competente.

Aos Professores do Curso de Pós-Graduação em Engenharia da Produção.

Aos colegas do Curso de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, por terem tornado esta jornada agradável mediante o seu convívio.

A Saturnino Disney Reche, amigo que orientou meus primeiros passos no tema deste trabalho.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste projeto.

*“Já se disse que o homem vive das
lembranças do passado e das esperanças do futuro.
E são as boas recordações e a segurança no porvir que ensejam,
no presente, a felicidade humana”.*

Arnaldo Sussekind

RESUMO

VALLEJO BRUNELLI, Carlos Enrique. **Previdência do Servidor Público: Um diagnóstico dos regimes municipais no norte do Paraná.** 2003. 171f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, UFSC, Florianópolis.

Esta pesquisa aborda a questão da previdência do servidor público municipal nos municípios localizados no norte do Estado do Paraná, especificamente na área de abrangência da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema – AMEPAR e da Associação dos Municípios do Norte do Paraná – AMUNOP. O trabalho efetua um diagnóstico dos regimes municipais de previdência nos municípios da área de estudo, centrando foco nos institutos municipais existentes, para verificar sua eficácia como instrumento a ser utilizado pelas administrações municipais na busca do atingimento do equilíbrio fiscal das finanças públicas municipais. Para tanto, foi realizada uma revisão da literatura existente sobre o tema, procurando, a princípio, elaborar uma abordagem histórica sobre a previdência social no Brasil e no mundo. Posteriormente são destacadas as modalidades de regimes, as principais diferenças entre eles, as principais dificuldades vivenciadas e a legislação normatizadora vigente. Na seqüência, direciona-se o foco para os regimes próprios de previdência municipal, destacando-se seus normativos legais específicos, suas principais características e os principais fatores de sucesso na qualidade da gestão dos institutos municipais de previdência. Logo após, destacam-se os impactos causados pela Lei de Responsabilidade Fiscal na administração previdenciária municipal. Tendo em vista a importância do equilíbrio financeiro e atuarial na gestão dos planos previdenciários, abordam-se os principais tópicos de ciências atuariais relacionados ao tema. Por último, faz-se um estudo sobre os regimes previdenciários dos municípios focados, sendo realizada uma pesquisa de campo onde foram levantados dados que, após tabulação e análise, permitiram embasar a elaboração do diagnóstico que os institutos municipais de previdência estão longe de ser um instrumento eficaz a ser utilizado pelas administrações municipais na busca do equilíbrio fiscal das contas dos municípios pesquisados.

Palavras-chave: Previdência, Previdência Municipal, Previdência Social, Seguridade Social e Servidor Público.

ABSTRACT

VALLEJO BRUNELLI, Carlos Enrique. **Social Securities for Public Servant: A diagnosis of municipal systems in the northern region of Paraná State.** 2002. 170f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, UFSC, Florianópolis.

This research addresses the issue of the public servant's social security systems in the cities from the northern region of Paraná State, specifically those which belongs to AMEPAR – Associação dos Municípios do Médio Paranapanema ant to AMUNOP – Associação dos Municípios do Norte do Paraná. A diagnosis of the studied cities social security systems is made. The existing municipal institutes of social security are studied in order to access how effective they can be and as instruments to be used by municipal administrations as a means of bringing into fiscal equilibrium. A wide review of a existing literature on the subject is presented starting with historical approach to the social security in Brazil and abroad. The types of systems, the main differences among them, the experienced difficulties and the extending regulating legislations are introduced. The municipal social security systems were focused, highlighting their specific legal rules. Their principal characteristics and the main reasons of success in managing public social security institutions are as well stressed up. The impact of the Fiscal Responsibility Law on managing municipal social security is analyzed. According to the actuarial science the main topics related to the subject were mentioned. Coming to the end, a study about social security systems is carried out. The analyses and the tabulation of the field research data allow to make a diagnosis drawing the final conclusions.

Keywords: Security, municipal security, social security, social welfare and public servant.

SUMÁRIO

Lista de Figuras	11
Lista de Quadros	12
Lista de Tabelas	13
Lista de Reduções.	15
1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Origem do Trabalho.	17
1.2 Objetivo do Trabalho	22
1.2.1 Objetivo Geral do Trabalho.	22
1.2.2 Objetivos Específicos do Trabalho.	23
1.3 Importância	23
1.4 Estrutura	25
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.	27
2.1 Seguridade Social	27
2.1.1 Conceitos e Objetivos	27
2.1.2 Evolução Histórica da Seguridade Social	31
2.1.2.1 Origens da Seguridade Social	31
2.1.2.2 Do Assistencialismo à Seguridade	33
2.1.2.3 O Estado do Bem-Estar Social – Welfare State	35
2.2 Previdência Social no Brasil	36
2.2.1 O Marco Inicial	36
2.2.2 Um Segundo Começo	40
2.2.3 A Dívida da União para com a Previdência Social	42
2.2.4 INPS – O superinstituto de Previdência Social	43
2.2.5 A Previdência Contemporânea	45
2.2.6 A Reforma da Previdência.	48
2.2.6.1 O Fator Previdenciário	63

2.2.6.2	Benefícios e Fontes de Custeio	65
2.2.6.2.1	Benefícios	65
2.2.6.2.2	Fontes de Custeio	69
2.2.6.3	O RGPS e o Regime dos Servidores Públicos – Diferenças	70
2.3	Regimes Próprios de Previdência Municipal	72
2.3.1	Histórico Recente	72
2.3.2	Normativos Legais	73
2.3.3	Principais Características	74
2.3.4	A Qualidade na Gestão dos Institutos de Previdência.	78
2.4	A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Município	79
2.5	A Ciência Atuarial	83
2.6	Associação dos Municípios do Estado do Paraná	88
2.7	Considerações Finais	89
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	91
3.1	Perguntas de Pesquisa	91
3.2	Definição dos Conceitos e Variáveis	93
3.3	Delineamento da Pesquisa	95
3.4	População Pesquisada	98
3.4.1	AMEPAR	98
3.4.2	AMUNOP	100
3.5	Instrumento de Pesquisa e Coleta de Dados	101
3.6	Tratamento dos Dados Coletados	104
3.7	Limitações da Pesquisa	104
4	ANÁLISE DOS DADOS	106
4.1	Perfil dos Municípios Pesquisados	106
4.1.1	Distribuição dos Municípios Pesquisados	106
4.1.2	Porte dos Municípios Pesquisados	107
4.1.3	Caracterização dos Mandatários Municipais	109
4.1.4	Receita Corrente Líquida e Despesas com Pessoal	112
4.2	Perfil dos Regimes Previdenciários municipais na região da AMEPAR e da AMUNOP	113
4.2.1	Regime Previdenciário Adotado	114
4.2.2	Razões que Fundamentaram a Escolha do Regime Previdenciário.	115

4.2.3	População Assistida pelos Regimes Previdenciários	118
4.2.4	Regularidade das Responsabilidades Previdenciárias	120
4.3	Perfil dos Institutos Municipais de Previdência na região da AMEPAR e da AMUNOP	122
4.3.1	Identificação dos Institutos Municipais de Previdência Pesquisados.	122
4.3.2	Época de Constituição dos Institutos	123
4.3.3	Perfil dos Gestores dos Institutos	124
4.3.4	Infra-Estrutura Operacional	125
4.3.5	Benefícios Concedidos	126
4.3.6	Gestão Contábil, Econômica e Financeira	128
4.3.7	Principais Dificuldades na Operacionalização dos Institutos	138
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	140
5.1	Conclusões	140
5.2	Recomendações	146
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148
	APÊNDICE – Formulário de Pesquisa de Campo	153
	GLOSSÁRIO.	163

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Sistema da Previdência Social no Brasil (E.C. nº 20/98)	. 49
Figura 2	Ativos Contribuintes / Inativos (INSS)	. 52
Figura 3	Apartheid Social.	. 53
Figura 4	Aposentadorias por Faixa de Idade (1998)	. 54
Figura 5	Dinâmica das Avaliações Atuariais	. 87
Figura 6	Associações de Municípios do Estado do Paraná Disposição Geográfica	. 88
Figura 7	AMEPAR – Localização Geográfica	. 98
Figura 8	AMEPAR – Mapa Geopolítico	. 99
Figura 9	AMUNOP – Localização Geográfica	. 100
Figura 10	AMUNOP – Mapa Geopolítico	. 101
Figura 11	Distribuição dos Municípios por Associação	. 106
Figura 12	Distribuição dos Municípios por Porte – AMEPAR/AMUNOP.	108
Figura 13	Grau de atenção às Responsabilidades Previdenciárias do município.	. 110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Evolução da Previdência Social Brasileira - Institucional .	47
Quadro 2	Evolução da Previdência Social Brasileira – Abrangida. .	48
Quadro 3	Reforma da Previdência – Principais Alterações – Regras Comuns ao RGPS e aos Regimes do Servidor Público. .	58
Quadro 4	Reforma da Previdência – Principais Alterações – Regras Aplicáveis ao Serviço Público	60
Quadro 5	Reforma da Previdência – Principais Alterações – Regras Aplicáveis à Iniciativa Privada	62
Quadro 6	Diferenças entre Aposentadorias	71
Quadro 7	Identificação dos Institutos Municipais de Previdência Pesquisados	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do saldo previdenciário do RGPS	50
Tabela 2	Resultado da Previdência Social – Jan-Dez/1999-2000.	50
Tabela 3	Número de beneficiários e gastos – RGPS, RPPS e Militares da União e dos Estados - 2000	53
Tabela 4	Aposentadorias concedidas – Público e privado.	55
Tabela 5	Classificação dos municípios por número de habitantes – AMEPAR / AMUNOP	107
Tabela 6	Classificação dos municípios por porte Comparativo AMEPAR / AMUNOP e Paraná	108
Tabela 7	Mandatários municipais – Tempo no cargo	109
Tabela 8	Grau de importância atribuída à questão previdenciária no equilíbrio fiscal do município	110
Tabela 9	Grau de conhecimento da legislação previdenciária	111
Tabela 10	Grau de conhecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 10	111
Tabela 11	Comprometimento da receita corrente líquida – Dados consolidados.	112
Tabela 12	Comprometimento da receita corrente líquida por porte do município	113
Tabela 13	Regime previdenciário adotado – Por associação e porte dos municípios.	114
Tabela 14	RGPS – Motivos que fundamentaram a escolha.	115
Tabela 15	RPPS – Motivos que fundamentaram a escolha.	117
Tabela 16	População assistida pelos regimes de previdência – AMEPAR / AMUNOP – Consolidado	119
Tabela 17	População assistida pelos regimes de previdência – Ativos, inativos e pensionistas por associação de município	120
Tabela 18	Regularidade das responsabilidades previdenciárias – AMEPAR / AMUNOP	121
Tabela 19	Época de constituição dos institutos municipais de previdência – Dados consolidados	123

Tabela 20	Institutos municipais de previdência – Tempo de constituição	124
Tabela 21	Institutos municipais de previdência – Principais dirigentes	125
Tabela 22	Quadro de pessoal dos institutos municipais de previdência – Quadro próprio	125
Tabela 23	Plano básico de benefícios concedidos	127
Tabela 24	Plano estendido de benefícios concedidos	128
Tabela 25	Utilização de assessoria – Por tipo	128
Tabela 26	Regularidade do cadastro de segurados	129
Tabela 27	Método de contabilização das reservas	129
Tabela 28	Número de planos com avaliação atuarial e auditoria externa	130
Tabela 29	Grau de utilização de bases atuariais para determinação da taxa de contribuição	131
Tabela 30	Taxas de contribuição – Segurado/participante.	131
Tabela 31	Taxas de contribuição – Patrocinador	131
Tabela 32	Regularidade nos repasses das taxas de contribuição.	132
Tabela 33	Regimes financeiros adotados	133
Tabela 34	Gestão dos ativos atuariais.	133
Tabela 35	Grau de utilização de planos de investimentos	134
Tabela 36	Grau de utilização de instrumentos de análise de risco.	134
Tabela 37	Principais modalidades de aplicação dos ativos atuariais – Por volume	135
Tabela 38	Equilíbrio financeiro dos planos previdenciários – AMEPAR/ AMUNOP – Em R\$	136
Tabela 39	Principais dificuldades operacionais	138

LISTA DE REDUÇÕES

Siglas

AMEPAR	Associação dos Municípios do Médio Paranapanema
AMUNOP	Associação dos Municípios do Norte do Paraná
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CEME	Central de Medicamentos
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
E.C.	Emenda Constitucional
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPFESP	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos

IAPTEC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes de Cargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência Médica da Previdência Social
SPS	Secretaria da Previdência Social

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o tema do presente estudo, o problema a ser pesquisado e os objetivos que se esperam atingir. Além disso, demonstra a importância do tema proposto e as principais preocupações que dele decorrem, bem como a estrutura deste trabalho.

1.1 ORIGEM DO TRABALHO

Ao longo de vários séculos o homem tem permanente preocupação com o seu bem estar, seja ele imediato ou futuro.

Surge, assim, a Previdência Social¹. Em sentido mais restrito como sendo um instrumento a dar segurança ao cidadão e sua família, procurando prover-lhes em suas necessidades básicas quando aquele não mais apresentar capacidade laboral, seja decorrente da velhice, doença, acidentes do trabalho, invalidez ou morte.

Em sentido mais amplo, a Previdência Social exerce um papel de destaque no desenvolvimento econômico-social de um país, sendo instrumento eficaz na distribuição de renda e na formação de poupança estável que possibilita *funding* de longo prazo para financiamento dos investimentos produtivos.

Contudo, os grandes desequilíbrios apresentados pelo sistema previdenciário, não só aqui no Brasil, mas no mundo todo, coloca em “xeque” sua capacidade de cumprir a missão. Conforme Stephanes (1998, p.8), “a crise que afetou o mundo inteiro na década de 1980 evidenciou o esgotamento das fontes tradicionais de financiamento”.

O problema da previdência há muito vem sendo exaustivamente discutido no Brasil e no mundo. Há consenso de que os modelos existentes estão *sub judice* (Martinez, 1997, p.8), pois não conseguem prevalecer diante

¹ Neste contexto, entenda-se por Previdência Social todo o sistema previdenciário, público e privado.

de cenários complexos que hoje se apresentam, onde se constata um movimento intenso de globalização, desemprego persistente, aumento da expectativa de vida da população, robotização, relações econômicas instantâneas, economias cada vez mais informais e novos conceitos em contratos de trabalho. No Brasil o problema atingiu dimensões ainda maiores, pois não seguiu doutrinas, princípios e fundamentos que possibilitam a criação de sistemas previdenciários de qualidade.

Stephanes (1998, p.4) afirma que no Brasil não prevaleceu a abordagem técnica, mas sim sucessivas interferências políticas para conciliar objetivos conflitantes:

... os legisladores não se preocuparam muito com quem iria arcar com a conta e quanto ela custa hoje e custará no futuro. São exemplos dessa interferência o paternalismo, a generosidade e os privilégios a determinados segmentos com maior capacidade de influência política que encontramos em nosso sistema.

Dessa forma, existiam regras que regiam e ainda, em parte, regem a previdência social que não encontram paralelo em outros lugares, o que possibilitava que pessoas pudessem se aposentar com menos de 40 anos de idade (Stephanes, 1998, p.66-67) – regras como aposentadoria por tempo de serviço e não por idade, critérios especiais para contagem em dobro de tempo para aposentadoria e aposentadorias especiais, dentre outras.

Tais distorções fizeram com que a Previdência Social no Brasil passasse a apresentar uma situação atuarial delicada.

Segundo Giambiagi (2000, p.2), os sucessivos governos não tinham em pauta a sua solução, pois não constava dentre as suas prioridades:

... o desequilíbrio atuarial foi durante décadas um problema meramente potencial, não merecendo dos Governos uma maior atenção. Foi só em meados dos anos 90, quando o mencionado desequilíbrio se converteu em um problema de caixa, que o Poder Executivo se mobilizou para modificar as regras que regem as aposentadorias e pensões, no sentido de minimizar o desajuste que ameaçava se agravar.

Porém, quando se apresenta a oportunidade de se corrigir os desvios apresentados, esta não é aproveitada na sua totalidade.

Foi assim quando da elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988, que apresentou significativos avanços na área da Seguridade Social, porém, num arrobo ufanista, foram estabelecidos direitos sem, contudo, determinar as fontes de custeio, ou seja, a forma de como seriam pagos esses direitos.

Da mesma forma, posteriormente, a partir de 1995, quando se começou a discutir o projeto de Reforma da Previdência elaborado pelo Executivo, foram tantas as emendas ao projeto apresentadas no Congresso Nacional que ao ser aprovada a Emenda Constitucional nº 20 por pouco não lembrava o projeto original.

Inicialmente, a reforma poderia ser considerada um malogro, dada a disparidade entre o que foi aprovado pelo Congresso Nacional e a proposta ambiciosa preliminarmente apresentada pelo Executivo. Giambiagi & Além (1997, p.7) afirmam que a proposta de reforma foi drasticamente modificada na Câmara dos Deputados, “gerando um projeto significativamente diferente e muito mais modesto que o texto original – que, por sua vez, estava longe de representar uma mudança radical em relação ao modelo vigente”. Entretanto, tais mudanças criaram empecilhos às escandalosas aposentadorias precoces e estabeleceram o fator previdenciário, que mais a frente será abordado, permitindo que o déficit crescente da previdência seja mantido sob controle por um certo período de tempo.

O sistema previdenciário brasileiro é composto por três conjuntos de regimes (Stephanes, 1998, p.33): no setor privado, o *Regime Geral de Previdência Social (RGPS)*, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e os *regimes complementares*; no setor público, os *regimes dos servidores públicos* (União, Estados, Municípios e poderes Executivo, Legislativo e Judiciário).

Em se tratando de Municípios, cabe ressaltar que a este ente público é optativo a vinculação de seus servidores ao RGPS ou a institutos de previdência próprios.

O modelo de financiamento utilizado pelo sistema previdenciário brasileiro se baseia no regime de repartição simples, onde as contribuições dos atuais trabalhadores financiam as aposentadorias dos inativos, enquanto as próximas gerações vão financiar os benefícios dos que estão hoje contribuindo, ou seja, o modelo se baseia na premissa de que as contribuições arrecadadas devem suportar as despesas com os benefícios concedidos. Porém, desde 1994, todo o sistema apresenta déficit, isto é, gasta mais do que arrecada, fazendo com que o governo venha a desviar recursos de suas atividades fim para o custeio do déficit (Oliveira, 1999, p.13). Em outras palavras, se o sistema previdenciário brasileiro apresentasse equilíbrio entre o que arrecada e o que gasta, sobrariam recursos que possibilitariam ao governo aumentar seus investimentos em infra-estrutura, saneamento básico, educação, segurança, saúde e habitação.

Este quadro se repete em todos os regimes previdenciários, privado (RGPS) e público (RPPS), sendo este último o grande vilão. Estima-se que a previdência do setor público represente cerca de 79% do déficit total, estimado no ano de 2001 em R\$ 61,5 bilhões, equivalente a 5,2% do PIB (Brasil, Livro Branco da Previdência Social, 2002, p.17).

Tal situação tende a se agravar. O número de servidores inativos cresce rapidamente. Estima-se que, dentro de mais alguns anos, muitos Estados e Municípios terão despesas com inativos iguais às decorrentes do pessoal ativo (Stephanes, 1998, p.104).

Segundo Arruda (2001, p.37), “no Paraná, por exemplo, enquanto as receitas líquidas evoluíram 31% entre 1991 e 1996, o gasto com inativos aumentou 88%”.

Assim, não é difícil prever que dentro em breve a despesa com pessoal venha a consumir a totalidade do orçamento de Estados e Municípios.

Em busca do equilíbrio financeiro das contas públicas, em 31.05.1999 foi aprovada a Lei Complementar nº 96, também conhecida como Lei Rita Camata que, dentre outros dispositivos reguladores, passou a estabelecer percentual máximo de 60% de comprometimento das receitas correntes líquidas com

gastos de pessoal ativo e inativo. Atualmente a lei que normatiza esses limites é a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Diante do cenário descrito, a situação dos Municípios não é muito diferente, sendo, também, muito delicada. Apesar dos esforços despendidos, muitos Municípios ainda não se enquadraram nos limites legais, o que os leva a comprometer seus orçamentos com despesas de pessoal em prejuízo de investimentos de interesse dos munícipes, seja por falta de conscientização dos dirigentes municipais, seja pela própria impossibilidade técnica de ajustes imediatos, a exemplo dos grandes Municípios, onde, após décadas de indiferença por parte de governos anteriores, os esforços exigidos para os ajustes são brutais. Stephanes (1998, p.105) vem também afirmar “que tais despesas reduzem o espaço para os investimentos necessários em infraestrutura, saneamento básico, educação, saúde, habitação e segurança”.

Cabe ressaltar que mesmo aqueles Municípios hoje enquadrados nos limites técnicos poderão, no futuro, virem a se desenquadrar caso não tenham como objetivo permanente a eficiência administrativa, pois, com o tempo, seus servidores passarão à inatividade e outros virão a ocupar as vagas abertas, contribuindo para o incremento do número total de servidores sob responsabilidade dos Municípios.

Assim, equacionar e administrar a questão previdenciária se constitui num dos principais desafios dos prefeitos. O sucesso das administrações municipais e o equilíbrio futuro das finanças das prefeituras estarão diretamente vinculados à forma como venha a ser encaminhada essa questão (Moraes, 2001, p. 5).

Neste contexto, a figura dos Institutos Municipais de Previdência se apresenta como um valioso instrumento para que as finanças públicas municipais atinjam o equilíbrio no futuro, visto que estes fundos poderão absorver os custos com servidores inativos, desonerando, assim, o orçamento municipal.

Em inúmeros municípios que compõem a região norte do Estado do Paraná, tão logo promulgada a Constituição Federal de 1988, vários dirigentes municipais se apressaram em instituir regimes próprios de previdência social, não com o intuito precípua de resolver a questão previdenciária dos servidores municipais, mas sim no sentido de obter momentânea folga financeira no combalido caixa municipal, visto que com a instituição dos regimes próprios deixaram de recolher as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores, sem, contudo, capitalizar o novo fundo previdenciário. Configurando-se, assim, os institutos de fachada.

Conforme informações junto à Superintendência do INSS em Londrina, muitos desses municípios estão revendo suas posições iniciais e voltando a se filiar ao RGPS. Contudo, não existe um consenso sobre qual é o melhor caminho a seguir.

A partir das considerações apresentadas e, tendo como premissa que os Institutos de Previdência Municipais se apresentam como importante instrumento na administração da questão previdenciária, elaborou-se a seguinte questão problema deste estudo:

Qual é a situação dos regimes de previdência dos Municípios localizados no norte do Estado do Paraná, área de abrangência da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema – AMEPAR – e da Associação dos Municípios do Norte do Paraná – AMUNOP?

1.2 OBJETIVO DO TRABALHO

1.2.1 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

O objetivo geral consiste em efetuar um diagnóstico dos regimes de previdência dos municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e pela AMUNOP, centrando o foco nos institutos municipais existentes com o intuito de verificar sua aderência às normas consideradas fundamentais ao seu

perfeito funcionamento, ao tempo em que também procura levantar as dificuldades enfrentadas para atingir os objetivos a que se propõem.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO

No que concerne aos objetivos específicos, pretende-se:

- Caracterizar o perfil dos Municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e pela AMUNOP;
- Caracterizar o perfil dos regimes previdenciários dos Municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e pela AMUNOP;
- Caracterizar o perfil dos Institutos Municipais de Previdência Social dos Municípios identificados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e pela AMUNOP;
- Verificar a situação financeira e atuarial dos Institutos de Previdência dos Municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e pela AMUNOP; e
- Catalogar as dificuldades enfrentadas pelos Institutos de Previdência dos Municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e pela AMUNOP.

1.3 IMPORTÂNCIA

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gestores municipais se defrontam com um desafio inadiável: o equilíbrio fiscal do orçamento municipal. Foram estabelecidos rígidos limites para gastos no setor público. Não existe ajuste fiscal possível no setor público sem que seja equacionada a questão previdenciária.

Se ainda assim fosse possível fazer o ajuste sem mexer nessa questão, existem regulamentações, em especial a Lei nº 9.717, de 27.11.1998, que

definiu regras leoninas de funcionamento do regime previdenciário do setor público.

A Lei define que o ente público pode apenas gastar com inativos até 12% da receita operacional líquida – dispositivo suspenso momentaneamente através de medida provisória – e a totalidade das despesas com pessoal não pode exceder a 60%.

O descumprimento das determinações da LRF enseja punições aplicáveis aos Municípios e às autoridades locais, estes respondendo, inclusive, penalmente pelas infrações.

Mesmo assim, os Estados brasileiros, aí incluídos os Municípios, “pouco ou nada fizeram para resolver o mais grave dos problemas de longo prazo das finanças públicas: arrumar recursos para pagar a aposentadoria de servidores e pensionistas” (**Bomba de Retardo**, 2001).

Mesma visão do processo pode-se verificar em Arruda (2001, p. 42), onde afirma “que de 1997 até o ano de 2000, muito pouco foi feito pelos gestores da coisa pública para equilibrar as contas com pessoal”.

Dessa forma, os RPPS municipais se constituem em importante instrumento no sentido de auxiliar as administrações municipais nos ajustes necessários para alcançarem o equilíbrio fiscal, pois poderão absorver os custos com servidores inativos, desonerando, assim, o orçamento municipal.

Todavia, verifica-se que muitos dos RPPS municipais são verdadeiros fundos de fachada, pois seus patrocinadores não vêm recolhendo as contribuições necessárias à sua capitalização, fazendo com que a responsabilidade pelos custos decorrentes dos inativos permaneçam com os Municípios.

Entretanto, tal situação tende a mudar. Na esfera Estadual algum movimento mais efetivo se verifica. Alguns governadores já se conscientizaram quanto à necessidade de abordar o problema de frente, não admitindo mais o adiamento da solução. No Estado do Rio de Janeiro, o então governador Antony Garotinho conseguiu junto ao Governo Federal a permissão para que a

Petrobrás fizesse adiantamento de royalties sobre a produção de petróleo para a capitalização do fundo de previdência do estado. No Estado do Paraná, o Governo Jayme Lerner cogitou a venda da participação do Estado na COPEL, com o intuito de capitalizar a ParanáPrevidência.

Não é difícil prever que tais medidas cedo ou tarde também serão adotadas por aqueles Municípios que ainda não se mobilizaram.

Contudo, cabe aqui prudência. Conforme Arruda (2001, p.39), experiências anteriores sugerem cautela:

A experiência anterior dos fundos criados por Estados e Municípios após a Constituição de 1988, salvo algumas exceções, não foi satisfatória. Foram instituídas verdadeiras bombas-relógio que, atualmente, além de estrangular a capacidade financeira dos Municípios, vêm provocando prejuízos para todos, especialmente os segurados.

Os problemas encontrados foram diversos, dentre outros se destacam: má administração das reservas dos fundos; não observância das boas práticas atuariais; benefícios incompatíveis com a reserva formada; falta de repasse da participação do ente mantenedor (prefeitura); e confusão entre as contas do governo e dos fundos.

Assim, de nada adiantarão os esforços realizados para a capitalização dos fundos se os institutos de previdência não estiverem adequadamente estruturados. Caso esses institutos não atendam os requisitos regulamentados por lei, dentre os quais se destacam o equilíbrio atuarial dos planos e a independência da gestão dos recursos, certamente, com o passar do tempo, poderá ser presenciado um verdadeiro crime contra a economia pública.

1.4 ESTRUTURA

Para uma melhor compreensão do problema de pesquisa e dos objetivos propostos, este estudo está dividido em capítulos.

O primeiro capítulo discorre sobre a relevância do estudo proposto. Tema este que pretende elaborar o atual diagnóstico dos regimes municipais de previdência do servidor público nos Municípios que compõem a região norte

do Estado do Paraná, com foco em seus institutos próprios de previdência. Destacam-se os objetivos almejados no estudo e a organização do trabalho.

O segundo capítulo se reserva a apresentar uma revisão da literatura sobre o tema do estudo. Elabora-se um panorama sobre a previdência social, suas origens, sua evolução no Brasil, suas modalidades, as diferenças existentes entre o RGPS e o Regime dos Servidores Públicos e a legislação sobre o tema. Procura-se ainda, caracterizar os Institutos de Previdência ou Fundo Previdenciário Municipal, sua evolução nos últimos anos, buscando identificar os fatores críticos de sucesso dos institutos em operação atualmente. A seguir, abordam-se os impactos provocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal na Previdência dos Servidores Públicos Municipais e a importância da ciência atuarial no equilíbrio dos fundos.

No terceiro capítulo se descreve a pesquisa, assim como os procedimentos metodológicos adotados. Primeiramente se estabelecem as perguntas de pesquisa, posteriormente os termos e variáveis. Na sequência, são definidos a população e amostra, o instrumento de pesquisa, a coleta e o tratamento dispensado aos dados.

A descrição e análise dos dados coletados são os tópicos do quarto capítulo. Diagnostica-se o comprometimento das receitas dos Municípios com gastos com pessoal. Caracteriza-se o perfil dos Municípios que optaram pela instituição de institutos de previdência próprios e daqueles que permaneceram vinculados ao RGPS. Em seguida, apresenta-se o perfil dos Institutos de Previdência nas regiões abrangidas pela AMEPAR e AMUNOP. Na sequência, cataloga-se as diversas dificuldades enfrentadas pelos Institutos de Previdência para o seu perfeito funcionamento.

Por fim, o capítulo quinto expõe as conclusões do trabalho e apresenta sugestões sobre o estudo realizado, assim como recomendações para futuras pesquisas sobre este tema.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo tem o escopo de apresentar uma ampla revisão da literatura sobre o tema, procurando, a princípio, elaborar uma abordagem histórica sobre a Previdência Social, seus primórdios, modalidades, diferenças entre os regimes e sua legislação. Posteriormente se busca, ainda, direcionar o foco para os Institutos Municipais de Previdência e os impactos causados na administração previdenciária do setor público municipal pela Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 SEGURIDADE SOCIAL

2.1.1 CONCEITOS E OBJETIVOS

Há uma certa confusão conceitual sobre o que vem a ser ‘Seguridade Social’, ‘Previdência Social’ e ‘Assistência Social’.

A expressão ‘Seguridade Social’, amplamente consagrada no âmbito social, surgiu quando da aprovação nos Estados Unidos, em 1935, de um conjunto de regimes de seguro social – *Social Security Act* -, que visavam cobrir riscos de desemprego, velhice, morte, além de proporcionar aposentadorias e pensões aos trabalhadores. Porém, a expressão passou a ser amplamente utilizada após a divulgação da “Carta do Atlântico” firmada por Roosevelt e Churchill, em 1941, quando sua popularidade se estendeu a todo o mundo (Leite & Velloso, apud Schroeder, 1996, p.24).

A expressão ‘Seguridade Social’ não apresenta uma uniformidade quanto a sua utilização. Ora é utilizada num sentido mais amplo, alcançando a todos os aspectos do bem-estar social, onde pode ser considerada como um sinônimo de “Política Social”, ora num sentido mais restrito correspondendo a “Previdência Social”, ou seja, à dimensão compreendida pelo seguro social e assistência destinada ao trabalhador.

Oliveira et al. (1998, p.298) conceituam seguridade social como “um conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou seu grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral”.

Segundo Farias (1997, p.15), seguridade social tem uma conceituação mais ampla e é definida como um “conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade civil, voltado para a garantia de direitos sociais”.

Tal entendimento encontra guarida na “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, proclamada pelas Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, que hoje poderá fundamentar juridicamente a seguridade social, pois em seu artigo XXII explicita que:

Artigo XXII - Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional e pela cooperação internacional, de acordo com a organização e recursos de cada Estado, da satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Sussekind (1955, p.48) resume a grande gama de conceituações atribuídas à seguridade social por diversos estudiosos da área da seguinte forma:

... no seu *sentido restrito* a seguridade social pode ser definida como o conceito moderno da previdência social; no *sentido amplo*, ela compreende tudo de quanto necessita um homem para gozar do bem-estar... .

Porém, tal definição traz dificuldades, pois “torna difícil, senão impossível, fundamentar e conceituar o direito dos indivíduos aos seus benefícios”.

Daí por que, como assinala Mário Deveali, apud Sussekind (1955, p.48), surgiram os defensores de uma “posição intermediária” na conceituação de seguridade social, ou seja, não tão restrita que a torne simplista, nem tão ampla que venha a se confundir com política social. Sussekind adota esta “posição intermediária”, pois entende que seguridade social deve ter por objeto, pelo menos:

a) os seguros sociais obrigatórios, com os serviços assistenciais complementares (previdência social); b) pleno emprego e prestações de desemprego; c) reajustamentos salariais e de benefícios do seguro social, tendo em vista os níveis do custo de vida; d) salário mínimo conforme as necessidades vitais do trabalhador; e) abonos familiares; f) educação profissional; g) medicina preventiva e curativa; h) higiene e segurança do trabalho; i) facilidades para habitação, alimentação e educação.

Corresponderá, portanto, à política do bem-estar social – denominação que tem sido, preferentemente, empregada no Brasil.

Michaelis (1998, p.242, 1695, 1909), em seu *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*, apresenta as seguintes conceituações:

Seguridade Social – conjunto de medidas, leis, normas, providências que têm como objetivo dar à **sociedade** e ao **indivíduo** o maior grau possível de garantia, seja sob aspecto social, econômico, cultural, moral ou recreativo.

Previdência Social – conjunto de providências públicas para proteger e amparar o **trabalhador** e o **funcionário e suas famílias**, na velhice e nas enfermidades, por meio de aposentadoria e assistência médica e hospitalar.

Assistência Social – conjunto das atividades de assistência aos **necessitados**, efetuadas por organizações ou institutos especializados, sob orientação do Governo (*destaques do autor*).

Dadas as conceituações acima, infere-se que ‘Seguridade Social’ abarca uma dimensão mais ampla, onde estão contidos a ‘Previdência Social’, a ‘Assistência Social’ e, também, a ‘Saúde’.

Os legisladores brasileiros, ao redigirem o artigo nº 194 da Constituição Federal de 1988, asseguraram a seguridade social na Carta Magna segundo princípios gerais recomendados pela OIT – Organização Internacional do Trabalho, já a conceituaram obedecendo a essa diferenciação:

Art. 194 – A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Assim sendo, os objetivos também obedecem a essas dimensões, sendo que a seguridade social busca “o bem-estar social, sob os pressupostos do respeito à liberdade e à dignidade e da valorização do homem” (Sussekund, 1955, p.55); enquanto que “o objetivo fundamental do Seguro Social (*entenda-*

se *previdência social*¹) é a reposição de renda do trabalhador” (Oliveira et al., 1998, p.299); ao passo que cabe à assistência social o escopo da beneficência, ou seja, as ações assistenciárias e os serviços sociais, custeadas globalmente por toda a sociedade através dos tributos e doações.

Os programas de Seguridade Social são compostos por três componentes básicos que lhe proporcionam sustentação, assim como pilares, sendo que a ausência ou anomalias apresentadas em qualquer desses pilares, seus resultados restam comprometidos.

Segundo Oliveira et al. (1998, p.298-299) esses componentes básicos são assim identificados:

- **O Seguro social**, também conhecido como Previdência Social, constituído por um programa de pagamentos em dinheiro e/ou serviços feitos/prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, como compensação parcial/total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo. A clientela é usualmente restrita aos “segurados” e os benefícios guardam alguma proporcionalidade com as contribuições.
- **A Saúde**, entendida como um conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária, nutricional, educacional e ambiental, que visam à prevenção e à cura dos agravos ao bem-estar físico e mental do indivíduo, de seus dependentes, bem como da comunidade em geral. Dependendo do sistema em particular, a clientela pode ser restrita a determinados grupos populacionais, sujeita a atributos tais como vínculo contributivo, condição de domicílio e/ou laboral, idade, etc.
- **A Assistência Social**, integrada por programas de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens *in natura* e de prestação de serviços, dirigidos a uma clientela de caráter residual cujo único critério seja a necessidade, sem que estes necessariamente incluam o vínculo contributivo. No caso de benefícios em dinheiro, estes raramente guardam relação com os padrões prévios de renda do grupo populacional a que se destinam.

Assim, percebe-se a importância da Seguridade Social na valorização do ser humano, notadamente no Brasil, país de tantos milhões de habitantes, espalhados num território imenso, com climas e culturas tão diversas, influências étnicas e culturais também variadas, onde são enormes as dificuldades na satisfação da maioria. Assim, este tema tem de permanecer presente no dia-a-dia do cidadão.

¹ Nota do autor.

2.1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL

2.1.2.1 Origens da Seguridade Social

Não se pode atribuir à seguridade social, assim como a tantas outras instituições, um único inventor ou mentor, mas se pode afirmar que se trata de uma resposta, ou tentativa de resposta construída através dos tempos, à insegurança que permeia a humanidade quanto ao seu bem-estar social.

Sua origem remonta à antigüidade.

É lícito afirmar que as organizações filantrópicas gregas chamadas *Eranoi* e romanas chamadas *Collegia* podem ser consideradas as primeiras sociedades de socorro mútuo, pois suas ações se apoiavam nos princípios de solidariedade.

Conforme Sussekind (1955, p.11),

É certo que, desde a antigüidade romana, diversas modalidades de ajuda mútua foram praticadas, como os 'Collegia' e os 'Sodalitie' romanos, nos quais os seus integrantes se cotizavam, por ocasião da enfermidade ou falecimento de um deles, para prestar-lhe ajuda ou realizar os seus funerais. Também as 'Gildas' germânicas e as fraternidades inglesas constituíam autênticos exemplos de mutualidades – células que traziam implícita a idéia, ainda não difundida, do seguro social.

Com a expansão do Cristianismo, estas associações evoluíram, tornando-se confrarias, sodalícios, irmandades de socorro e montepios, porém o espírito do mutualismo permanece presente.

Entretanto, frise-se que estas iniciativas tinham caráter meramente complementar ou subsidiário no suprimento das carências sociais, pois na Idade Média os senhores feudais provinham às necessidades básicas de seus vassalos e de suas famílias (Farias, 1997, p.20). Destaque-se que naquela época a população mundial era reduzida e os recursos naturais explorados mediante autorização do senhor feudal, eram suficientes para todos.

A expansão demográfica, verificada na Inglaterra já a partir do século XVI, fez com que ocorresse uma grande e desordenada migração do campo em direção aos aglomerados urbanos.

Assim, “aos camponeses que não logravam êxito na disputa pelos empregos insuficientes disponíveis no artesanato, na manufatura e no comércio das cidades, restavam como alternativas a fome, a mendicância e a criminalidade” (Farias, 1997, p.21).

A partir desse período, a evolução da Seguridade Social passa a estar intimamente vinculada ao desenvolvimento econômico mundial e à organização das classes operárias, exercendo influência ou sendo influenciada por eles.

A necessidade da manutenção de grandes contingentes populacionais urbanos para o suprimento da necessidade de mão-de-obra exigida pelo desenvolvimento econômico da época fez com que nos primeiros anos da Revolução Industrial se verificasse uma deterioração na saúde da população, em função do crescimento urbano desorganizado (Thompson, apud Farias, 1997, p.21).

Afora isso, as condições de trabalho eram precárias. Homens, mulheres, crianças e idosos, sem qualquer distinção, chegavam a trabalhar até 14 horas diárias.

O capital pôs sob jugo o trabalho. Portanto, as pressões sociais se tornaram insustentáveis.

Até o início do século XVIII, a assistência social existente não resultava de leis ou ato governamental. Exceção feita à chamada “Lei dos Pobres” (*Poor Law*), promulgada pela Rainha Elizabeth I, em 1601, que tornava “compulsório o auxílio das paróquias à população carente de sua região e instituindo um tributo a ser arrecadado em cada paróquia com este objetivo” (Farias, 1997, p.22).

Sussekind (1955, p.18) explica que, durante esse largo período da história, o homem era assistido em suas necessidades:

- a) pela família;
- b) pelos vizinhos, por intermédio das instituições religiosas locais ou do município;
- c) pelos companheiros de trabalho, através das associações profissionais;

d) pelo empregador ou proprietário das terras, principalmente em se tratando de servidores públicos, de marítimos e de vassalos.

Farias (1997, p.20) se posiciona da mesma forma:

Nas economias pré-capitalistas, a assistência ao setores sociais menos favorecidos assumia um caráter eminentemente filantrópico, fruto de iniciativas voluntárias das comunidades locais e de associações funcionais ou de atuação organizada de instituições religiosas, que financiavam suas atividades captando recursos junto aos setores sociais mais afortunados.

2.1.2.2 Do Assistencialismo à Seguridade

Destarte, lógica foi a reação dos trabalhadores e dos pensadores contemporâneos com relação à miséria da época, o que acarretou o surgimento dos primeiros movimentos de lutas sociais que se verificaria no final do século XVIII e início do século XIX. Segundo Sussekind (1955, p.20) foi quando se “organizaram as primeiras ‘Trade Unions’, na Inglaterra, exemplo que frutificava, logo a seguir, com o aparecimento dos sindicatos franceses e alemães”.

Como decorrência, começa a se difundir a necessidade de iniciativas coletivas de cunho securitário na prevenção de infortúnios trabalhistas.

Esclarece Farias (1997, p.23) que “tal percepção fundamentou, na segunda metade do século XIX, o surgimento do previdencialismo como política governamental”.

Portanto, as três últimas décadas do século XIX foram pródigas na edição de legislações previdenciárias, trabalhistas e sindicais.

Entre os anos de 1844 e 1854, aparecem as primeiras formas de seguro obrigatório na Bélgica (aposentadoria por invalidez e por velhice) e no império Austro-Húngaro (enfermidade, invalidez, acidente, velhice e morte).

Alguns autores, como Metall (1944), apud Sussekind (1955), situam nessas iniciativas o marco inicial da previdência social moderna. Outros autores, como Faleiros (1987), Farias (1997) e Stephanes (1998), convergem em situá-lo na lei alemã de 1883, de inspiração do Chanceler Otto Von Bismarck, que “propiciou a constituição de um sistema estatal centralizado de

seguro social, organizado por categoria profissional e fundamentado no regime de capitalização” (Farias, 1997, p.25). Tal sistema era mais abrangente que os modelos belga (restrito aos trabalhadores marítimos) e austro-húngaro (restrito aos mineiros), pois se estendia a todos os operários industriais, logo depois ampliado a todos os trabalhadores e serviu como modelo de “organização estatal previdencialista” (Farias, 1997) para vários países, sendo que já guardava semelhança aos utilizados nos tempos atuais.

A Encíclica “De Rerum Novarum”, escrita pelo Papa Leão XIII em 1891, merece registro especial pela influência que exerceu na difusão da filosofia que fundamentava a intervenção governamental na implantação de um seguro social que viesse a resolver a miséria e a complexidade dos males sociais que então afligiam o cidadão.

Faleiros (1986, p.15) afirma que a Igreja teve papel de destaque na defesa de idéias de colaboração de classes e proteção social, sendo que a Encíclica de Leão XIII, “postula a proteção aos trabalhadores através de certas reformas sociais, como a adoção de um ‘salário justo’, de benefícios sociais e de organizações sindicais. Entre os benefícios sugeridos está o repouso dominical”.

Prossegue Faleiros:

O Papa, ao mesmo tempo, defende intransigentemente a propriedade privada dos meios de produção, aceita a divisão da sociedade entre indefesos e fortes e combate o conceito de luta de classes. Segundo o Papa, a proteção ao trabalhador seria uma forma de harmonizar os ricos e os pobres.

Ato contínuo, sistemas de seguro social obrigatório começaram a serem implantados pelos mais diversos países, alguns aderindo à primeira hora e outros pouco mais tarde.

No período compreendido entre a data da promulgação da lei alemã de 1883 e os dias de hoje, podemos dividir a história do seguro social em três grandes fases (Sussekind, 1955, p.26-31):

1º Período – de 1883 à guerra de 1914-1918;

2º Período – de 1919 à guerra de 1939-1945;

3º Período – a partir de 1941, com a divulgação da “Carta do Atlântico”.

O primeiro período se caracterizou pela expansão do modelo alemão e pela ampliação dos tipos de coberturas, incorporando-se aos modelos existentes o seguro de acidentes de trabalho, o seguro doença, o seguro invalidez-velhice e o seguro morte. Foi ainda nesse período que surgiu o primeiro país a realizar um verdadeiro seguro nacional do povo inteiro, porque até então, eram restritos aos trabalhadores – Suécia, em 1912.

O segundo período se caracterizou pela universalização dos seguros obrigatórios de proteção do trabalhador. Foi nesse período a criação da OIT – Organização Internacional do Trabalho, pelo Tratado de Versailles, em 1919, que veio a estimular entre os países membros a elaboração de várias leis trabalhistas, visando assegurar a proteção à maternidade (1919), acidentes de trabalho e moléstias profissionais (1921, 1925 e 1934), seguro-doença (1927 e 1936), seguro-desemprego (1934) e igualdade de regime e conservação dos direitos do imigrante nos seguros de acidentes do trabalho e aposentadorias (1925 e 1934). Ainda nesse período, os Estados Unidos aprovam sua legislação de seguridade social - *Social Security Act*, um prenúncio do que estaria por vir no período pós-guerra.

O terceiro período é marcado pela divulgação da “Carta do Atlântico”, assinada por Roosevelt e Churchill, que veio a inspirar o Relatório Beveridge de 1942, onde se propunha como sendo fundamental para uma próspera gestão política e social, a garantia de subsídios que protegessem os indivíduos abatidos pela impossibilidade de trabalhar, seja qual o motivo.

2.1.2.3 O “Estado do Bem-Estar Social” – Welfare-State

O Relatório Beveridge embasou, segundo Farias (1997, p.26), a “universalização dos serviços de saúde e a reformulação da previdência social e veio a constituir-se em uma referência para os sistemas de proteção social”.

Abandona-se a idéia de que a assistência social deva ser apenas direcionada aos necessitados e se reconhece que ela deve se preocupar com o

bem-estar de toda a sociedade, nascendo assim o “Estado do Bem-Estar Social” (*welfare-state*), que se prolonga até os nossos dias.

Explica Faleiros (1986, p.20) que o Estado do Bem Estar-Social, também conhecido como *Estado de Providência* ou *Estado Assistencial*, procura garantir serviços e benefícios do Estado ao cidadão, desde o seu nascimento até sua morte, a partir de contribuições específicas em lei.

Hoje, discussões sobre o tema se concentram nos altos custos que a seguridade social atingiu em função desse novo conceito e na busca de alternativas de novos modelos de financiamento, visto que os tradicionais “levantam sérias dúvidas sobre a capacidade da remuneração assalariada sustentar, a longo prazo, os sistemas de proteção social”(Farias, 1997, p.28).

2.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.2.1 O MARCO INICIAL

Para um país como o Brasil, que até o ano de 1888 contava com mão-de-obra escrava em sua economia, não fazia sentido legislar sobre seguridade social ainda no século XIX, época em que o tema entrava em ebulição na Europa.

Porém, remontam desde o período colonial, passando pelo período monárquico, as primeiras iniciativas de caráter assistencialista que visavam dar o mínimo de segurança social ao cidadão.

Segundo Oliveira et al. (1998, p. 301) “naquele período foram criadas as primeiras instituições de caráter assistencial, como a Casa de Misericórdia de Santos (1543). Mais adiante, à época do Império, podem-se identificar mais alguns antecedentes do atual sistema nos montepios civis e militares e em outras sociedades beneficentes”.

A esse respeito diz Farias (1997, p.28):

Até o início deste século (XX), as iniciativas de caráter social no Brasil se limitavam a ações assistencialistas promovidas, principalmente, por irmandades religiosas, destacando-se, nas cidades de maior porte, o papel exercido pelas tradicionais ‘Santas Casas’.

Sussekind (1955, p.61) ainda se manifesta da mesma forma: “É certo que, desde longa data, funcionavam no país algumas entidades de caráter privado de assistência médica e de mutualidades”.

Prossegue Sussekind: “por seu turno, datam do Império as primeiras leis atinentes à previdência social dos empregados do Estado”.

Assim, pode-se inferir que, até então, a seguridade social no Brasil se resumia única e exclusivamente a medidas assistencialistas.

As primeiras legislações no tocante a previdência social propriamente dita, surgiram com a finalidade exclusiva de segurar os empregados com vínculos com o Estado. São elas:

- Lei nº 3.397, de 24.11.1888 – “Caixa de Socorros” para cada uma das estradas de ferro do Estado;
- Decreto nº 10.269, de 20.07.1889 – “Fundo de Pensões” do pessoal das oficinas da Imprensa Nacional;
- Decreto nº 942-A, de 31.10.1890 – “Montepio Obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda”.
- Decreto nº 221, de 26.02.1890 – direito à aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, logo estendido a todos os ferroviários de empresas do governo;
- Lei nº 127, de 29.11.1892 – aposentadoria por invalidez e pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha da Capital Federal;
- Decreto nº 9.284, de 30.11.1911 – “Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda”; e
- Decreto nº 9.517, de 17.04.1912 – “Caixa de Pensões e Empréstimos” para o pessoal da Alfândega do Rio de Janeiro.

A edição da “Lei Eloy Chaves” (Decreto-Lei nº 4.642, de 24.01.1923) é o marco inicial da política previdenciária no Brasil.

Embora autores como Oliveira & Teixeira (1989, p.19) afirmem que não existe consenso absoluto quanto ao momento do surgimento da Previdência Social no Brasil, pois alguns o fixam ora em períodos anteriores, ora em períodos posteriores àquela data, a grande maioria, como Malloy (1986), Farias (1997), Stephanes (1998), Oliveira et al. (1998) e o próprio Oliveira & Teixeira concordam com esse marco, com base nos seguintes argumentos:

- É duvidoso que as disposições sobre Previdência Social anteriores a essa data tenham efetivamente sido implantados em escala significativa;
- Ao contrário, as CAP's – Caixas de Aposentadoria e Pensões foram implementadas em grande número; e
- Este período (anos 1920) corresponde a uma modificação significativa na postura do Estado frente às relações trabalhistas, que até então eram marcadas pelo excessivo liberalismo.

Como se pode observar, antes de 1923, os esquemas de proteção social patrocinados pelo Estado se restringiam unicamente ao setor público: militares, funcionários civis e empregados de empresas estatais. “A lei de 1923 marcou a primeira extensão desses esquemas ao setor particular” (Malloy, 1986, p.48).

Outro aspecto a ser considerado, é que a “Lei Eloy Chaves”, ainda que restritiva e corporativista, pois teve como objetivo assegurar apenas uma determinada categoria, acolheu em sua proposta dois princípios universais dos sistemas previdenciários: o caráter contributivo e o limite de idade, embora vinculado a um tempo de serviço (Stephanes, 1998, p.77 e 94).

A “Lei Eloy Chaves” determinava a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões nas empresas ferroviárias existentes na época.

A nova legislação previdenciária brasileira se inspirou no modelo alemão adotado por Bismarck e, não obstante a sua constante evolução, conserva ainda hoje muita das linhas gerais que lhe deram origem.

Tais CAP's "foram criadas na forma de sociedade civil, abrangendo, por empresa, trabalhadores das categorias profissionais mais organizadas" (Farias, 1997, p.30).

Assim, cada empresa possuía uma Caixa destinada a amparar seus empregados, inaugurando, dessa forma, um período marcado pelo grande número de instituições com pequeno número de segurados – seu funcionamento era permitido desde que atingissem um número mínimo indispensável de segurados, de acordo com os moldes da época.

A administração dessas Caixas era feita por um colegiado formado por empregadores e empregados, em partes iguais, sem qualquer participação do Estado (Oliveira et al., 1998, p. 301). Seu sistema de custeio provinha de contribuições calculadas sobre o salário dos empregados e da renda bruta dos empregadores e o mecanismo de financiamento do sistema se subordinava ao regime de capitalização. Note-se que mais uma vez, o Estado não participa.

O plano de benefícios visava à assistência médica, medicamentos, aposentadoria e pensão em caso de morte.

Para Oliveira & Teixeira (1989, p.23) essas Caixas se caracterizavam pela amplitude no plano de atribuições (benefícios), prodigalidade nas despesas e sua natureza basicamente civil privada (sem órgão externo fiscalizador).

Essas características lhes imputavam graves problemas funcionais e operacionais, desaguando na primeira crise financeira e administrativa do sistema previdenciário brasileiro em 1930, "decorrente de um grande número de fraudes e má gestão financeira, aliada à falta de rigor técnico" (Rodrigues, 2001, p.95). Ver também Stephanes (1998, p.94).

A partir dos anos 30, com o aumento do número de trabalhadores urbanos e a ascensão do governo Vargas, a Previdência Social passou a receber maior atenção por parte do Estado.

Um novo conceito organizacional foi introduzido.

2.2.2 UM SEGUNDO COMEÇO

Iniciou-se, então, um período de reestruturação. Foram criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP's, estas últimas, autarquias de âmbito nacional e organizadas em função das categorias profissionais e não mais das empresas como as CAP's.

Malloy (1986, p.75) esclarece que “apesar da inovação, é importante enfatizar que a previdência social continuou como um sistema altamente particularizado que reforçava a tendência para dividir a população trabalhadora em unidades funcionais distintas”.

Gradualmente as CAP's foram sendo incorporadas pelas IAP's, sendo que até 1953, quando ocorreu a extinção das últimas caixas mediante a incorporação das remanescentes ao IAPFESP – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, os dois modelos coexistiram “à medida que os institutos foram sendo paulatinamente criados e as categorias ainda não abrangidas por eles continuaram a pertencer ou a organizar novas caixas” (Farias, 1997, p.30).

São dessa época a criação dos Institutos de maior expressão e representatividade:

- IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (1933);
- IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais (1934);
- IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (1934);
- IAPTEC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (1934);
- IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (1936).

Esse novo modelo se caracterizava pela pluralidade de benefícios, buscando atingir todos os empregados, mesmo que de classes sociais diversas, e pelo regime de contribuição tripartite: Governo – Empresa – Trabalhadores; porém, as contribuições do governo não passaram do campo teórico, dado o grande superávit apresentado pelas contribuições de empresas e trabalhadores.

Ao contrário do período das CAP's, o “Estado, que até então se mantivera afastado da administração dos sistemas, assumiu mais estreitamente a gestão das novas instituições, escolhendo e nomeando seus presidentes” (Oliveira et al., 1998, p. 302).

No período dos IAP's, assim como no das CAP's, o mecanismo de financiamento do sistema previdenciário se subordinava ao regime de capitalização.

Outra particularidade da época, era a grande disparidade entre os planos de benefícios dos diversos IAP's, fruto das diferenças na capacidade financeira de cada instituição, decorrente do “poder” de captação diferenciado proporcionado pelos vários níveis salariais verificados dentre as categorias profissionais asseguradas.

Após 13 anos de tramitação e discussões, em 1960 foi sancionada a Lei nº 3.807, denominada Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, determinando a uniformização das fontes de custeio, das contribuições e dos planos de benefícios dos vários institutos (Farias, 1997, p.32).

Esta Lei padronizou o sistema assistencial, estendeu as áreas de assistência a outras categorias profissionais, institui o sistema facultativo de contribuições (como o dos empregados domésticos), passando, assim, a dar cobertura à praticamente todos os trabalhadores. A única faixa de trabalhadores do País que continuava sem proteção social era a dos rurais. Porém, com a criação do “Estatuto do Trabalhador Rural” que desaguou na criação do FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, a previdência social finalmente chega ao homem do campo.

Porém, nem tudo são louros. Oliveira & Teixeira (1989, p.155) afirmam que a LOPS “uniformizou ‘por cima’ (isto é, no padrão dos melhores IAP’s) os direitos dos segurados de todos os Institutos, significando um golpe final no modelo contencionista e de ‘capitalização’ que predominara até esse período”.

2.2.3 A DÍVIDA DA UNIÃO PARA COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Remontam a essa época as origens da tão comentada dívida da União para com a Previdência Social.

A dívida da União teve origem em dois aspectos. O primeiro se baseia na contumaz falta de repasse de suas contribuições no sistema tripartite de financiamento do sistema previdenciário; o segundo, mais sutil, decorre da utilização indevida das reservas dos institutos em ações que visavam o desenvolvimento nacional.

Oliveira et al. (1999, p.3) resumem muito bem o que se passou naquele período:

A previdência social desde a década de 30 foi alvo de recorrente manipulação política, essencialmente no que se refere à utilização dos institutos como instrumentos de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados como estratégicos pelo governo, que visava promover o processo de industrialização do país e maximizar seu apoio político.

Continua Oliveira:

Assim, as instituições de previdência participaram, por exemplo, no financiamento de inúmeros hospitais e ambulatórios, bem como da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco e possuíam igualmente ações da Companhia Siderúrgica Nacional. ... Os institutos realizaram, igualmente, importantes empreendimentos na construção de Brasília e se destacaram em investimentos na construção de casas...

Idêntica abordagem é feita por Oliveira & Teixeira (1989, p. 141-148), onde listam outros investimentos realizados pelos institutos de previdência: a obrigatoriedade na compra de Bônus do Banco do Brasil para o financiamento da agricultura, a criação do Instituto de Resseguros do Brasil, a construção da Fábrica Nacional de Motores S.A. e da famosa Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, e a criação do BNDE através de empréstimos compulsórios.

Esses investimentos de rentabilidade duvidosa, foram, a médio e longo prazos, mortais para o regime de capitalização adotado pelo sistema previdenciário da época.

Na prática equivale a dizer que os institutos de previdência se tornaram os maiores sócios do Governo Federal.

Sobre o possível saldo devedor da União para com a Previdência, Oliveira et al. (1999, p.14) argumentam que:

o sistema previdenciário no momento atual, gasta com benefícios mais do que arrecada e o Tesouro acaba por transferir os recursos necessários ao equilíbrio financeiro. Tal fato esvazia os efeitos reais de um suposto 'débito' do Governo Federal no que se refere ao funcionamento da previdência social.

E concluem que:

A dívida da União foi significativa no passado. Atualmente, no entanto, se considerarmos sua existência, ela é pouco relevante em face da magnitude dos déficits esperados para o sistema de previdência social.

Em resumo, se o débito da União ainda não estiver quitado, dado os sucessivos aportes do Tesouro para cobrir os déficits previdenciários, logo estará.

2.2.4 INPS - O SUPERINSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

No final da década de 50 e início de 60, a situação econômico-financeira dos IAP's não era das melhores.

Muitas críticas sobre a atuação dos institutos já eram lançadas por vários setores da sociedade.

Como já foi visto, os institutos foram alvo de recorrente manipulação e haviam se transformado em fonte de empregos para apadrinhados políticos. Havia 80.000 cargos à disposição (Malloy, 1986, p.104).

Os investimentos também não tinham obedecido a critérios técnicos adequados, fazendo com que a posição financeira dos institutos atingissem um ponto de crise (Malloy, 1986, p.105).

A uniformização dos benefícios promovida pela LOPS contribuiu para a unificação administrativa numa só entidade os seis institutos então existentes: IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETC e IAPFESP.

Assim, em 1966 foi criado o Instituto Nacional da Previdência Social – INPS.

Desta feita, o INPS passa a ter sob seus cuidados mais de um terço da população brasileira (antes da inclusão dos trabalhadores rurais), proporcionando-lhes direitos e obrigações iguais.

Portanto, o INPS assumiu a responsabilidade pela prestação dos serviços de assistência médica, pagamento de benefícios e arrecadação das contribuições relativas a todos os trabalhadores segurados dos antigos institutos (Farias, 1997, p.33).

Explica Fontana (2000, p.17) que:

esta unificação dos institutos, considerada a maior reforma administrativa das Américas, criou então a maior instituição de assistência e previdência social do mundo ocidental e foi levada a cabo sem apresentar solução de continuidade, ou seja, não houve necessidade de paralisação das atividades previdenciárias e proporcionou um melhor aproveitamento dos recursos materiais e humanos.

Este melhor aproveitamento refletiu numa significativa redução dos custos administrativos e na descentralização de serviços e postos de atendimento, o que veio a facilitar o atendimento aos segurados.

Tal ato consolida a intervenção do Estado na previdência social e propiciou, durante o regime autoritário pós-64, a paulatina expulsão dos representantes dos empregados e empregadores na gestão da previdência, o que veio a se concretizar totalmente em 1970 (Oliveira & Teixeira, 1989, p.197).

Durante a década de 70, as coberturas previdenciárias foram paulatinamente estendidas às categorias marginalizadas. Dessa forma, a Previdência passou a abranger a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país (Oliveira et al., 1998, p.304):

inclusão dos empregados domésticos (1972); regulamentação da inscrição de autônomos em caráter compulsório (1973); instituição do Amparo Previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não-segurados (1974); e extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais e seus dependentes (1976).

2.2.5 A PREVIDÊNCIA CONTEMPORÂNEA

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, mais um marco significativo na evolução da Previdência Social Brasileira.

Posteriormente, em 1977, o Governo Federal promove uma grande reestruturação do setor, instituindo o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, sob orientação, coordenação e controle do MPAS (Farias, 1997, p.34).

Destacaram-se três fatores preponderantes para a criação do SINPAS. O porte excessivo do INPS, a multiplicidade de funções nas mesmas entidades e a inexistência de unidade orçamentária.

Assim, cada função do sistema passou a ser exercida por um determinado órgão. Para tanto, algumas entidades foram criadas, outras fundidas ou redirecionadas.

Hübbe (1996, p. 24) sintetiza bem a nova estrutura:

I – Atividades-fim da Previdência Social:

a) INPS – Instituto Nacional da Previdência Social, que ficou encarregado da concessão e manutenção dos benefícios, do serviço de reabilitação profissional e do serviço social para todas as categorias;

b) INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, que ficou com o encargo da prestação de serviço médico, abrangendo a assistência ambulatoria, hospitalar, dentária e farmacêutica;

II – Atividades-fim da Assistência Social:

a) LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência, com o objetivo precípuo de prestar assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas, independentemente de vinculação com entidade integrante do SINPAS;

b) FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, com o objetivo de atendimento às necessidades básicas do menor atingido por processo de marginalização social;

III – Atividades-meio da Previdência e Assistência Social:

a) IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, que ficou com o encargo da gestão financeira e patrimonial de todo o sistema, inclusive da arrecadação das contribuições e sua fiscalização;

b) DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados, com competência para a execução de serviços nas áreas de programação, execução e tratamento de informações através de computação eletrônica;

c) CEME – Central de Medicamentos, órgão autônomo integrante do Ministério da Saúde, encarregado de produção e distribuição gratuita de medicamentos.

A promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, introduziu substanciais inovações na área da seguridade social.

Segundo Farias (1997, p.37) a nova Constituição “trouxo como uma de suas mais importantes inovações a instituição da seguridade social, sob a clara influência dos modelos de Estado do Bem-Estar Social”.

Posteriormente, em 1990, outras alterações institucionais foram levadas a efeito: a transferência do INAMPS para o âmbito do Ministério da Saúde e a criação do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, mediante a fusão do INPS e do IAPAS.

Em 1991, o Presidente da República sancionou as Leis nº 8.212 e nº 8.213, a primeira dispondo sobre a Organização da Seguridade Social e, a segunda, dispondo sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.

No mesmo ano, o governo federal apresentou uma proposta de reforma da Seguridade Social. Segundo Oliveira et al. (1998, p. 307), “esta proposta alterava substancialmente o conteúdo dos projetos de lei, abrangendo vários aspectos da organização do sistema, da base de financiamento e do leque de riscos cobertos”.

Por fim, em 15.12.1998, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20, que o Executivo Federal a apresentou como sendo a reforma definitiva da Previdência Social.

Giambiagi (2000, p.2) defende o ponto de vista que, ao contrário que muitos dizem, “não haverá uma segunda geração e sim mais de uma nova reforma. Em outras palavras, o que o país está promovendo e tem ainda pela frente é um **conjunto** de reformas previdenciárias, ... , cujo processo de discussão haverá de ocupar ainda os próximos anos, invadindo o Governo de 2003/2006 e talvez até o de 2007/2010”.

Os quadros 1 e 2 dão uma visão sintética da evolução recente da proteção social no Brasil.

DÉCADA	CARACTERÍSTICAS	EVENTO
20	Vinculação da Empresa	<ul style="list-style-type: none"> Lei Eloy Chaves - 1923
30	Vinculação pela Categoria Profissional	<ul style="list-style-type: none"> Início da Fusão das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) Criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP)
60	Unificação Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)
70	Universalização	<ul style="list-style-type: none"> Criação do Pró-Rural (FUNRURAL) Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS)
80	Constituição de 1998	<ul style="list-style-type: none"> Equiparação dos benefícios urbanos e rurais Diversificação da base de financiamento Conceito integrado de Seguridade – piso unificado igual a 1 salário-mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais

Quadro 1: EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA - Institucional
(Fonte: Oliveira et al., 1997, p. 309).

DÉCADA	CARACTERÍSTICAS	EVENTO
20	Caixas	Pequeno número de segurados – vinculação por empresa
30	Institutos	Virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e boa parte dos trabalhadores autônomos – vinculação por categoria profissional
60	LOPS	Virtual totalidade dos empregados urbanos
70	SINPAS	Totalidade das pessoas que exercem atividade remunerada (inclusive trabalhadores domésticos e trabalhadores rurais).
80	Constituição de 1988	Universalização dos direitos

Quadro 2: EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA - Abrangida
(Fonte: Oliveira et al., 1997, p.309)

2.2.6 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Como já apontado anteriormente, o sistema previdenciário brasileiro é composto por três conjuntos de regimes. São eles:

- No setor privado:
 - O Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
 - Os regimes complementares; e
- No setor público:
 - Os regimes dos servidores públicos (União, Estados, Municípios).



Figura 1: SISTEMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL - E.C. nº 20/98
(Fonte: Moraes, 2001, p.16).

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, a estrutura da previdência social então existente foi mantida na sua maior parte. Foi, ainda, incorporada à Constituição uma longa lista de direitos civis e de metas com respeito à seguridade social, desde princípios gerais até declarações bastante específicas.

O modelo de financiamento utilizado pelo sistema previdenciário brasileiro se baseia no regime de repartição simples, onde as contribuições dos atuais trabalhadores financiam as aposentadorias dos inativos, enquanto as próximas gerações vão financiar os benefícios dos que estão hoje contribuindo, ou seja, o modelo se baseia na premissa de que as contribuições arrecadadas devem suportar as despesas com os benefícios concedidos. Segundo Fontana (2000, p.39), tal regime se “apoia numa solidariedade entre gerações, inclusive com transferência de renda de segurados de renda mais elevada para aqueles de renda mais baixa”.

Nitsch & Schwarzer (1995, p.35) esclarecem que:

foi estabelecido que a seguridade social é um direito social de cada cidadão e que a organização da seguridade social é dever do setor público, definindo as seguintes metas: universalidade de cobertura, distributividade, equidade financeira, administração democrática e descentralizada, bem como uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais.

Contudo, “os legisladores não se preocuparam muito com quem iria arcar com a conta e quanto ela custa hoje e custará no futuro” (Stephanes, 1998, p.4).

Assim, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) vem há vários anos apresentando consecutivos e crescentes déficits, como se pode verificar na tabela 1, elaborada a partir de dados coletados no MPAS/SPS.

Tabela 1: EVOLUÇÃO DO SALDO PREVIDENCIÁRIO DO RGPS
em R\$ bilhões

ANO	ARRECADAÇÃO LÍQUIDA	PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS	SALDO PREVIDENCIÁRIO
1995	40,69	41,02	-0,33
1996	44,36	44,48	-0,12
1997	45,89	49,06	-3,18
1998	46,74	53,49	-6,75
1999	49,12	58,54	-9,41
2000	55,71	65,78	-10,07
2001	62,49	75,32	-12,83

Fonte: MPAS/SPS

Se adicionados a esses dados os déficits apresentados pelos regimes dos servidores públicos federais (tabela 2), fica fácil de compreender porque uma reforma no sistema previdenciário brasileiro é urgente e inadiável.

Tabela 2: RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Jan-Dez/1999-2000

	Jan-Dez/1999		Jan-Dez/2000	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
A. INSS	(9.475)	(1,00)	(10.072)	(0,90)
A1. Contribuições Previdenciárias	49.065	5,10	55.715	5,20
A2. Benefícios Previdenciários	58.540	6,10	65.787	6,10
B. Serv. Púb. Federais (civil e Militar)	(19.918)	(2,10)	(20.841)	(2,00)
B1. Contribuições Previdenciárias	3.142	0,30	3.627	0,30
B2. Despesa Aposent. Reforma e Pensões	23.060	2,40	24.468	2,30
C. Resultado Previdência (A + B)	(29.393)	(3,10)	(30.913)	(2,90)

Fonte: Boletim Finanças Públicas – IPEA - N° 13, Ano IV

A questão da seguridade social é um dos principais desafios do mundo contemporâneo, não só do Brasil (Fontana, 2000, p.113).

Os déficits no sistema previdenciário brasileiro decorrem de inúmeras causas, são elas (Oliveira et al., 1997):

- *Desemprego e aumento da informalidade das relações de trabalho*, que reduz as relações entre o número de contribuintes e a população economicamente ativa (PEA) e, ainda, entre o número de contribuintes e o número de beneficiários. Estima-se que o setor informal da economia, que não recolhe qualquer contribuição social, seja equivalente ao setor formal da economia. A estagnação do emprego pode ser constatada pelo que diz Stephanes (1998, p.4): “o país perdeu na década de 1990 cerca de dois milhões de empregos formais, o que representa uma significativa perda da receita de contribuição”;
- *Adoção do regime de repartição simples*, onde as contribuições dos atuais trabalhadores financiam as aposentadorias dos inativos, enquanto as próximas gerações vão financiar os benefícios dos que estão contribuindo. Tal método de financiamento apresenta maior fragilidade diante de mudanças demográficas. Portanto, o envelhecimento populacional e o desemprego são dois entraves dos modelos de repartição. Segundo Stephanes (1998, p.119) na década de 1950, oito contribuintes financiavam um aposentado; na década de 1970, essa relação era de 4,2 para 1; na década de 1990, são 2,5 para 1; estima-se que em 2020, a proporção será de 1 para 1 (ver figura 2). Mota (2000, p.190) esclarece que o esgotamento das fontes de financiamento também ocorre pela conjugação dos seguintes fatores:

informalização da economia, evasão de receitas, pequena participação dos salários na renda nacional, reduzida base de cobrança, ausência de recursos do Tesouro e substituição dos recursos de origem fiscal pelos previdenciários, para bancar a saúde e a assistência social;

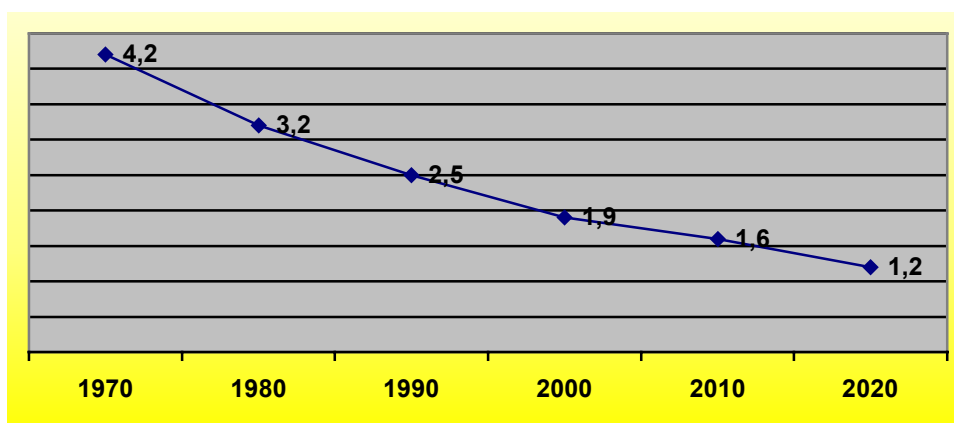


Figura 2: ATIVOS CONTRIBUINTES / INATIVOS (INSS)

(Fonte: MPAS, apud Stephanes, 1998, p.120)

- *Sistemas de previdência do funcionalismo público* da União, Estados e Municípios, criados a partir da Constituição Federal de 1988, juntamente com o Regime Jurídico Único, que foram formulados sem obedecer a critérios técnicos adequados, vindo a propiciar generosos e desproporcionais benefícios. Dados estatísticos do ano 2000 divulgados pelo MPAS dão conta que para pagar 19,573 milhões de segurados no RGPS a Previdência desembolsa R\$ 65,787 bilhões; enquanto que para pagar 2,501 milhões de servidores públicos inativos, federais e estaduais (exclusive municipais), a Previdência desembolsa R\$ 48,752 bilhões, ou seja, 42,56% (tabela 3). Em seu trabalho intitulado “Previdência Social no Brasil – Pelo Fim dos Privilégios”, Luiz Fernando Emediato denomina tal situação como sendo um escandaloso ***apartheid social*** (figura 3);

Tabela 3: NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E GASTOS
RGPS, RPPS Cíveis e Militares da União e dos Estados - 2000

	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS em milhares	%	GASTOS EM R\$ BILHÕES	%
RGPS	19.573	88,7	65,787	57,4
SETOR PÚBLICO	2.501	11,3	48,752	42,6
União	951	4,3	24,959	21,8
Estados	1.550	7,0	23,793	20,8
TOTAL	22.074	100,0	114,539	100,0

Fonte: MPAS/SPS (2001)

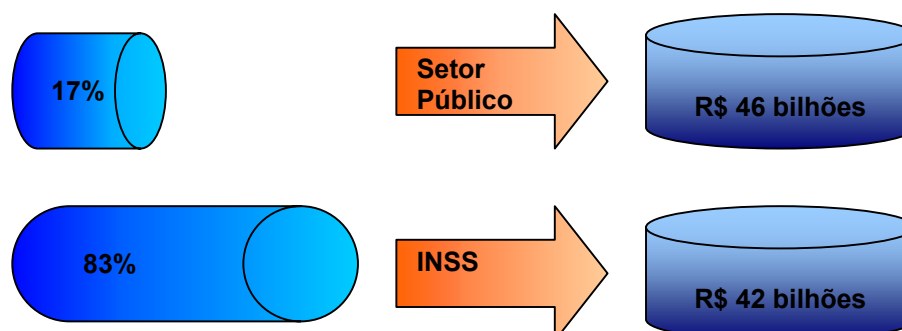


Figura 3: APARTHEID SOCIAL
 (Fonte: Emediato, in Oliveira et al., 1998, p.271)

- *Concessão de aposentadorias por tempo de serviço*, sem limitação de idade mínima, propiciando benefícios precoces e de longa duração, o que vem confrontar o regime de repartição simples, visto que este foi concebido para acumular durante um período de contribuição de 35 a 40 anos, poupança suficiente apenas para compensar um tempo médio de benefícios por 18 anos (figura 4). Stephanes (1998, p.13) explica que, no Brasil, este conceito técnico

está tão esquecido que permite a seguinte situação totalmente descabida:

em uma empresa estatal brasileira, a idade média na concessão de aposentadorias foi de 48 anos; isso numa classe de pessoas que têm uma expectativa de vida em torno de 80 anos, o que equivale a dizer que embora tenham contribuído menos de 30 anos, em média, essas pessoas vão gozar uma aposentadoria durante 32 anos. Como as estatísticas demonstram que esse benefício gera uma pensão por mais oito anos, a média final pula para 40 anos. Não há cálculo atuarial que feche esta conta. É uma questão de simples aritmética!";

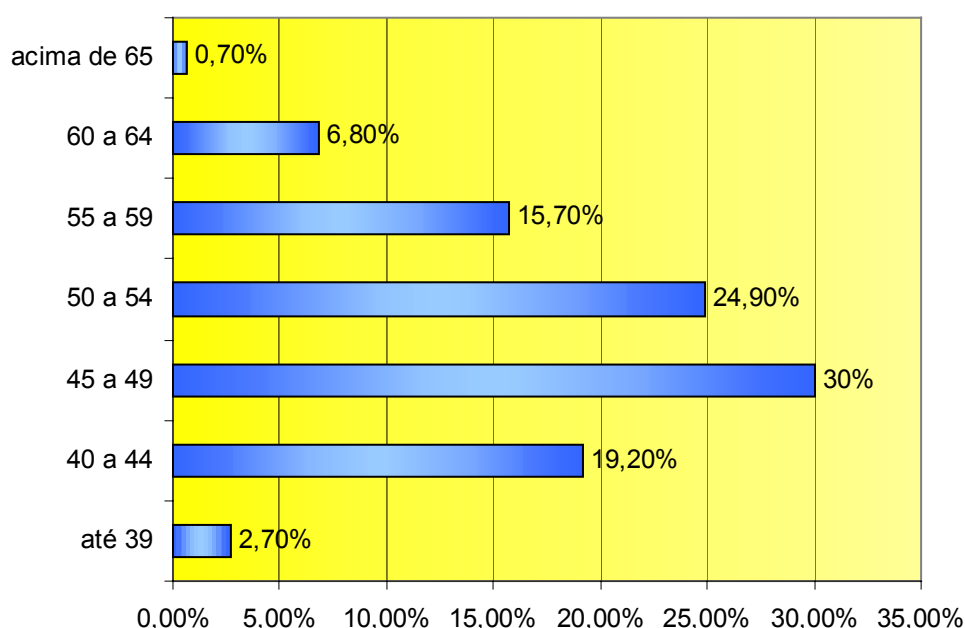


Figura 4: APOSENTADORIA POR FAIXA DE IDADE - 1998

(Fonte: GIAMBIAGI, 2000, p.5)

- *Evasão de contribuições.* Afora a perda de receita provocada pela informalização do mercado de trabalho, a previdência, por absoluta falta de controles eficazes, deixa de arrecadar uma substancial parcela de recursos mesmo no mercado formal, decorrente da sonegação. Mota (2000, p.189) esclarece que “segundo estudos do IPEA, a sonegação aumentou substancialmente e as estimativas indicam uma evasão correspondente a 41% do montante do potencial a ser arrecadado”;
- *Fraudes nas aposentadorias,* estimadas pelo MPAS em cerca de 30% dos benefícios concedidos. Basta constatar que

aproximadamente 50% das aposentadorias urbanas são por invalidez, com causa psiquiátrica preponderante para a concessão do benefício (tabela 4); na área rural, estima-se que mais da metade das aposentadorias foi concedida irregularmente;

**Tabela 4: APOSENTADORIAS CONCEDIDAS
Público e Privado**

APOSENTADORIAS*	PÚBLICA**	PRIVADA***
Especial	6%	17%
Velhice	20%	3%
Tempo de Serviço	31%	59%
Invalidez	43%	10%
Antecipada	-	11%
TOTAL	100%	100%

Fonte: CARBONE, apud RODRIGUES (2000, p.96)

* Aposentadorias urbanas

** Média entre 1980/1992 – Fonte MPAS

*** Fonte MPAS/SPC/CET – abril 2000

- *Custos administrativos*, que atingem 10% do montante dos benefícios pagos pela previdência. Nos Estados Unidos este custo é inferior a 1% do total de benefícios pagos, com qualidade de serviços incomparavelmente melhores;
- *Outras causas gerenciais*, difíceis de serem avaliadas, pois decorrem de corrupção, desvio de verbas e outras mazelas que assolam a administração pública.

Dada a situação insustentável que a Previdência Social atingiu no Brasil, há muito se procura efetuar uma reforma que pudesse reestruturar todo o sistema. Porém, trata-se de um trabalho quase impossível, dado o jogo de interesses de que se reveste tal medida.

As principais questões da seguridade social foram consubstanciadas no chamado *Relatório Antônio Brito* e deram origem às propostas de reforma apresentadas por ocasião da revisão constitucional em 1995 (Cunha, 2000, p.190).

Outro aspecto a se considerar era a diferença existente entre o RGPS e os Regimes dos Servidores Públicos. Segundo Cechin (apud Fontana, 2000, p.114) “quando se fala em reformas na previdência, todos os olhares se voltam para o INSS, poucos levam em conta a multiplicidade de regimes do setor público: Municípios, Estados e União”.

A reforma recentemente aprovada é tímida no ataque às principais causas dos déficits, porém apresenta significativo avanço quando começa a criar empecilhos a aposentadorias precoces, através da elevação da idade mínima para obtenção dos benefícios (aposentadoria proporcional e por idade) e da criação do fator previdenciário.

Stephanes (1998, p.29) vai mais longe, afirmando que:

a reforma que está sendo realizada ainda é insuficiente para corrigir todas as distorções acumuladas ao longo dos anos, e seus efeitos somente serão significativos a médio e longo prazos. O mais importante nesse processo foi vencer resistências e quebrar certos tabus. A partir de agora, espera-se poder ajustar o atual modelo, adequando-o gradual e continuamente, e também resgatar princípios universais que regem os sistemas previdenciários dos países mais avançados. O Brasil não pode prescindir desse resgate.

Giambiagi (2000, p.13-14) destaca que o que se tem pela frente não é a *reforma*, mas sim uma *seqüência* de reformas, sendo que cada uma fará com que o país se aproxime de uma situação mais equilibrada. Defende ainda uma **agenda mínima de reformas**, que em um primeiro momento, deve se atacar o regime dos servidores públicos nos seguintes aspectos:

- a) Aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) dos servidores públicos inativos;
- b) Aprovação compensatória, caso (a) se frustre, de um aumento da alíquota previdenciária, de 11 para 14 ou 15%, cobrada sobre os servidores ativos;
- c) Aprovação da Previdência Social dos militares, com alíquotas maiores do que as atuais; e
- d) Eliminação, após um período de transição, das pensões de filhas solteiras de militares que sejam maiores de

idade, as quais constituem um privilégio inaceitável, eliminação que deve partir do princípio elementar de que é absurdo que alguém receba um privilégio pelo simples fato de não ser casado.

Em um segundo momento, seria importante que fossem adotadas novas reformas, tanto no RGPS quanto nos regimes dos servidores públicos, com o objetivo de evitar um agravamento dos déficits no futuro. São elas:

- a) Extensão do fator previdenciário para futuros aposentados da administração pública, o que exige PEC e depois projeto de Lei;
- b) Aprovação do princípio de uma idade mínima, crescente no tempo, para a aposentadoria, mesmo de quem se aposenta por tempo de serviço;
- c) Redução do diferencial constitucional homens vs. mulheres e professores vs. não professores; e
- d) Por analogia com (c), redução, na tabela do cálculo do fator previdenciário, do abono para aposentadoria por tempo de serviço, tanto para as mulheres como para os professores.

O objetivo é atingir o equilíbrio fiscal ao final da década de 2020, como forma de redirecionar os recursos que ultimamente vêm sendo utilizados para a cobertura dos sucessivos déficits previdenciários, para gastos em áreas chaves como saúde, educação, saneamento e habitação (Giambiagi, 2000).

As alterações aprovadas pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, faz alterações em todos os regimes, à exceção apenas do regime de previdência dos militares que será objeto de lei específica (Cunha, 2000, p.21).

Os quadros 3, 4 e 5 apresentam as principais alterações aprovadas na última reforma da previdência, através da EC nº 20, de 15.12.98, e da Lei nº

9.876 (fator previdenciário), de 29.11.99. Baseiam-se no trabalho efetuado por Stephanes (1998), revistos e atualizados na obra de Cunha (2000).

MEDIDA	DESCRIÇÃO
1. Garantia de direitos adquiridos. (art. 3º da Emenda)	Assegurada a concessão de aposentadoria e pensão nas condições previstas na legislação vigente à data da publicação da Emenda Constitucional, aos que, até essa data, tenham cumprido os requisitos para obtê-las.
2. Adoção dos critérios de tempo de contribuição e limite de idade no serviço público, e no regime feral de previdência apenas tempo de contribuição, em substituição à aposentadoria por tempo de serviço. (art. 40, III, a e b, e art. 201, § 7º, I e II)	Fica estabelecida a exigência de 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, para o homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, para a mulher, para a aposentadoria, em substituição à atual aposentadoria por tempo de serviço, no serviço público. No caso do regime geral, será necessário apenas cumprir o requisito tempo de contribuição, ou seja 35 anos, se homem; e 30 anos, se mulher.
3. Fim da aposentadoria proporcional por tempo de serviço na área pública e no regime geral de previdência social.	Extinta a aposentadoria proporcional por tempo de serviço observadas as regras de transição em razão do estabelecimento da aposentadoria por tempo de contribuição com limite de idade, no caso do serviço público.
4. Fim das aposentadorias especial no serviço público e na atividade privada. (art. 40, § 4º e art. 201, § 1º)	Fica proibido o estabelecimento de critérios diferenciados para fins de aposentadoria, salvo quando houver efetiva exposição a agente nocivo prejudicial à saúde do trabalhador e do servidor, no caso do serviço público. Já em relação ao regime geral, a redução aplica-se ao tempo de contribuição.
Continua...	

Quadro 3: REFORMA DA PREVIDÊNCIA – Principais Alterações
Regras comuns ao RGPS e aos regimes do Servidor Público
 (Fonte: Stephanes, 1988, p.182-183)

MEDIDA	DESCRIÇÃO
5. Nova regra para aposentadoria do professor primário, secundário e pré-primário. (art. 40, § 5º e art. 201, § 8º)	O professor que efetivamente exercer funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio terá que Ter 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se homem, e 50 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher, para se aposentar.
6. Fim da aposentadoria especial do professor universitário. (art. 40, § 6º e art. 201, § 8º)	O professor universitário estará submetido às mesmas regras de aposentadoria válidas para os demais segurados.
7. Constituição de fundos destinados a assegurar o pagamento de aposentadorias e pensões do serviço público e de benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social. (arts. 248 e 249 do ADTC)	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam autorizados a constituir fundos integrados por contribuições dos seus servidores, e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, para pagamento de aposentadorias e pensões aos seus servidores e respectivos beneficiários, e a União constituirá fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, para assegurar o pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.
8. Proibição de trabalho a menores de dezesesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. (art. 7º, XXXIII)	Elevação da idade de quatorze anos para dezesesseis anos, para início de trabalho de menores. Essa medida protege, à medida que só admite o seu ingresso efetivo no mercado de trabalho a partir dos dezesesseis anos.
9. A expedição de precatórios, em virtude de sentença judicial, não se aplica a pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor. (art. 100, § 3º)	Autoriza o procedimento anteriormente adotado pela previdência, no sentido de efetivar pagamento de valores relativos a causas ganhas na Justiça, pelo segurado, desde que de pequeno valor, a ser definido por lei.

Quadro 3: REFORMA DA PREVIDÊNCIA – Principais Alterações
Regras comuns ao RGPS e aos regimes do Servidor Público
(continuação)

(Fonte: Stephanes, 1988, p.182-183)

MEDIDA	DESCRIÇÃO
1. Regras de transição – servidores públicos. (art. 8º da Emenda Constitucional)	Fica assegurado o direito à aposentadoria voluntária àquele que tenha ingressado regularmente no quadro efetivo da Administração Pública, desde que, cumulativamente: I – Tenha 53 ou 48 anos de idade, se homem ou mulher, respectivamente; II – Tenha cinco anos de efetivo exercício no cargo; III – Conte com tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: a) 35 anos, se homem, 30, se mulher; b) período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que faltava para atingir o limite da alínea anterior.
2. Aposentadoria proporcional – regras de transição. (art. 8º da Emenda Constitucional)	O servidor poderá aposentar-se com proventos proporcionais, obedecidas as seguintes condições: I – Conte tempo de contribuição igual, no mínimo, a: a) 30 anos, se homem, 25 anos, se mulher; b) um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que faltava para atingir o limite constante da alínea anterior; II - Os proventos corresponderão a 70% do valor máximo, acrescido de 5% por ano adicional.
3. Vedação de tempo de contribuição fictício. (art. 40, § 10º)	Fica vedada a contagem de tempo de contribuição fictício no serviço público para qualquer fim.
4. Proibição de acumulação de aposentadorias no serviço público. (art. 40, § 6º)	Fica proibida a acumulação de aposentadorias no serviço público, à exceção dos cargos que podem ser acumulados na forma da Constituição: professores, médicos e cargos técnicos ou científicos. (art. 37, XVI, a, b, e c)
5. Exceção à vedação de acumulação de cargos. (art. 37, § 7º)	Os inativos que ingressaram no serviço público anteriormente à publicação da Emenda, podem acumular proventos com a respectiva remuneração, mas não podem Ter outra aposentadoria.
Continua...	

Quadro 4: REFORMA DA PREVIDÊNCIA – Principais Alterações
Regras aplicáveis ao Serviço Público
 Fonte: Stephanes (1998, p.183-185)

MEDIDA	DESCRIÇÃO
6. Estabelecimento de carência para aposentadoria no serviço público. (art. 40, § 1º, III)	Para aposentar, o servidor terá que ter um tempo mínimo de dez anos de exercício no serviço público e pelo menos cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria.
7. Fixação de teto para o acúmulo de aposentadoria, inclusive sem acúmulo de remuneração. (art. 40, § 11º)	A soma total dos proventos de inatividade obtida a qualquer título, não poderá ultrapassar o valor da remuneração de Ministro do Supremo Tribunal Federal.
8. Isenção de contribuição para servidor que optar por permanecer em atividade. (art. 3º, § 1º, da Emenda Constitucional)	O servidor público que, contando tempo para aposentar-se integralmente, optar por permanecer em atividade, ficará isento da contribuição previdenciária.
9. Autorização ao Poder Público para a instituição de regime de previdência complementar para o servidor público. (art. 40, §§ 14º, 15º e 16º; e art. 10 da Emenda Constitucional)	Desde que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assegurem para seus servidores regime básico de previdência com o mesmo limite do RGPS (R\$ 1.430,00), poderão instituir fundos complementares.
10. Contribuição previdenciária do patrocinador público e do participante. (art. 202, § 3º)	A contribuição normal do ente público, quando patrocinador, não pode ser superior a do participante.
11. Critérios atuais de cálculo das aposentadorias e pensões do serviço público. (art. 3º da Emenda Constitucional)	Ficam mantidos os atuais critérios de cálculo de aposentadorias e pensões no serviço público, até a entrada em vigor da lei que disciplinará o assunto, nos casos em que já foram cumpridos todos os requisitos com base na legislação.
12. Ajuste dos planos de benefícios e serviços das entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por entes estatais. (art. 6º da Emenda Constitucional)	As entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por entes estatais deverão rever seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente aos seus ativos, no prazo de dois anos, sob pena de intervenção.
Continua...	

Quadro 4: REFORMA DA PREVIDÊNCIA – Principais Alterações
Regras aplicáveis ao Serviço Público
(Continuação)

(Fonte: Stephanes, 1988, p.183-185)

MEDIDA	DESCRIÇÃO
13. Aplicação a juízes, promotores e membros de Tribunal de Contas das regras da previdência no serviço público. (art. 73, § 3º, e art. 93, VI)	Os membros do Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas vão se aposentar observando as mesmas regras válidas para o serviço público em geral, nos termos do novo art. 40 da Constituição Federal.
14. O valor da aposentadoria não será superior ao da última remuneração. (art. 40, §§ 2º e 3º)	O valor da aposentadoria não poderá ser superior no momento da concessão ao da remuneração do cargo efetivo do servidor em efetividade.

Quadro 4: REFORMA DA PREVIDÊNCIA – Principais Alterações
Regras aplicáveis ao Serviço Público
(Continuação)

(Fonte: Stephanes, 1988, p.183-185)

MEDIDA	DESCRIÇÃO
1. Seletividade do salário-família e auxílio-reclusão (arts. 7º e 201, IV, e art. 13 da Emenda)	Será pago para quem tiver uma renda igual ou inferior a R\$ 429,00.
2. Fixação de competência para a Justiça do Trabalho cobrar contribuições sociais sobre a folha de salários. (art. 114, § 3º da Emenda Constitucional)	Compete à Justiça do Trabalho executar, de ofício, contribuições sociais e os respectivos acréscimos decorrentes das sentenças que proferir.
3. Gestão quadripartite da Previdência Social (art. 194, VII)	Previsão de criação de um órgão colegiado de gestão da previdência, com a participação do Governo, dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados.
4. Previsão de contribuições diferenciadas por setor, conforme o grau de utilização de mão-de-obra. (art. 195, § 9º)	Previsão de alíquotas ou base de cálculo diferenciado para as contribuições do empregador conforme o ramo de atividade econômica ou a utilização de mão-de-obra.
Continua...	

Quadro 5: REFORMA DA PREVIDÊNCIA – Principais Alterações
Regras aplicáveis à Iniciativa Privada

(Fonte: Stephanes, 1998, p.185-186)

MEDIDA	DESCRIÇÃO
5. Regime geral de Previdência Social – Regras de Transição. (art. 9º da Emenda Constitucional)	São aplicados os mesmos critérios estabelecidos para o servidor público como regra de transição para os segurados do regime geral de previdência social, inclusive professores.
6. As contribuições sociais a cargo do empregador (Folha, Cofins e Lucro) poderão Ter alíquotas ou base de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra. (art. 195, § 9º)	Permite a aplicação efetiva do princípio da equidade contributiva, tornando mais justa a arrecadação das contribuições sociais.

**Quadro 5: REFORMA DA PREVIDÊNCIA – Principais Alterações
Regras aplicáveis à Iniciativa Privada
(Continuação)**

(Fonte: Stephanes, 1998, p.185-186)

Aspecto importante a se destacar é que o segurado que preencheu todos os requisitos necessários à aposentadoria, inclusive à proporcional, até a publicação da Emenda Constitucional nº 20, poderá requerer o benefício a qualquer tempo, aplicando no caso as regras anteriores à reforma (Cunha, 2000, p.79).

2.2.6.1 O Fator Previdenciário

O fator previdenciário é um mecanismo criado para estabelecer uma relação direta do benefício a ser recebido com a idade (expectativa de vida) do segurado.

Foi instituído pela Lei 9.876, de 29.11.1999, e tem aplicação apenas no âmbito do regime geral de previdência social (INSS), não se aplicando, portanto, aos servidores públicos.

A fórmula é complexa e trabalha com variáveis como: tempo de contribuição para a previdência social, idade do segurado, expectativa de vida do segurado (conforme tabela divulgada pelo IBGE) e alíquota de contribuição.

O fator previdenciário é aplicado sobre a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição para o estabelecimento do valor do **salário-de-benefício**.

Para os inscritos na previdência social até 28.11.1999, no cálculo do salário-de-benefício será considerada a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, corrigidos monetariamente, correspondentes a no mínimo 80% (oitenta por cento) de todo período contributivo desde a competência julho/1994, multiplicado pelo fator previdenciário.

Para aqueles inscritos na previdência social a partir de 29.11.1999, o cálculo do salário-de-benefício utilizará a média dos maiores salários de contribuição previdenciária correspondente a 80% de todo o período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário.

Na verdade, o fator previdenciário, nas palavras de Cunha (2000, p.100), “no futuro será conhecido como redutor, razão principal de sua existência”.

A fórmula do fator previdenciário:

$$f = \frac{TC \times a}{ES} \times \left\{ 1 + \frac{[ID + (TC \times a)]}{100} \right\}$$

onde:

f = fator previdenciário

TC = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31

ES = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria

ID = idade no momento da aposentadoria

Para efeito da aplicação do fator previdenciário, ao tempo de contribuição do segurado serão adicionados:

- Cinco anos, quando se tratar de mulher;

- Cinco anos, quando se tratar de professor, e dez anos, quando se tratar de professora, que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental médio.

Severas críticas são efetuadas ao fator previdenciário, quer pelos segurados da previdência social, quer pelos juristas.

Os segurados estão insatisfeitos porque o fator previdenciário reduz o valor dos benefícios da aposentadoria. Os juristas, a exemplo de Cunha (2000, p.103), defendem o ponto de vista que, embora o Congresso Nacional por ocasião da votação da EC da reforma da previdência tenha rejeitado a idade para aposentadoria integral no regime previdenciário da iniciativa privada, insiste o Governo Federal em atrelar o valor do benefício à idade, argumentando dificuldades atuariais, o que constitui, na visão dos juristas, “flagrante inconstitucionalidade”.

2.2.6.2 Benefícios e Fontes de Custeio

2.2.6.2.1 Benefícios

A previdência social no Brasil, de inspiração beveridgiana, ou seja, calcada nos princípios do Estado do Bem-Estar Social, assegura uma grande variedade de benefícios aos trabalhadores, porém inúmeras críticas têm sido feitas ao sistema.

Se por um lado Nitsch & Schwarzer (1996, p.42) defendem que a estrutura de benefícios pós-reforma “caminhou diretamente na direção de uma padronização dos vários planos de previdência, eliminando a maior parte das possibilidades de diferenciação e de acúmulo privilegiadas e não-justificadas de benefícios”, Oliveira (1997, p.159-160) afirma “que num país de desiguais como o Brasil e a perdurar o discurso formalista e legalista das classes dominantes na estrutura do Poder Político, a tendência das majorias de aposentados e pensionistas é de continuar a desfrutar de um sistema previdenciário com conotações meramente de subsistência familiar”.

Assim, pode-se concluir que as críticas não são lançadas ao plano de benefícios em si, mas sim aos valores monetários que são praticados, insuficientes para atender as necessidades básicas da pessoa humana.

Atualmente, os regulamentos básicos do regime são as Leis 8.212 (Lei de Custeio) e 8.213 (Lei de Benefícios), de 24.07.1991, “com as suas centenas de alterações subsequentes, na maioria delas, por medidas provisórias” (Cunha, 2000, p.19), além dos Decretos nº 2.172 e 2.173, ambos de 05.03.1997.

Ainda, segundo Cunha (2000), “como o Governo Federal não pára de editar medida provisória sobre o assunto, nenhum compêndio sobre legislação tem condições de estar atualizado e os segurados não têm conhecimento das regras vigentes”.

Segundo divulgado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, elenca-se, a seguir, o plano de benefícios da previdência social:

- **Auxílio-Doença** – É o benefício a que tem direito o segurado, que após cumprir a carência, quando for o caso, ficar incapaz para o trabalho (mesmo que temporariamente), por doença por mais de 15 dias consecutivos;
- **Auxílio-Acidente** – É o benefício que é concedido, como indenização, ao segurado empregado, exceto doméstico, trabalhador avulso, segurado especial e ao médico residente que estiver recebendo auxílio-doença, quando a consolidação das lesões decorrentes de acidente (inclusive acidente de trabalho) resultarem em seqüela definitiva que implique redução da capacidade para o trabalho e/ou impossibilite o desempenho da atividade exercida na época do acidente;
- **Salário-Maternidade** – É o benefício a que tem direito a segurada empregada, trabalhadora avulsa, empregada doméstica, a contribuinte individual, facultativa e segurada especial por ocasião do parto;

- **Salário-Família** – É o benefício a que têm direito o segurado empregado e o trabalhador avulso que tenham salário-de-contribuição inferior ou igual a R\$ 429,00 que comprovem ter filhos menores de 14 anos ou inválidos de qualquer idade;
- **Aposentadoria por Tempo de Contribuição:**
 - **Aposentadoria Integral** – É o benefício a que tem direito o segurado de sexo feminino que comprovar, no mínimo, 30 anos de contribuição e ao segurado de sexo masculino que comprovar, no mínimo, 35 anos de contribuição;
 - **Aposentadoria Proporcional** – É o benefício proporcional a que tem direito o segurado que até 16.12.1998 não havia completado o tempo mínimo exigido para aposentadoria por tempo de contribuição, desde que cumprida a carência e os seguintes requisitos:
 - a) Idade: 53 anos para o homem e 48 anos para a mulher;
 - b) Tempo de contribuição: 30 anos de contribuição para o homem e 25 anos de contribuição para a mulher;
 - c) Tempo de Contribuição Adicional: o equivalente a 40% (quarenta por cento) do tempo que, em 16.12.1998, faltava para atingir o limite de contribuição;
- **Aposentadoria por Idade** – É o benefício a que tem direito o segurado que completar 65 anos de idade (homem), ou 60 anos (mulher), uma vez cumprida a carência para concessão do benefício. Em se tratando de trabalhador rural, quando completar 60 anos de idade (homem), ou 55 anos de idade (mulher) aos trabalhadores que comprovem o efetivo exercício da atividade rural, ainda que de forma descontínua no período anterior ao requerimento do benefício;
- **Aposentadoria Especial** – É o benefício a que tem direito o segurado, que tiver trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, conforme o caso, sujeito a condições especiais que prejudique a saúde ou

integridade física. O segurado deverá comprovar, além do tempo de trabalho, efetiva exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício;

- **Aposentadoria por Invalidez** – É o benefício a que tem direito o segurado, que após cumprir a carência exigida, esteja ou não recebendo auxílio-doença, for considerado incapaz para o trabalho e não sujeito à reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência;
- **Abono anual** – É o décimo-terceiro salário a que faz jus o segurado e o dependente que, durante o ano, recebeu auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria, pensão por morte, auxílio-reclusão ou salário maternidade;
- **Pensão por Morte** – É o benefício a que têm direito os dependentes do segurado que falecer, inclusive por acidente de trabalho. Para conceder esse benefício, o INSS não exige carência (tempo mínimo de contribuição), mas que a morte tenha ocorrido antes da perda da qualidade de segurado;
- **Auxílio-Reclusão** – É o benefício a que têm direito, nas mesmas condições da pensão por morte o conjunto de dependentes do segurado recolhido à prisão, caso não esteja recebendo auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço e cujo salário-de-contribuição seja igual ou inferior a R\$ 429,00;
- **Auxílio-Doença por Acidente de Trabalho** – Acidente de trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa, com o segurado empregado, trabalhador avulso, médico residente, bem como com o segurado especial no exercício de suas atividades, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, a perda ou redução, temporária ou permanente, da capacidade para o trabalho;

- **Reabilitação Profissional** – É um serviço que o INSS coloca à disposição de seus segurados, inclusive aposentados e dependentes. Tem como objetivo proporcionar aos segurados e dependentes incapacitados (parcial ou totalmente) os meios indicados para a (re)educação e (re)adaptação profissional e social, de modo que possam voltar a participar do mercado de trabalho;
- **Amparo Assistencial ao Idoso e ao Deficiente** – O Amparo Assistencial, no valor de um salário mínimo é pago ao idoso com 67 (sessenta e sete) anos de idade ou mais que não exerça atividade remunerada e ao portador de deficiência incapacitado para a vida independente e para o trabalho, desde que:
 - a) Possuam renda familiar mensal per capita, inferior a 25% do salário mínimo;
 - b) Não estejam vinculados a nenhum regime de previdência social; e
 - c) Não recebam benefício de espécie alguma.

2.2.6.2.2 Fontes de Custeio

Os regulamentos que fixam as fontes de custeio da previdência social são a Lei 8.212, também conhecida como Lei de Custeio, de 24.07.1991, e os Decretos nº 2.172 e 2.173, ambos de 05.03.1997.

A previdência social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos orçamentários do Estado e de diversas contribuições sociais (Constituição Federal, art. 195).

Basicamente, as contribuições sociais recaem sobre os trabalhadores, empregadores e receitas de concursos de prognósticos (loterias), da seguinte forma:

- I - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, a contribuição é calculada mediante a aplicação de alíquotas que variam de 7,65% a 9% sobre o salário-de-contribuição mensal, até o teto de R\$ 1.561,56 (janeiro/2003). No caso de contribuintes individuais e

facultativos, essa alíquota é de 20% do salário-de-contribuição mensal. Quanto ao segurado especial, a alíquota corresponde a 2,2% sobre o valor bruto da comercialização da produção rural;

II - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, as contribuições sociais incidem sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício.;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro.

III - das receitas dos concursos de prognósticos

2.2.6.3 O RGPS e os regimes do Servidor Público – Diferenças

Após a reforma da previdência proposta em 1995 e aprovada em 1998, o plano de benefícios do regime geral de previdência social e dos regimes do servidor público (exclusive o regime do servidor militar, não objeto do presente estudo), foram praticamente uniformizados, visto que ambos devem se sujeitar ao contido no artigo 201, da Constituição Federal.

Porém, diferenças existem e residem nos valores praticados nos benefícios.

Enquanto que no RGPS as aposentadorias e pensões estão limitadas ao valor de R\$ 1.561,56 (janeiro/2003), maior salário-de-contribuição do sistema, independentemente do salário do segurado na ativa, nos regimes dos servidores públicos as aposentadorias e pensões se limitam à remuneração total percebida pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, valor este superior a R\$ 12.000,00, dado a alínea XI, do artigo 37 da Constituição Federal (Stephanes, 1998, p.155-157).

O cálculo das aposentadorias no regime dos servidores públicos também diverge daquele realizado no RGPS. Enquanto que os servidores públicos têm seus benefícios calculados sobre a última remuneração da ativa,

não guardando, portanto, nenhuma correlação com sua vida pregressa (parágrafos 2º e 3º do art. 40 da Constituição Federal), os segurados do INSS têm seus benefícios calculados considerando a média aritmética das 80% maiores contribuições de seu período contributivo.

O reajuste dos benefícios também obedece a critérios distintos. Ao passo que no RGPS os benefícios são reajustados com base no reajuste sofrido pelo salário-de-referência, nos regimes dos servidores públicos os benefícios são revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade (parágrafo 8º do artigo 40 da Constituição Federal).

Outro aspecto importante a mencionar é a incidência do Fator Previdenciário no cálculo dos salários-de-benefícios no RGPS, fazendo com os segurados deste regime tenham que contribuir por um período maior para obterem benefícios integrais. Este fator não se aplica aos regimes dos servidores públicos (Cunha, 2000, p.100).

A quase totalidade dos autores atribui a essas disparidades na concessão e nos valores dos benefícios, a origem do enorme déficit previdenciário apresentado pelos regimes dos servidores públicos.

COMPARAÇÃO ENTRE APOSENTADORIAS (Valores mensais*, em salários mínimos)	
INSS	1,72
PODER EXECUTIVO (civis)	14,0
PODER LEGISLATIVO	41,5
PODER JUDICIÁRIO	32,8

Quadro 6: DIFERENÇA ENTRE APOSENTADORIAS

(Fonte: Boletim Estatístico do Mare (dez/97) e Anuário Estatístico – MPAS, apud STEPHANES, 1998, p.97, atualizado. *Obs. - No caso do Executivo, Legislativo e Judiciário, valores médios de 1997; No INSS, valor de dez/2001)

2.3 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

O artigo nº 149 da Constituição Federal assegura aos Municípios a competência de instituir sistema próprio de previdência:

Art. 149 – (...)

Parágrafo Único – Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefícios destes, de sistemas de previdência e assistência social.

Arruda (2001, p.48) explica que da mesma forma que na esfera federal e estadual, “a criação do Instituto ou Fundo Previdenciário Municipal deverá ser constituída por lei, uma vez que a sua natureza é autárquica”.

Os Regimes Próprios de Previdência Social têm como finalidade principal garantir ao servidor público os benefícios de aposentadoria por invalidez, por idade e voluntária, além de pensão em caso de falecimento (Brasil. MPAS. 2001, p.20).

Têm, ainda, caráter contributivo e é destinado exclusivamente a servidores efetivos, sendo que os servidores que não atendam a este último requisito, deverão ser vinculados no RGPS.

Arruda (2001, p.61) estima que existam no Brasil mais de 3.000 institutos municipais, “sendo que Goiás, Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul representam 50% do total”.

2.3.1 HISTÓRICO RECENTE

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeros dirigentes municipais se apressaram em criar os regimes próprios, não com o objetivo precípuo de prestar serviços previdenciários aos servidores municipais, mas como forma de obter fôlego financeiro na precária situação financeira que a grande maioria dos municípios vinha e ainda vêm apresentando, pois deixaram de recolher as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores, sem, contudo, capitalizar o novo fundo previdenciário instituído. Configurando-se, assim, os institutos de fachada.

Por outro lado, outros absurdos também foram cometidos. Arruda (1998, p.36) explica que em inúmeros casos foram estabelecidos “auxílios previdenciários que fogem da regra racional, como é o caso de alguns municípios que criaram até auxílio nupcial”.

No que concerne a Institutos de Previdência Municipal, experiências anteriores sugerem cautela. Deve-se procurar evitar os erros cometidos no passado. Arruda (2001, p.39) lista os principais problemas detectados pela Secretaria de Previdência Social do MPAS junto a fundos municipais:

- a) Ausência de base atuarial para definição das alíquotas de contribuição;
- b) Elevados patamares de evasão das contribuições das prefeituras;
- c) Confusão entre as contas dos governos e dos fundos;
- d) Generosas condições de cálculo do benefício – em muitos casos, a aposentadoria é calculada sobre o salário do cargo mais elevado que o funcionário ocupou;
- e) Má administração das reservas dos institutos.

Visando evitar que o passado se repita, nos últimos anos foram editadas várias leis, decretos, resoluções e portarias que visam regulamentar os institutos previdenciários municipais.

2.3.2 NORMATIVOS LEGAIS

As regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos Municípios resultam da Lei nº 9.717, de 27.11.98, onde foram definidos parâmetros e diretrizes gerais, cuja aprovação representou um grande salto qualitativo na criação de fundos previdenciários.

Ato contínuo, buscando atender à necessidade de transparência, segurança, confiabilidade, solvência e liquidez dos regimes próprios de previdência social do servidor público, foi baixada pelo MPAS a Portaria de nº 4.992, de 05.02.1999, alterada, posteriormente, pela Portaria de nº 7.796, de 28.08.2000, cujo objetivo é regulamentar a definição e aplicação dos parâmetros e diretrizes gerais estabelecidos pela Lei nº 9.717/98.

Importante também, a Lei n.º 9.796, de 05.05.1999, conhecida por “Lei Haully”, que dispõe sobre a compensação financeira entre o RGPS e os regimes de previdência dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria, que se verifica quando o servidor público possuía vínculo com o RGPS antes de ingressar no serviço público.

Essa regra possui apenas uma exceção: os servidores que ingressaram no serviço público sem concurso até 05.10.1983. Estes não possuem efetividade, porém são estáveis.

2.3.3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Tais diplomas legais estabelecem características próprias aos RPPS. É consenso entre os estudiosos da área que as regras estabelecidas são consideradas como **fatores críticos de sucesso** para os regimes próprios auto-sustentáveis.

Dentre as características que podem ser observadas, destacam-se como principais as listadas a seguir, extraídas de publicação da série Estudos do MPAS (Brasil. MPAS. 2001, p.5-31). São elas:

- **Filiação exclusiva de servidores efetivos** - Impossibilita a filiação indevida de servidores cujo vínculo com a administração pública decorra de livre nomeação (cargos comissionados), do exercício de mandato eletivo (prefeitos e vereadores não oriundos dos quadros públicos), de cessão de outra esfera do setor público, de aposentados que voltam à ativa no serviço público e da ocupação de cargo ou função temporária;
- **Caráter contributivo e equilíbrio financeiro e atuarial** – “O sistema previdenciário que não tenha como horizonte o equilíbrio financeiro e atuarial certamente não será capaz de honrar os compromissos com seus segurados”. Assim, a legislação estabelece que normas gerais de contabilidade e atuária devem ser observadas, com avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como auditoria, por entidades

independentes, legalmente instituídas, como forma de se atingir os princípios da transparência, segurança, confiabilidade, solvência e liquidez nos RPPS. Necessariamente, os regimes devem ter caráter contributivo, ou seja, deve ser considerado apenas o tempo de serviço em que tenha ocorrido o efetivo recolhimento de contribuição ao sistema e “esta contribuição deve ser calculada de modo que sejam preservados o equilíbrio financeiro e atuarial” do regime;

- **Limite de idade e tempo de contribuição** – Estabelece-se as mesmas regras do RGPS para os regimes do servidor público, ou seja, o servidor deverá contribuir durante 35 anos e ter 60 anos de idade, se homem, ou durante 30 anos e ter 55 anos de idade se mulher. Tal exigibilidade visa obstar as escandalosas aposentadorias precoces, muito comuns no serviço público antes da reforma da previdência, que vinham debilitando o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS;
- **Período de carência para aposentadoria** – O servidor público só terá direito à aposentadoria após 10 anos de serviço público e pelo menos 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. “Esta medida visa evitar outra prática bastante comum e extremamente nociva às finanças dos sistemas públicos de previdência: o ingresso no serviço público de indivíduos próximos da idade de aposentadoria e que contribuíram durante toda sua vida laboral para o RGPS, que possui sistemática diferente da prevista no RPPS”; visa, ainda, coibir “a prática de promoções de última hora com o objetivo de aumentar o valor do benefício”;
- **Proibição de acumulação** – Fica proibida a concessão de mais de uma aposentadoria no RPPS, fato pernicioso que repercute negativamente nas finanças dos regimes próprios;
- **Limitação do valor da aposentadoria à remuneração do cargo efetivo do servidor em atividade** – Proibição do servidor inativo ganhar mais que o servidor ativo, ficando proibidas as promoções

pós-aposentadoria. A prática anterior permitia que os aposentados percebessem maior remuneração que os ativos, o que estimulava, então, as aposentadorias precoces que ficavam sob responsabilidade dos RPPS, afetando, assim, duplamente suas finanças (benefícios maiores, que não guardavam relação com as contribuições, e aumento do número de inativos);

- **Aposentadorias especiais** – Permitida somente quando da efetiva exposição a agente nocivo à saúde e à integridade física do servidor. Única exceção permitida: professores que exerçam, com exclusividade, efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental, permitida a “redução de 5 anos na idade e no tempo de contribuição para a aposentadoria”;
- **Plano de benefícios equivalente ao do RGPS** – Os RPPS não poderão conceder benefícios diferentes daqueles previstos no RGPS. Tais benefícios são:
 - Aposentadoria por invalidez;
 - Aposentadoria por idade;
 - Aposentadoria por tempo de contribuição;
 - Auxílio-doença;
 - Salário-família;
 - Salário-maternidade;
 - Pensão por morte;
 - Auxílio-reclusão.
- **Separação do custeio da previdência e da saúde** – Os riscos cobertos pelo sistema previdenciário e pelo sistema de saúde são distintos e seguem “lógicas de financiamento específicas”. Caso o Município opte por proporcionar a prestação de serviços de assistência médica aos servidores, deverá instituir contribuição adicional e específica para tal. Os dois sistemas deverão possuir

contas próprias e separadas, sendo proibida a transferência de recursos entre elas. Dessa forma, espera-se evitar experiências passadas onde expressiva parte de reservas previdenciárias foi transferida para acobertar gastos com saúde, afetando negativamente o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS;

- **Auditoria interna e externa** – Além das auditorias externas por entidades independentes e legalmente habilitadas, conforme estabelecido em Lei, os RPPS também sofrerão auditoria por parte dos tribunais de contas e pelas câmaras de vereadores, visando verificar a exatidão e adequabilidade de suas contas;
- **Transparência e controle social** – Aos segurados dos RPPS é assegurado o pleno acesso às informações relativas à gestão do regime próprio, sendo obrigatória publicação mensal de relatórios de gestão. Fica também assegurada a participação de representantes dos segurados dos RPPS na gestão, mediante a participação de colegiados e instâncias de decisão;
- **Contas individuais** – A escrituração das reservas deverão ser individualizadas por servidor segurado, permitindo, assim, que tenha “ciência dos valores aportados em sua conta durante todo o período laboral”;
- **Gestão patrimonial e fiscalização** – Embora patrocinado pelo Município, o regime próprio de previdência preserva independência financeira e de gestão com relação àquele ente público. Assim os recursos do regime próprio de previdência devem ser mantidos em contas específicas e distintas dos outros caixas do Município, como forma de evitar a utilização indevida das reservas (Brasil. MPAS. 2001, p.36). A Lei proíbe, ainda, que os recursos previdenciários sejam aplicados em títulos da dívida pública estadual ou municipal, ou ainda sejam emprestados a segurados e à patrocinadora (prefeitura);

- **Penalidades** - Foram instituídas penalidades no caso de descumprimento dos critérios estabelecidos em Lei, sujeitando, dessa forma, os dirigentes e os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos RPPS a penalidades que vão desde advertência até a inabilitação para o exercício do cargo.

2.3.4 A QUALIDADE NA GESTÃO DOS INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA

Por oportuno, mesmo que de forma breve e superficial, importante é tentar destacar critérios adequados para a perfeita gestão dos fundos.

Transformar uma entidade de previdência social numa organização auto-sustentável e justa é uma grande tarefa.

O princípio da qualidade, assim como em qualquer organização, deve permear toda a estrutura administrativa dos institutos de previdência.

Conforme Fontana (2000, p.72), “há de se proceder a uma revisão nos padrões gerenciais que vigoram no setor público. É preciso mudar estes padrões para buscar estruturas mais ágeis e flexíveis que propiciem maior eficiência”.

Prossegue Fontana:

Um modelo gerencial atual e mais eficiente pede: descentralização, diminuição dos níveis hierárquicos, maior autonomia e flexibilidade, controle dos resultados, desenvolvimento de mecanismos de indicadores de desempenho, busca de parcerias, atualização tecnológica (informatização), controle do custo gerencial e, o mais importante, ter como missão e objetivo maior a satisfação do segurado.

Portanto, conclui-se que, a par da adoção das medidas preconizadas por Lei para a operacionalização dos regimes próprios dos servidores públicos, necessário também é a adoção das boas práticas gerenciais para que os institutos de previdência municipais venham a atingir aos seus objetivos.

2.4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O MUNICÍPIO

Desde há muito se observa o descaso de alguns administradores públicos no trato das finanças públicas. É de conhecimento público que o desequilíbrio fiscal dos governos nas três esferas, União, Estados e Municípios, ocorrem em função de seguidamente virem gastando mais do que arrecadam.

Diante do desequilíbrio fiscal que por muito tempo predominou na administração pública brasileira e visando dirimir quaisquer riscos de que efeitos econômicos negativos prejudiquem futuramente as contas públicas, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, também conhecida por “Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF”.

Explica Silva (2001, p.19) que:

Em linhas gerais, podemos constatar que a Lei Complementar em comento, surgiu da necessidade de serem estabelecidas normas de finanças públicas, que fossem capazes de colocar um basta na forma irresponsável com que alguns administradores públicos vinham tratando da coisa pública, sem um mínimo de escrúpulo, e o que é pior, sem sofrer qualquer sanção, já que a legislação até então existente, era ineficaz para punir os infratores.

Portando, a LRF tem como principal objetivo disciplinar a gestão financeira no âmbito público, mediante a adoção de princípios que visam exigir da administração pública uma gestão responsável.

A LRF estabeleceu os seguintes princípios de responsabilidade fiscal:

- a) Ação planejada;
- b) Ação transparente;
- c) Equilíbrio das contas públicas;
- d) Metas de resultado;
- e) Limites e condições para a realização de operações de crédito, inclusive operações por antecipação de receita orçamentária;
- f) Limites para a dívida consolidada;
- g) Limites para despesas com pessoal;
- h) Condições para geração de despesas de pessoal;

- i) Condições para geração de despesas da seguridade social (saúde, previdência e assistência social);
- j) Condições para geração de despesas de caráter continuado; e
- k) Condições para renúncia de receita.

Por estarem mais intimamente ligados ao tema do presente trabalho, este estudo concentrará seu foco nos itens “g”, “h” e “i”, pois tratam da relação com gastos de pessoal e previdência.

A LRF vem estabelecer rígidos limites para dispêndios com pessoal, seja com servidores ativos ou com servidores inativos e pensionistas.

Dispõe seu artigo 18 e parágrafos:

Art. 18 – Para efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Parágrafo 1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”;

Parágrafo 2º - A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Verifica-se que a lei procurou dar uma maior abrangência ao conceito de despesas com pessoal, incluindo, além das referentes aos vínculos empregatícios, as relacionadas a mandatos eletivos, cargos e funções com quaisquer espécies remuneratórias, além dos recolhimentos aos regimes de previdência, FGTS e ainda o dos contratos de terceirização que vissem substituir servidores e empregados públicos.

Além da conceituação abrangente de despesas com pessoal, a legislação estabelece critérios para a apuração dos dispêndios.

Sobre o assunto, manifesta-se Mauro (2001, p.25) que “a despesa total com pessoal do Município será apurada somando-se a despesa realizada no mês em referência com as dos 11 imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, ou seja, o reconhecimento neste regime de gestão no período de ocorrência da despesa ou da obrigação a ser cumprida”.

Moraes (2001, p. 32) explica que a lei “estabelece que a despesa total com pessoal do Município, em cada período de apuração, não poderá exceder o limite de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida”.

Este limite é assim destinado:

- a) 6% (seis por cento) para o Poder Legislativo municipal; e
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Poder Executivo municipal.

Para a apuração dos limites acima mencionados, o inciso IV do artigo 2 da LRF estabelece:

IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes.

A LRF criou, ainda, em seu artigo 22 e parágrafos, um limite prudencial para despesa total com pessoal equivalente a 95% do valor máximo permitido para cada Poder. Ultrapassado esse limite, são vedados ao Poder ou órgão:

- a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, assegurada revisão anual para recomposição das perdas inflacionárias;
- b) criação de cargo, emprego ou função ou alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- c) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

- d) contratação de hora extra, salvo para realização de sessões legislativas extraordinárias e as situações previstas na Lei das Diretrizes Orçamentárias.

A lei ainda prevê que as despesas com seguridade social, no que tange a expansão de benefícios e serviços devem ser acompanhadas da indicação da respectiva fonte de custeio, de modo a não afetar negativamente o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Chaufun (2001, p.16) esclarece que:

O artigo 24 da LRF, que dispõe sobre as despesas relativas à seguridade social, aplica-se a benefícios ou serviço de saúde, previdência e assistência social, destinados aos servidores públicos e militares (esse último caso não é aplicável aos Municípios), ativos e inativos e aos pensionistas. Ele estabelece que nenhum benefício ou serviço poderá ser criado, majorado ou estendido, sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do parágrafo 5º do artigo 195 da Constituição Federal.

Logo, os Municípios que mantiverem regimes próprios de previdência social e que quiserem conceder um novo benefício deverão realizar o cálculo atuarial, o qual incorporará esse benefício e a sua compensação, que deverá ser feita para garantir o equilíbrio financeiro do sistema, como, por exemplo, o aumento das contribuições dos servidores e do próprio Município (patrocinador).

A legislação estabelece, ainda, que a contribuição do Município aos RPPS não poderá ser superior ao dobro da contribuição do servidor e que a despesa com inativos e pensionistas não poderá, concomitantemente, ser superior a 12% (doze por cento) da receita corrente líquida (Moraes, 2001).

Qualquer ato praticado pelo administrador público que contrarie esses limites é considerados nulo, ao tempo em que o sujeito e ao Município a sanções.

Gonçalves (2001, p.21) esclarece que “as autoridades e demais responsáveis pelo cumprimento das regras trazidas pela LRF estarão sujeitas às sanções do Código Penal, da Lei de Crimes Fiscais e do Decreto nº 201/67, além de outros diplomas legais”.

2.5 A CIÊNCIA ATUARIAL

Como pode ser verificado ao longo deste trabalho, existe uma grande preocupação quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência.

Em várias oportunidades, ficou evidenciada a preocupação, tanto dos legisladores, quanto dos estudiosos da área, de que os sistemas de previdência não conseguirão futuramente cumprir seus objetivos se nos dias de hoje não se formar a poupança necessária para fazer frente aos benefícios.

O então Ministro da Previdência e Assistência Social, Waldeck Ornélas (Brasil. 2001, p.10), já manifestava sua preocupação no Seminário Internacional sobre Técnicas Atuariais e Gerenciamento Financeiro, realizado em Curitiba (PR), em maio de 2000, quando afirmou que vê com satisfação a evolução do quadro previdenciário no Brasil, porém, quando se trata de municípios, o quadro se agrava:

Infelizmente, não posso dizer o mesmo em relação aos municípios brasileiros. Em relação a esses, tenho profundas preocupações e isso deve preocupar sobretudo a população,... É preciso que esse tema esteja na pauta, porque os municípios de pequeno porte, que pelo país afora adotaram o Regime Jurídico Único e criaram regimes próprios, têm hoje um problema, uma bomba de efeito retardado, que fatalmente irá explodir.

Nesse mesmo seminário, Warren McGillivray (Brasil. 2001, p.7), Secretário-Adjunto da Associação Internacional de Seguridade Social, explica que:

em todos os países os sistemas previdenciários estão sendo reexaminados. Em alguns países, alega-se que os arranjos existentes carecem de sustentabilidade quando se consideram os desenvolvimentos futuros na demografia.

Antes de se aprofundar no conceito de atuária, necessário se faz uma diferenciação entre os conceitos de *equilíbrio financeiro* e *equilíbrio atuarial*.

Segundo Moraes (2001, p.17),

um sistema equilibrado do ponto de vista financeiro é um sistema em que as contribuições são suficientes para cobrir os compromissos em cada exercício.

Um sistema equilibrado do ponto de vista atuarial é um sistema em que o total de seus recursos, suas contribuições e suas reservas, são

capazes de honrar todos os compromissos assumidos a médio e longo prazos.

Sistemas equilibrados são uma garantia de que todos os compromissos assumidos serão cumpridos e são um elemento de segurança para os filiados.

Como afirma Rodrigues (2001, p.135), ciência atuarial é aquela que cuida da “Matemática da Seguridade” e “é um instrumento eficiente na mensuração de riscos cujo escopo compreenda alguma forma de solidariedade ou mutualidade”.

Com base em princípios probabilístico-estatístico, econômico-financeiro e de mutualismo, a ciência atuarial tem por finalidade reduzir riscos homogêneos de forma a minorar prejuízos, mediante o rateio desses riscos dentre uma determinada população.

Assim, pode-se definir atuária como a ciência que “investiga os problemas relacionados com a teoria e o cálculo de seguros numa coletividade”.

Fica bem claro sua finalidade quando se observa o contido no artigo *Atuária: a chave da previdência*, publicado no Jornal da ParanáPrevidência, ano 2, nº 5: “A atuária calcula o valor que deve ser arrecadado hoje, entre os segurados de um plano de aposentadorias e pensões, de modo a assegurar, no futuro, o pagamento de benefícios”.

Para tanto, ela se utiliza de determinadas “ferramentas”. São elas:

- Matemática financeira;
- Matemática atuarial;
- Teoria das probabilidades e estatística;
- Demografia;
- Legislação específica, macroeconomia, informática e contabilidade.

Baseia-se, ainda, em hipóteses atuariais (premissas), variáveis que refletem as expectativas relacionadas a fatores econômicos, não-econômicos e biométricos. São eles (Rodrigues. 2001, p.163):

- **Premissas econômicas**

- Taxa de inflação de longo prazo;
- Ganho real dos investimentos;
- Escala de ganhos salariais;
- Indexador dos benefícios;
- Teto de benefício do sistema público;
- Custeio administrativo.

- **Premissas Biométricas**

- Mortalidade de válidos;
- Mortalidade de inválidos;
- Entrada de invalidez;
- Rotatividade.

- **Premissas não-econômicas**

- Composição familiar;
- Idade presumida de aposentadoria;
- Idade de entrada no emprego;
- Idade de adesão ao sistema público de aposentadoria; e
- Opcionais formas de escolha de benefícios.

Outros três aspectos importantes ainda devem ser considerados nos cálculos atuariais: o regime financeiro, o método atuarial de financiamento e os dados cadastrais dos participantes.

O regime financeiro determina como se pretende pagar os benefícios contratados, se por regime de caixa, por semi-capitalização ou por

capitalização. Segundo entrevista realizada com Rodrigues (2001), este afirma que os regimes financeiros podem ser divididos em:

- Repartição Simples – Neste regime não se constitui reserva de qualquer tipo. São os chamados regimes de caixa com orçamentos anuais ou plurianuais;
- Repartição de Capitais de Cobertura – Neste regime só se constitui reserva para benefícios concedidos, ou seja, quando um segurado entra em benefício, o montante para pagar todos os seus benefícios futuros é rateado pelos participantes ativos, variando a forma como isto é feito;
- Capitalização – No regime de capitalização se constitui reservas para todos os benefícios, de forma progressiva ou imediata, variando conforme o método de financiamento empregado. Para os regimes capitalizados pode-se dizer que existem métodos atuariais de financiamento, ou seja, como, atuarialmente, se pretende capitalizar esses recursos.

O método atuarial de financiamento determina como se darão as contribuições. Existe um grande número de métodos para se financiar atuarialmente aposentadorias, pensões, etc. Ainda segundo entrevista com Rodrigues (2001), no Brasil não existe qualquer regulamentação que norteie esta questão, ficando a cargo do atuário escolher o método que achar conveniente.

Os dados cadastrais são de importância fundamental, pois se constituem na base para os estudos atuariais. Dados permanentemente atualizados como salário, grupo familiar, idade e tempo de vinculação à previdência são importantíssimos para que os resultados dos cálculos tenham aderência à realidade futura que se pretenda.

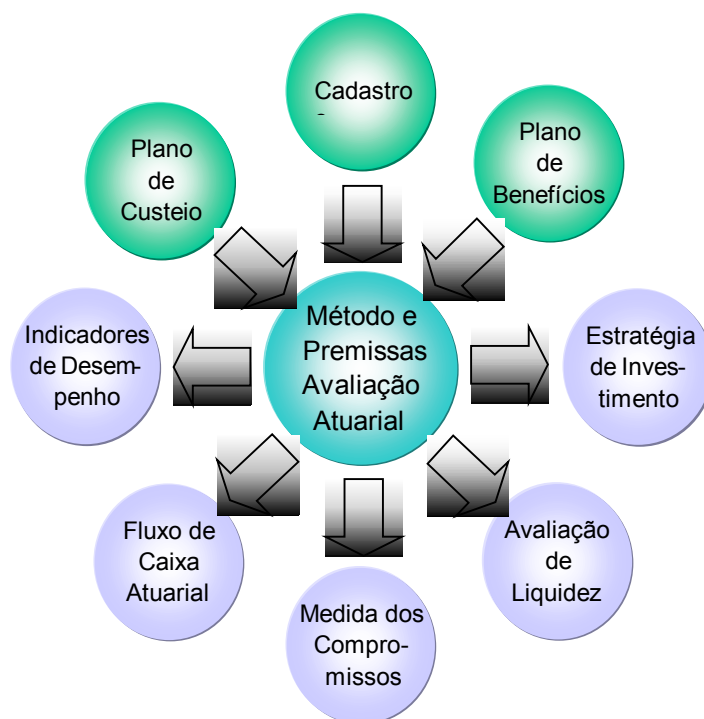


Figura 5: DINÂMICA DAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS

(Fonte: Rodrigues, 2001, p.198)

Por resumir de forma eficaz a dinâmica das avaliações atuariais, se reproduz, a seguir, as palavras de Rodrigues (2001, p.197):

Estabelecido o Regime Financeiro, escolhido o Método Atuarial e determinadas as premissas, as avaliações atuariais devem espelhar a dinâmica dos planos de benefícios. O gráfico acima, um resumo de todo o processo atuarial, destaca duas grandes áreas interagindo para gestão dos planos. A área de insumos, formada pelo Plano de Custeio, pelo Cadastro e pelo Plano de Benefícios, fornece todas as informações necessárias à medição dos compromissos do plano, que é filtrada pelo Método Atuarial e pelas premissas. A área de resultado pode se resumir a cinco grandes indicadores: o primeiro deles, e mais comum, é o dimensionamento das reservas, ou medida dos compromissos, onde são avaliadas as Reservas Matemáticas; o segundo indicador é a necessidade de liquidez do plano, caracterizada pelo nível de compromisso financeiro, nos prazos curto e longo, dando origem ao terceiro indicador, o fluxo de caixa atuarial, sinalizando para a área de gestão de ativos a constituição de uma política de investimentos ou desinvestimentos, com análise de *payback* segundo as necessidades dos fluxos de pagamentos. O quarto indicador, a estratégia de investimento decorre da junção dos indicadores anteriores, sinalizando a necessidade de uma gestão de ativos e passivos de forma interdependente, considerando efetivamente os fluxos atuariais na composição da carteira de ativos do Plano. O quinto indicador, referindo-se ao desempenho do Fundo, é a própria gestão, tanto financeira quanto atuarial do Plano, composta pelo *mix* de insumos e resultados da avaliação atuarial.

2.6 ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

Associações de Municípios são comuns em todas as unidades da federação.

São entidades com personalidade jurídica própria, presididas por prefeito de um dos Municípios que a compõem, mediante eleição entre seus membros e com mandato fixo por determinado período.

Tem por finalidade promover o desenvolvimento integrado de uma determinada região, ampliar e fortalecer a capacidade institucional e técnica dos municípios, prestando-lhes assistência relacionada com suas atividades e, ainda, atender às questões de âmbito intermunicipal.

As associações devem ser, tanto quanto possível, homogêneas, devendo atuar em colaboração com entidades congêneres e afins e, também, com órgãos estaduais e federais (ParanáCidade. 2001).

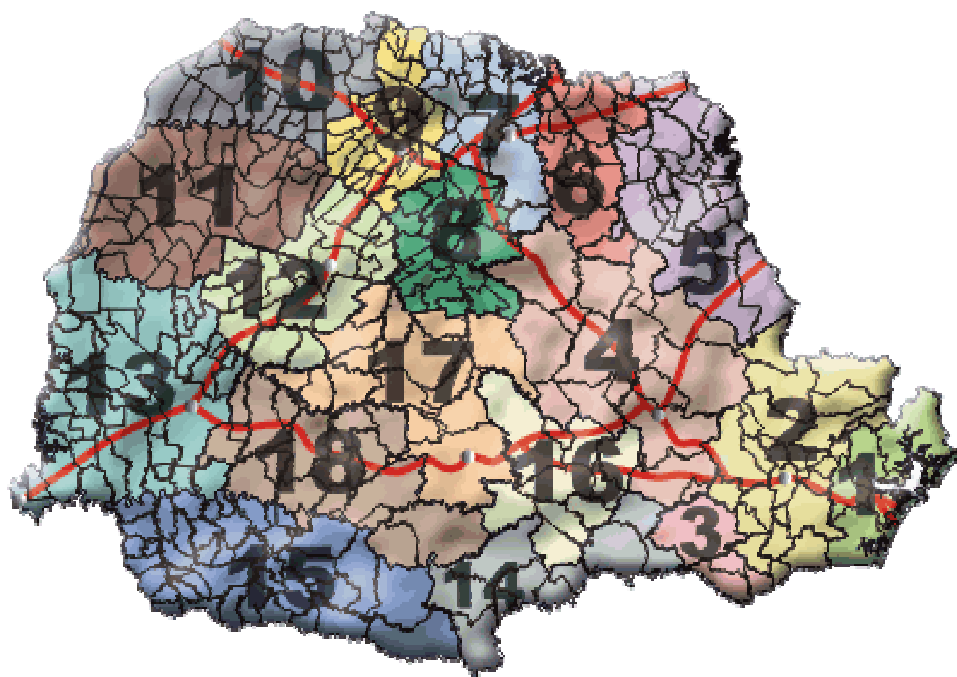


Figura 6: Associações de Municípios do Estado do Paraná
Disposição Geográfica
(Fonte: ParanáCidade, 2002)

Os 399 (trezentos e noventa e nove) municípios do Estado do Paraná estão hoje divididos em 18 (dezoito) associações, que agrupam um número

variado de municípios, com afinidades quanto a fatores econômicos, geográficos, climáticos, culturais, etc. São eles:

1 - PARANÁ LITORAL	7 – AMEPAR	13 – AMOP
2 – ASSOMECA	8 – AMUVI	14 – AMSULPAR
3 – AMSULEP	9 – AMUSEP	15 – AMSOP
4 – AMCG	10 – AMUNPAR	16 – AMCESPAR
5 – AMUNORPI	11 – AMERIOS	17 – AMOCENTRO
6 – AMUNOP	12 – COMCAM	18 - CANTUQUIRIGUACU

Por serem objetos do presente estudo, serão focadas apenas as seguintes associações: AMEPAR – Associação dos Municípios do Médio Paranapanema; e a AMUNOP – Associação dos Municípios do Norte do Paraná.

2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste segundo capítulo foi apresentada a base de conhecimento teórico que cerca o tema “Previdência do Servidor Público”, de forma com que os assuntos tratados se inter-relacionassem.

Assim, primeiramente foi conceituada seguridade social procurando dirimir equívocos quanto a sua conceituação.

A seguir, procurou-se demonstrar a evolução histórica da previdência social, primeiro no mundo, posteriormente no Brasil. Logo após, foram tratadas as últimas reformas da previdência social, com destaque para as diferenças existentes entre o RGPS e os RPPS.

Mais adiante foi abordado especificamente o objeto do presente trabalho – institutos de previdências municipais, mediante uma breve retrospectiva histórica, suas principais características, a legislação normatizadora e os fatores críticos de sucesso dos regimes próprios auto-sustentáveis, que vêm determinar a qualidade de sua gestão.

Posteriormente, foi abordada a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus impactos nos Municípios e nos regimes próprios de previdência.

Mais adiante, tendo em vista que em quase todo o trabalho se demonstra a necessidade do equilíbrio financeiro e atuarial dos planos de previdência, incursiona-se por ciências atuariais.

Por último, considerando que o estudo em questão se desenvolve em tal contexto, procura-se conceituar associações de municípios, destacando suas características e finalidades.

Diante do arcabouço de conhecimento teórico analisado no presente capítulo, pode-se destacar aqueles de maior relevância com relação aos institutos próprios auto-sustentáveis: a diferença existente entre o RGPS e os RPPS que decorre basicamente da garantia constitucional assegurada aos servidores públicos de terem seus benefícios calculados sobre a última remuneração ativa, não guardando, portanto, nenhuma correlação com sua vida pregressa; a sua adequação à legislação vigente; o plano de benefícios; separação do custeio da previdência e da saúde; fiscalização externa e interna; transparência e controle social; escrituração das reservas; a gestão patrimonial e seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Com relação à administração municipal, podem-se destacar como sendo os mais significativos os rígidos limites impostos por Lei para dispêndios com pessoal ativo e inativo, sendo que o perfeito enquadramento nesses limites possibilitará ao Município constituir sobras de caixa para investimentos em áreas prioritárias e de interesse dos munícipes.

Dessa forma, estas deverão ser as variáveis consideradas na pesquisa de campo para se estabelecer um diagnóstico dos regimes municipais no âmbito da AMEPAR e AMUNOP.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo se procura detalhar os procedimentos utilizados na presente pesquisa, especificando as técnicas e os materiais utilizados.

Dessa forma, primeiramente, se estabelecem as perguntas de pesquisa, posteriormente os conceitos e variáveis. Na seqüência, são definidos a população a ser pesquisada, o instrumento de pesquisa, a coleta e o tratamento dispensado aos dados coletados.

3.1 PERGUNTAS DE PESQUISA

Marconi & Lakatos (1996, p.15) definem a pesquisa como sendo “uma indagação minuciosa ou exame crítico e exaustivo na procura de fatos e princípios; uma diligente busca para averiguar algo”.

Pádua (2000, p.31) vai mais longe ao afirmar que:

Tomada num sentido mais amplo, pesquisa é toda atividade voltada para a solução de problemas; como atividade de busca, indagação, investigação, inquirição da realidade, é a atividade que vai nos permitir, no âmbito da ciência, elaborar um conhecimento, ou um conjunto de conhecimentos, que nos auxilie na compreensão desta realidade e nos oriente em nossas ações.

Neto (2002, p.145) esclarece que “a pesquisa é, ao mesmo tempo, um processo de descoberta e de invenção”.

Perguntas de Pesquisa ou Perguntas Norteadoras, como também são conhecidas, representam aquilo que o pesquisador deseja tornar claro, sendo, assim, “orientadora do trabalho do investigador” (Triviños, 1987, p.106-107).

Neste contexto, a investigação do problema formulado no trabalho visa resultar em um diagnóstico dos regimes de previdência dos municípios que compõem a região norte do Estado do Paraná, centrando foco nos institutos municipais existentes com o intuito de verificar sua aderência às normas consideradas fundamentais ao seu perfeito funcionamento, ao tempo em que

também procura levantar as dificuldades enfrentadas para atingir os objetivos a que se propõem.

Para tanto, as seguintes questões devem ser respondidas:

Quanto ao o perfil dos Municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e pela AMUNOP, tanto daqueles que optaram por permanecer vinculados ao RGPS após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quanto daqueles que optaram pela instituição de institutos de previdência próprios:

1. Qual é o seu porte?
2. Qual é o perfil de seus mandatários?
3. A administração municipal está atenta às responsabilidades previdenciárias do município?
4. Qual é o comprometimento de sua receita corrente líquida com as despesas com pessoal?

Quanto aos regimes previdenciários adotados pelos municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMPEPAR e pela AMUNOP:

1. Qual é o regime previdenciário adotado?
2. Quais foram os motivos que fundamentaram a escolha do regime previdenciário adotado?
3. Qual é o contingente de servidores ativos, inativos e pensionistas que são assistidos pelos regimes previdenciários adotados?
4. Qual é a situação das responsabilidades previdenciárias?

Quanto ao perfil dos Institutos de Previdência dos Municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e pela AMUNOP:

1. Quais são os institutos municipais de previdência na área da AMEPAR e da AMUNOP?
2. Quando foram criadas e qual é o seu porte?

3. Qual é a sua infra-estrutura operacional?
4. Quais são os benefícios concedidos pelos planos previdenciários que administra? Estão de acordo com a legislação normatizadora?
5. Como é feita sua gestão contábil, econômica e financeira?
6. Quais são os regimes financeiros adotados pelos planos previdenciários que administra?
7. Qual é a situação financeira dos planos que administra?
8. Quais são as principais dificuldades enfrentadas na operacionalização dos institutos?

3.2 DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS E VARIÁVEIS

Muitos fatos ou fenômenos são difíceis de serem observados e, conseqüentemente, mensurados.

Em tais casos, Gil (1996, p.88) afirma que “torna-se necessário operacionalizar esses conceitos ou variáveis, ou seja, torná-los passível de observação empírica e de mensuração”.

Para tanto, há necessidade de se conceituar a variável de forma a torná-la clara e observável.

Dessa forma, conceituam-se os seguintes termos e variáveis operacionais dentre aquelas que serão observadas na presente pesquisa:

- Ativo atuarial – Somatório de todos os recursos já acumulados pelo Fundo;
- Avaliação atuarial – estudo técnico baseado em levantamento de dados estatísticos, no qual se procura mensurar os recursos necessários à garantia de benefícios oferecidos pelo fundo de pensão;

- Cadastro de participante – registro de dados pessoais do participante, necessários ao cálculo atuarial, contendo registros de salários, grupo familiar, idade e tempo de vinculação à previdência;
- Despesa previdenciária – despesas decorrentes dos compromissos previdenciários do plano de benefícios da entidade;
- Despesas total com pessoal – somatório dos gastos efetuados pelo município com servidores ativos, inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, com quaisquer espécies remuneratória, acrescidos dos encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência;
- Equilíbrio atuarial – está relacionada com a capacidade das contribuições gerar recursos suficientes para fazer frente aos benefícios futuros assegurados pelo plano de benefícios;
- Equilíbrio financeiro – está relacionado ao fluxo de caixa do fundo, em que as receitas previdenciárias arrecadadas sejam suficientes para a cobertura das despesas previdenciárias;
- Gestão patrimonial – maneira pela qual se administra as reservas do fundo de pensão, com ênfase no resultado econômico e financeiro;
- Instituto de Previdência Municipal – autarquia municipal que operacionaliza os trabalhos de previdência social do servidor público municipal, tendo como finalidade principal garantir a esse servidor os benefícios de aposentadoria por invalidez, por idade e voluntária, além de pensão em caso de falecimento, organizados na forma da Lei 9.717, de 27.11.98;
- Plano de benefícios – relação dos benefícios concedidos ao servidor público municipal pelo Instituto de Previdência Municipal, limitados àqueles permitidos por lei;
- Receita corrente líquida – somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços,

transferências correntes e outras receitas também correntes percebidas pelo município;

- Receita previdenciária – receita decorrente do recolhimento das taxas de contribuição previstas no plano de custeio do fundo, destinadas à cobertura dos compromissos previdenciários do plano de benefícios da entidade;
- Regime financeiro – determina como o fundo previdenciário pretende pagar os benefícios contratados;
- Taxas de contribuição – recursos despendidos pelos servidores (beneficiários) e pelo Município (patrocinador) destinados ao financiamento do custo de um plano de previdência.

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Kerlinger (apud Vesco, 2000, p.63) explica que:

o delineamento pode ser definido como sendo o plano e a estrutura a investigação, concebidos de forma a permitir a obtenção de respostas para as perguntas de pesquisa. A expressão delineamento focaliza a maneira pela qual um problema de pesquisa é conceituado e colocado em uma estrutura, de forma a se tornar um guia para a exploração, coleta e análise dos dados.

Para se realizar com eficácia qualquer trabalho, inclusive o de pesquisa, é necessário que haja um planejamento prévio das atividades a serem desenvolvidas.

Delinear a pesquisa equivale a fixar os limites e forma da investigação. Para esta delimitação, existem critérios e ferramentas adequadas para cada tipo de pesquisa.

Dentro desse contexto, Silva & Menezes (2000, p.20-22) expõem que as pesquisas podem ser assim classificadas:

- Quanto à sua natureza:
 - Pesquisa básica;
 - Pesquisa aplicada;

- Quanto à forma de abordagem do problema:
 - Pesquisa quantitativa;
 - Pesquisa qualitativa;
- Quanto aos seus objetivos:
 - Pesquisa exploratória;
 - Pesquisa descritiva;
 - Pesquisa explicativa;
- Quanto aos procedimentos técnicos:
 - Pesquisa bibliográfica;
 - Pesquisa documental;
 - Pesquisa experimental;
 - Levantamento;
 - Estudo de caso;
 - Pesquisa Ex-Post-Facto;
 - Pesquisa ação; e
 - Pesquisa participante.

A pesquisa aplicada tem por objetivo a geração de novos conhecimentos sobre determinado fenômeno, de forma a possibilitar ações para a solução de problemas específicos sobre o fenômeno estudado.

A pesquisa qualitativa “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (Silva & Menezes, 2000, p.20). Assim, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados é papel a ser desempenhado pelo pesquisador.

Vergara (2000, p.47) relata que “a investigação exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua

natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa”.

O estudo descritivo tem por objetivo a descrição aprofundada de determinada realidade ou fenômeno (Triviños, 1987, p.110).

Marconi & Lakatos (1996, p.77) definem estudos exploratório-descritivos combinados como sendo:

estudos exploratórios que têm por objetivo descrever completamente determinado fenômeno. Podem ser encontradas tanto descrições quantitativas e/ou qualitativas quanto acumulação de informações detalhadas como as obtidas por intermédio da observação do participante.

Neste contexto e considerando a que se propõe nesta pesquisa, verifica-se que a mesma se caracteriza como sendo um estudo aplicado, exploratório de natureza descritiva, onde o problema é abordado de forma qualitativa.

Aplicado porque possui uma aplicação prática prevista; exploratório porque não se verificou a existência de trabalhos anteriores que abordassem o estudo dos regimes municipais de previdência social na região norte do Estado do Paraná; descritiva porque tem por objetivo descrever o perfil desses regimes municipais; e qualitativa porque o estudo tem variáveis dinâmicas que não podem ser traduzidas em números, mas que serão objeto de inferência como forma de lhe atribuir significado.

Um estudo de caso é um tipo de pesquisa que se caracteriza por profundo e exaustivo estudo de um ou poucos fenômenos (objetos) como forma de se permitir o seu amplo e detalhado conhecimento (Silva & Menezes, 2000, p.21).

Assim, o presente trabalho também se caracteriza como sendo um estudo de caso nos moldes de um estudo de campo, porque se restringe a uma determinada área, constituída pelas regiões abrangidas pela AMEPAR e AMUNOP.

3.4 POPULAÇÃO PESQUISADA

População é o conjunto de elementos que se quer abranger em um estudo e que são passíveis de serem observados, com respeito às características que se deseja levantar (Barbetta, 1999, p.19).

A população deste estudo compreende os municípios localizados na área de abrangência da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema – AMEPAR e da Associação dos Municípios do Norte do Paraná – AMUNOP.

Por ser um número reduzido de municípios optou-se pelo censo. Um censo envolve o exame de todos os elementos de um determinado grupo (Stevenson, 1981, p.158).

Efetuada o censo chegou-se a uma população total de 41 municípios, sendo 22 municípios filiados à AMEPAR e outros 19 municípios filiados à AMUNOP.

Os tópicos a seguir apresentam um panorama geral da população pesquisada.

3.4.1 AMEPAR

A AMEPAR é constituída por 22 Municípios, com uma população total de 858.932 habitantes (IBGE. Censo, 2000), o que representa 8,98% da população total do Estado do Paraná. Sua sede está localizada na cidade de Londrina (PR).

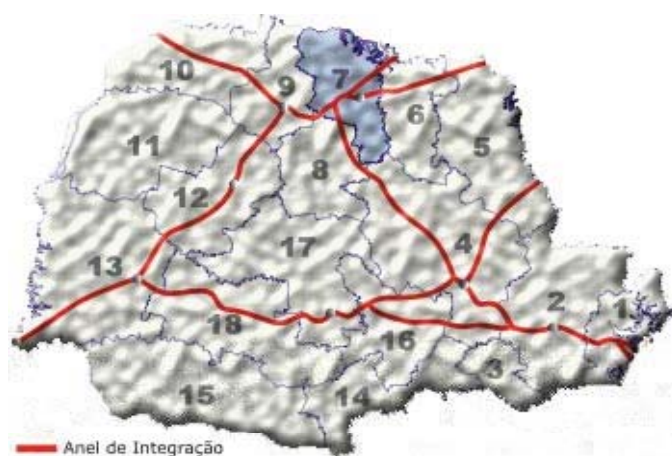


Figura 7: AMEPAR – Localização Geográfica
(Fonte: ParanáCidade, 2002)

A AMEPAR concentra o segundo pólo industrial do Estado do Paraná. Sua economia se caracteriza pela forte participação do setor de serviços, do setor agropecuário (bovinos e grãos) e por sua indústria, concentrada na indústria moveleira, indústria química-farmacêutica, vestuário, calçados e tecidos.

Sua cidade pólo – Londrina, exerce influência em toda a região norte do Paraná, sul do Mato Grosso do Sul e sul de São Paulo.



Figura 8: AMEPAR – Mapa Geopolítico
(Fonte: ParanáCidade, 2002)

As cidades que compõem a AMEPAR são:

- | | | |
|---------------------------|-------------------|---------------------|
| 1 – Alvorada do Sul | 9 – Ibiporã | 17 – Prado Ferreira |
| 2 – Arapongas | 10 – Jaguapitã | 18 – Primeiro Maio |
| 3 – Bela Vista do Paraíso | 11 – Jataizinho | 19 – Rolândia |
| 4 – Caçarea | 12 – Londrina | 20 – Sabáudia |
| 5 – Cambé | 13 – Lupionópolis | 21 – Sertãoópolis |
| 6 – Centenário do Sul | 14 – Miraselva | 22 – Tamarana |
| 7 – Florestópolis | 15 – Pitangueiras | |
| 8 – Guaraci | 16 – Porecatu | |

3.4.2 AMUNOP

A AMUNOP é constituída por 19 Municípios, com uma população total de 207.761 habitantes (IBGE. Censo, 2000), o que representa 2,17% da população total do Estado do Paraná. Sua sede está localizada na cidade de Cornélio Procópio (PR).



Figura 9: AMUNOP – Localização Geográfica
(Fonte: ParanáCidade, 2002)

A economia dos municípios que formam a AMUNOP se caracteriza pela forte participação do setor agropecuário, concentrada na produção de carne e grãos - soja, milho e café.

Sua cidade pólo – Cornélio Procópio, é pólo micro-regional.



Figura 10: AMUNOP – Mapa Geopolítico
(Fonte: ParanáCidade, 2002)

As cidades que compõem a AMUNOP são:

1 – Assaí	8 – Nova Fátima	14 – Sto. Antonio Paraíso
2 – Bandeirantes	9 – Nova Sta. Bárbara	15 – S. Jerônimo da Serra
3 – Congonhinhas	10 – Rancho Alegre	16 – São Sebastião da Amoreira
4 – Cornélio Procopio	11 – Santa Amélia	17 – Sapopema
5 – Itambaracá	12 – Sta. Cecília do Pavão	18 – Sertaneja
6 – Leópolis	13 – Santa Mariana	19 – Uraí
7 – Nova América Colina		

3.5 INSTRUMENTO DE PESQUISA E COLETA DE DADOS

Os dados da presente pesquisa foram obtidos através de formulário, indicado para pesquisa de campo, aplicado aos sujeitos do estudo, aqui identificados como sendo os gestores dos municípios que compõem a

AMEPAR e AMUNOP, e os gestores dos institutos municipais de previdência naqueles municípios onde constatada sua existência.

Segundo Pádua (2000, p.69), “formulário é o nome geralmente usado para designar uma coleção de questões que são perguntadas e anotadas por um entrevistador, numa situação face a face com o entrevistado”.

A diferença básica entre questionário e formulário é que este último conta com a presença física do pesquisador, cabendo a ele o preenchimento do instrumento, enquanto que em se tratando de questionário quem assinala as respostas são os pesquisados, os sujeitos da pesquisa. O formulário é um meio termo entre questionário e entrevista (Vergara, 2000, p.55).

Sua elaboração procurou priorizar as perguntas fechadas, padronizadas, como forma de facilitar um entendimento único por parte dos pesquisados, a codificação e a tabulação dos dados. Como forma de captar percepções dos pesquisados, onde o subjetivismo é predominante, foram introduzidas algumas questões abertas de forma a tornar mais rico e dinâmico o processo de pesquisa.

Neste trabalho, o formulário tem como objetivo delinear o perfil dos institutos de previdência municipais, ao tempo em que também procura caracterizar os municípios que optaram pela sua criação. Procura, ainda, descrever o perfil dos municípios que optaram por manter seus servidores vinculados ao RGPS.

O formulário aplicado (Anexo 1) foi desenvolvido em partes distintas, onde foram agrupadas questões que visam coletar dados que se relacionam a uma mesma natureza, fenômeno ou pontos específicos.

O instrumento é formado por duas partes. A primeira consiste em coletar dados gerais dos municípios; a segunda consiste em coletar dados dos institutos municipais constituídos. Ambas as partes são posteriormente subdivididos em blocos homogêneos de questões, de forma a coletarem dados distintos

Os dados secundários, portanto não abrangidos na pesquisa de campo, foram obtidas na pesquisa bibliográfica deste estudo, que se concentrou em livros, periódicos, dicionários, artigos, monografias e dissertações com dados pertinentes ao tema e objetivos desta pesquisa.

O instrumento de coleta de dados foi submetido a pré-teste junto a duas prefeituras (Cornélio Procópio e Cambé) para validá-lo. Em função de dificuldades apresentadas no pré-teste, foram introduzidas alterações no instrumento com vistas a lhe proporcionar uma maior objetividade na abordagem dos assuntos pesquisados, maior facilidade na obtenção de dados e um melhor entendimento por parte dos entrevistados, o que reduziu o tempo necessário ao seu preenchimento.

Os dados coletados têm como data base 30.06.2002, como forma de homogeneizá-los, visto que os municípios pesquisados são de portes distintos, sujeitos, então, a diferentes obrigações pela LRF na elaboração e divulgação de informações contábeis gerenciais.

A aplicação do formulário de pesquisa foi realizada de duas maneiras: nos municípios que sediam agências do Banco do Brasil S.A., sua aplicação ficou a cargo do gerente de agência; nos demais municípios o formulário foi aplicado pelo próprio pesquisador.

Em ambos os casos, a 1ª parte do formulário foi respondida preferencialmente pelo prefeito municipal. Na sua impossibilidade, pelo secretário de administração, pelo secretário de finanças ou seu equivalente. A 2ª parte, referente aos regimes próprios de previdência, foi respondida pelo principal dirigente do instituto municipal ou seu equivalente.

A coleta dos dados ocorreu no período de 01 de outubro a 14 de novembro de 2002.

3.6 TRATAMENTO DOS DADOS COLETADOS

Após a coleta dos dados, estes foram tabulados para posterior análise crítica, com vistas a permitir um diagnóstico dos regimes de previdência dos municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e AMUNOP.

A análise qualitativa dos dados, em determinadas ocasiões, teve apoio quantitativo, sem, contudo, lançar mão de uma análise estatística mais apurada e sofisticada.

3.7 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O tema Previdência Social no Brasil apresenta uma infinidade de desdobramentos e, em diversos aspectos, muitas controvérsias.

Assim, a presente pesquisa se propõe a estudar, única e exclusivamente, os regimes previdenciários adotados pelos municípios que compõem a AMEPAR e a AMUNOP. Conseqüentemente, abordagens de caráter sócio-políticos não são alvo do presente estudo, limitando-se tão somente aos aspectos técnicos de gestão dos regimes de previdência adotados.

Ainda que revestido de rigor metodológico adequado, necessário se faz apresentar possíveis limitações da presente pesquisa.

Por se tratar de um estudo exploratório-descritivo desenvolvido em grupo específico de elementos através de estudo de caso AMEPAR/AMUNOP, os resultados obtidos podem não ser observados em outras associações de municípios.

Deve-se esclarecer, ainda, que a presente pesquisa não tem por objetivo o estudo atuarial dos institutos pesquisados. Dessa forma não se procura efetuar qualquer análise dinâmica dos fundos com vistas à verificação de possíveis impactos no futuro dessas instituições.

Embora notória a praticidade do instrumento de coleta de dados, o formulário, fatores limitantes podem advir da sua utilização dado o pequeno

grau de controle exercido sobre a situação da coleta de dados, da restrição das informações somente àquilo que foi previamente definido, da possibilidade de fatores desconhecidos para o pesquisador interferirem nos resultados, como a pouca confiança nos sujeitos da pesquisa que poderiam falsear suas respostas e da presença do pesquisador que poderia inibir os entrevistados.

4 ANÁLISE DOS DADOS PESQUISADOS

Neste capítulo são apresentadas a descrição e a análise dos dados coletados através da aplicação do formulário de pesquisa junto à população estudada, mediante os procedimentos estabelecidos na metodologia.

Os dados coletados foram trabalhados de forma a possibilitar um diagnóstico dos regimes de previdência dos municípios localizados na região norte do Estado do Paraná, na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP.

4.1 PERFIL DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

4.1.1 DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR ASSOCIAÇÃO

Como já esclarecido anteriormente, o presente estudo foi realizado junto a 41 municípios localizados no norte do Estado do Paraná. A Figura 11 apresenta a representação de cada associação estudada considerando a população total.

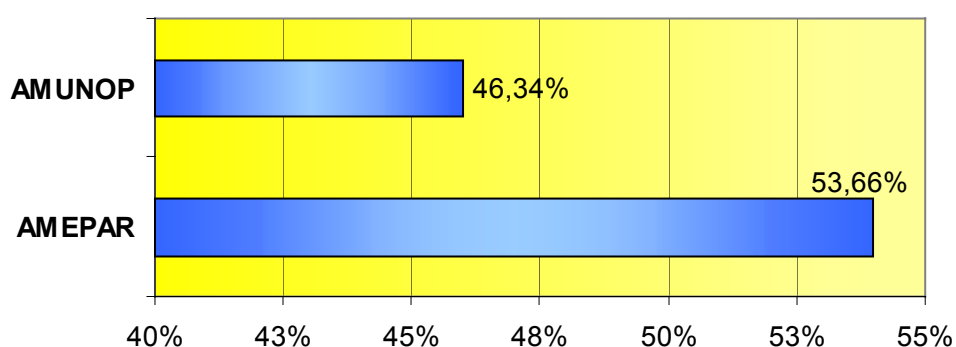


Figura 11: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR ASSOCIAÇÃO

Como se pode notar, 53,66% dos municípios estudados são filiados à AMEPAR, enquanto que 46,34% são filiados à AMUNOP.

4.1.2 PORTE DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Para efeito do presente trabalho, visando uma maior facilidade nas análises posteriores, será adotada a seguinte escala na classificação dos municípios estudados quanto ao seu porte:

- Pequeno porte: municípios com até 20.000 habitantes;
- Médio porte: municípios entre 20.000 e 50.000 habitantes;
- Grande porte: municípios com mais de 50.000 habitantes.

A Tabela 5 apresenta uma classificação mais estratificada dos municípios quanto ao seu porte, de forma a fornecer um panorama inicial mais amplo.

Tabela 5: CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR N° DE HABITANTES AMEPAR / AMUNOP

NÚMERO DE HABITANTES	AMEPAR		AMUNOP		TOTAL	
	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA	FREQÜÊNCIA RELATIVA	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA	FREQÜÊNCIA RELATIVA	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA	FREQÜÊNCIA RELATIVA
≤ 5.000	6	14,63%	7	17,07%	13	31,70%
> 5.000 e ≤ 10.000	3	7,32%	6	14,63%	9	21,95%
> 10.000 e ≤ 15.000	5	12,19%	3	7,32%	8	19,51%
> 15.000 e ≤ 20.000	3	7,32%	1	2,44%	4	9,76%
> 20.000 e ≤ 25.000	0	0%	0	0%	0	0%
> 25.000 e ≤ 50.000	2	4,88%	2	4,88%	4	9,76%
> 50.000	3	7,32%	0	0%	3	7,32%
TOTAL	22	53,66%	19	46,34%	41	100,00%

Observa-se que quanto ao número de municípios as duas associações se caracterizam por abrigarem quantidade quase que equivalente, 22 municípios filiados à AMEPAR e 19 municípios filiados à AMUNOP, ocorrendo ligeira diferença quanto à distribuição com relação à população.

Outra característica em comum que se pode verificar na Figura 12 adiante é a concentração de municípios de pequeno porte na formação das associações, sendo que no caso da AMUNOP o índice de concentração atinge 89,47%, enquanto que na AMEPAR o percentual é de 78,25%. Todos os

municípios considerados de grande porte estão concentrados unicamente na AMEPAR.

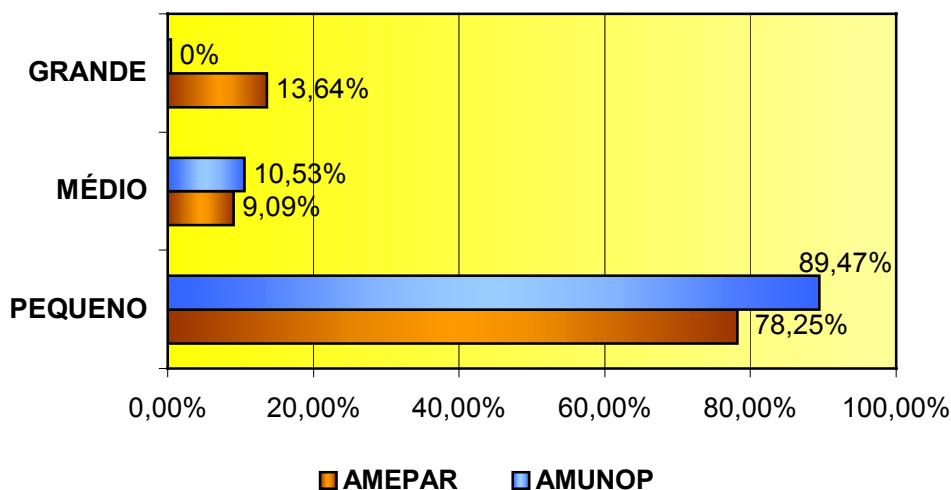


Figura 12: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR PORTE - AMEPAR / AMUNOP

A Figura 12 apresenta, ainda, a distribuição da totalidade dos municípios obedecendo à escala acima estabelecida, o que vem comprovar a similaridade existente entre as duas associações. Ressalte-se que a configuração apresentada pelas associações em estudo guarda estreita correlação com aquela verificada dentre a totalidade dos municípios do estado do Paraná, conforme Tabela 12 na sequência.

**Tabela 6: CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR PORTE
Comparativo AMEPAR/AMUNOP e PARANÁ**

PORTE	AMEPAR/AMUNOP		PARANÁ*	
	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA	FREQÜÊNCIA RELATIVA	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA	FREQÜÊNCIA RELATIVA
PEQUENO	34	82,92%	318	79,70%
MÉDIO	4	9,76%	51	12,78%
GRANDE	3	7,32%	30	7,52%
TOTAL	41	100,00%	399	100,00%

*Fonte: IBGE – Censo 2000, disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>

Os municípios pesquisados neste trabalho correspondem a 10,28% do total de municípios existentes no Paraná e se pode afirmar que representam

uma amostra válida da população de municípios do estado no que diz respeito a porte, tendo em vista a configuração das frequências relativas acima.

4.1.3 CARACTERIZAÇÃO DOS MANDATÁRIOS MUNICIPAIS

Neste tópico se procura caracterizar os administradores municipais mediante a identificação de sua atitude frente às responsabilidades previdenciárias do município.

Experiência administrativa anterior na área pública é um importante diferencial no perfil do administrador para determinar sua capacidade de gerir a coisa pública, assim, a Tabela 7 apresenta a quantidade de municípios que são administrados por mandatários de primeira investidura e aqueles administrados por mandatários que já estão exercendo a segunda ou mais investidura, consecutivas ou não.

Tabela 7: MANDATÁRIOS MUNICIPAIS - TEMPO NO CARGO

TEMPO	AMEPAR	AMUNOP	TOTAL
	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)
1º MANDATO	14 (63,64%)	10 (52,63%)	24 (58,54%)
+ DE 1 MANDATO	8 (36,36%)	9 (47,37%)	17 (41,46%)
TOTAL	22 (100,00%)	19 (100,00%)	41 (100,00%)

Dos 41 administradores municipais pesquisados, 58,54% estão exercendo o primeiro mandato, não possuindo, portanto, experiência administrativa pública anterior. Note-se que a AMEPAR apresenta um maior contingente de administradores de primeira investidura (63,64%) com relação àquele observado na AMUNOP (52,63%).

Por sua vez, a conscientização quanto às responsabilidades previdenciárias do município é unânime entre os administradores municipais. Todos se dizem cientes dessas responsabilidades, conforme demonstrado na Figura 13 a seguir.

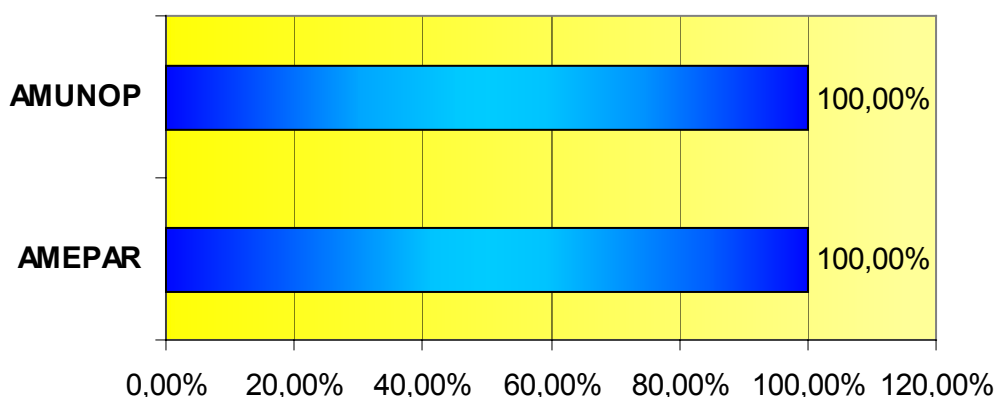


Figura 13: GRAU DE ATENÇÃO ÀS RESPONSABILIDADES PREVIDENCIÁRIAS DO MUNICÍPIO

Entretanto, as administrações municipais atribuem diferentes graus de importância à questão previdenciária com relação ao equilíbrio fiscal das contas municipais, conforme pode ser observado na Tabela 8.

Tabela 8: GRAU DE IMPORTÂNCIA ATRIBUÍDA À QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA NO EQUILÍBRIO FISCAL DO MUNICÍPIO

GRAU DE IMPORTÂNCIA	AMEPAR	AMUNOP	TOTAL
	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)
NENHUMA IMPORTÂNCIA	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)
POUCO IMPORTANTE	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)
IMPORTANTE	4 (18,18%)	2 (10,53%)	6 (14,64%)
MUITO IMPORTANTE	10 (45,46%)	10 (52,63%)	20 (48,78%)
MUITÍSSIMO IMPORTANTE	8 (36,36%)	7 (36,84%)	15 (36,58%)
TOTAL	22 (100,00%)	19 (100,00%)	41 (100,00%)

Todos os administradores consideram relevante a questão previdenciária na obtenção do equilíbrio fiscal do município, sendo que 85,36% atribuem o grau de muito importante e muitíssimo importante à questão. Verifica-se, contudo, que os administradores filiados à AMEPAR atribuem um grau de importância inferior àqueles filiados à AMUNOP. Tal fato pode ser atribuído à menor vivência pública verificada entre os dirigentes municipais no âmbito da AMEPAR.

Com relação ao grau de conhecimento sobre a legislação previdenciária vigente, a Tabela 9 demonstra que há uma grande concentração de prefeitos municipais nas faixas de maior conhecimento, representando 87,80% dos municípios pesquisados.

Tabela 9: GRAU DE CONHECIMENTO DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

GRAU DE CONHECIMENTO	AMEPAR	AMUNOP	TOTAL
	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)
NENHUM CONHECIMENTO	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)
POUCO CONHECIMENTO	4 (18,18%)	1 (5,26%)	5 (12,20%)
TEM CONHECIMENTO	15 (68,18%)	14 (73,69%)	29 (70,73%)
MUITO CONHECIMENTO	3 (13,64%)	4 (21,05%)	7 (17,07%)
TOTAL	22 (100,00%)	19 (100,00%)	41 (100,00%)

Embora a grande maioria dos de mandatários municipais afirme possuir conhecimento sobre a legislação previdenciária vigente, quando confrontados os percentuais obtidos no âmbito da AMEPAR com aqueles obtidos no âmbito da AMUNOP, verifica-se que a AMEPAR apresenta um contingente de prefeitos com menor conhecimento, visto que 18,18% de seu quadro se classifica na faixa “pouco conhecimento”, contra apenas 5,26% da AMUNOP. Nas demais faixas, “tem conhecimento” e “muito conhecimento”, a situação se repete, pois a AMEPAR apresenta um percentual inferior àqueles verificados na AMUNOP.

Tabela 10: GRAU DE CONHECIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – Lei Complementar nº 101

GRAU DE CONHECIMENTO	AMEPAR	AMUNOP	TOTAL
	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)	FREQÜÊNCIA ABSOLUTA (FREQÜÊNCIA RELATIVA)
NENHUM CONHECIMENTO	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)
POUCO CONHECIMENTO	1 (4,55%)	0 (0,00%)	1 (2,44%)
TEM CONHECIMENTO	12 (54,55%)	11 (57,89%)	23 (56,10%)
MUITO CONHECIMENTO	9 (40,90%)	8 (42,11%)	17 (41,46%)
TOTAL	22 (100,00%)	19 (100,00%)	41 (100,00%)

Nos dados apresentados na Tabela 10, observa-se que os administradores municipais apresentam um elevado grau de conhecimento acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº 101, visto que 97,56% deles se classificam nas faixas “tem conhecimento” e “muito conhecimento”.

Quando comparados os percentuais das duas associações, não são verificadas diferenças significativas.

4.1.4 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E DESPESAS COM PESSOAL

A Tabela 11 apresenta a consolidação do comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal nos municípios abrangidos pela AMEPAR e AMUNOP.

**Tabela 11: COMPROMETIMENTO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
DADOS CONSOLIDADOS**

QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	MÉDIA	MEDIANA	LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR	1º QUARTIL	3º QUARTIL	DESVIO PADRÃO
41	43,67%	43,62%	32,24%	54,53%	38,66%	47,50%	5,76%

Verifica-se que os municípios analisados apresentam um comprometimento médio de 43,67% de suas receitas corrente líquida com despesas de pessoal, enquanto que a mediana situa-se em 43,62%. Com relação ao limite mínimo, identifica-se município que gasta somente 32,34% de sua receita, enquanto que no outro extremo existe município que compromete até 54,53% de sua receita líquida.

Vê-se, ainda, que 75% dos municípios comprometem no máximo 47,50% de suas receitas no dispêndio com pessoal.

O desvio padrão verificado dentre os municípios da AMEPAR e AMUNOP no comprometimento da receita corrente líquida é de 5,76%. Considerando que se trata de um limite de gasto estreito e austero, observa-se que não ocorre concentração significativa no percentual de gastos com pessoal

em torno da média, dado a amplitude do desvio padrão da população observada.

A Tabela 12 apresenta a distribuição dos municípios de acordo com o comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal considerando, ainda, a variável porte do município para averiguar se é fator determinante no percentual de comprometimento da receita corrente líquida.

Tabela 12: COMPROMETIMENTO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA POR PORTE DE MUNICÍPIO

% DE COMPROMETIMENTO	PORTE DO MUNICÍPIO			TOTAL
	Pequeno	Médio	Grande	
≤ 36%	4	0	1	5 (12,20%)
> 36% e ≤ 39%	6	0	0	6 (14,63%)
> 39% e ≤ 42%	6	0	1	7 (17,07%)
> 42% e ≤ 45%	4	2	0	6 (14,63%)
> 45% e ≤ 48%	6	0	1	7 (17,07%)
> 48% e ≤ 51%	4	1	0	5 (12,20%)
> 51% e ≤ 54%	2	1	0	3 (7,32%)
> 54%	2	0	0	2 (4,88%)
TOTAL				41 (100,00%)

Na análise dos dados acima, pode-se constatar que 24,40% dos municípios comprometem mais de 48% de suas receitas corrente líquida, sendo que dois deles ultrapassam o limite de 54% de comprometimento.

Com relação à variável porte, a distribuição homogênea dos municípios evidencia que essa variável não é determinante no maior ou menor comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal.

4.2 PERFIL DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS MUNICIPAIS NA REGIÃO DA AMEPAR E DA AMUNOP

Esta seção apresenta os dados relacionados aos regimes previdenciários adotados pelos municípios na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP.

4.2.1. REGIME PREVIDENCIÁRIO ADOTADO

A Tabela 13 apresenta o número de municípios por regime de previdência adotado, considerando a variável porte como forma de averiguar se é fator determinante na escolha do regime.

Tabela 13: REGIME PREVIDENCIÁRIO ADOTADO - POR ASSOCIAÇÃO E PORTE DOS MUNICÍPIOS

REGIME PREVIDENCIÁRIO	AMEPAR			AMUNOP			T O T A L	
	P	M	G	P	M	G	Frequência	Percentua
RGPS	12	1	0	13	2	0	28	68,29%
	13 (59,09%)			15 (78,95%)				
RPPS	5	1	3	4	0	0	13	31,71%
	9 (40,91%)			4 (21,05%)				
T O T A L							41	100,00%

Legenda: RGPS – Regime Geral de Previdência Social (INSS)
 RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
 P – Pequeno porte M – Médio Porte G – Grande Porte

Constata-se que a maioria dos municípios (68,29%) adota o Regime Geral de Previdência Social, enquanto que apenas 31,71% optaram pelo Regime Próprio de Previdência Social.

A penetração do RGPS é mais forte junto aos municípios da AMUNOP, onde 78,95% o adotam, ao passo que na AMEPAR esse percentual se reduz a 59,09%.

Sendo assim, a maior penetração do RPPS é verificada junto aos municípios da AMEPAR onde 40,91% o adotam.

Quanto ao porte dos municípios, a tabela mostra uma tendência à adoção do RGPS pelos pequenos municípios, pois 73,53% assim o fizeram, enquanto que aqueles de maior porte (57,14% dos grandes e médios) tendem a adotar o RPPS. Ressalte-se que 100% dos municípios de grande porte optaram pelo regime próprio. Infere-se, portanto, que a variável porte influencia na definição do regime previdenciário a ser adotado nos municípios da área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP.

4.2.2. RAZÕES QUE FUNDAMENTARAM A ESCOLHA DO REGIME PREVIDENCIÁRIO

Os motivos que fundamentaram a escolha do RGPS são apresentados na Tabela 14, onde novamente é utilizada a variável porte para averiguar se é fator determinante.

Ressalte-se que o número total de assertivas não corresponde ao número da população pesquisada, pois o formulário aplicado apresentava a questão com a possibilidade de se indicar várias alternativas, inclusive permitindo a indicação de motivos que não haviam sido previamente relacionados.

Tabela 14: RGPS – MOTIVOS QUE FUNDAMENTARAM A ESCOLHA

ALTERNATIVAS	RGPS						TOTAL
	AMEPAR			AMUNOP			
	P	M	G	P	M	G	
Existência de conhecimento técnico	3	-	-	5	-	-	8 (13,33%)
Inexistência de conhecimento técnico	3	-	-	2	-	-	5 (8,33%)
Complexidade da legislação normatizadora	2	-	-	3	-	-	5 (8,33%)
Custo estrutural do regime	5	-	-	6	2	-	13 (21,67%)
Custo do patrocínio do regime (alíquotas de contribuição)	2	-	-	4	2	-	8 (13,33%)
Nível salarial do Plano de Cargos e Salários	-	-	-	1	-	-	1 (1,67%)
Benefícios concedidos	4	-	-	4	1	-	9 (15,00%)
Possibilidade de revisão do custo de patrocínio	1	-	-	2	-	-	3 (5,00%)
Herança de administrações anteriores	2	1	-	2	-	-	5 (8,33%)
Servidores vinculados ao regime celetista	1	-	-	-	-	-	1 (1,67%)
Redução de encargos sociais patronais	-	-	-	-	-	-	-
Impossibilidade de formação de reserva	-	-	-	-	1	-	1 (1,67%)
Dúvidas quanto à qualidade de gestões futuras	1	-	-	-	-	-	1 (1,67%)
TOTAL							60 (100,00%)

Legenda: RGPS – Regime Geral de Previdência Social
P – Pequeno porte M – Médio porte G – Grande porte

Os municípios pesquisados assinalaram 60 motivos que os levaram a adotar o Regime Geral de Previdência Social.

Na alternativa “herança de administrações anteriores” foram catalogados os municípios cuja adoção do regime previdenciário foi feito há muito tempo, sendo, portando, impossível identificar quais foram os motivos que os levaram a adotar o regime.

Na análise dos dados apresentados, constata-se que os principais motivos alegados foram: custo estrutural do regime 21,67%, existência de conhecimento técnico 13,33%, benefícios concedidos 15,00%, custo do patrocínio do regime 13,33%, complexidade da legislação normatizadora, inexistência de conhecimento técnico e herança de administrações anteriores com 8,33% cada. Outras alternativas somam 11,68%.

Denota-se uma grande preocupação com a questão do custo do regime, visto que se agrupados as alternativas que consideram essa variável, o percentual de respostas é de 41,67%.

Outras alternativas que também se destacam quando agrupadas referem-se ao conhecimento técnico que representam 26,66% do total de alternativas assinaladas.

Destaca-se, ainda, a alternativa que considera os benefícios concedidos com 15,00% das citações.

Quando considerados as associações de municípios e comparados os resultados obtidos, não se verifica diferença significativa entre a AMEPAR e a AMUNOP, onde novamente os maiores percentuais são apresentados pelas alternativas que consideram o custo, os conhecimento técnico e os benefícios.

Com relação à variável porte, observa-se que enquanto os municípios de pequeno porte apresentam uma amplitude maior de motivos de escolha, aqueles de porte médio se concentram mais nas alternativas que consideram apenas o custo do regime.

Já os motivos que fundamentaram a escolha do RPPS pelos municípios pesquisados são apresentados na Tabela 15, onde novamente é utilizada a variável porte para se verificar a existência de motivos suscetíveis a essa variável.

Os municípios que optaram pelo RPPS apresentaram uma frequência menor em suas respostas com relação àqueles que optaram pelo RGPS. Assim, foram catalogadas apenas 40 citações.

Tabela 15: RPPS – MOTIVOS QUE FUNDAMENTARAM A ESCOLHA

ALTERNATIVAS	RPPS						TOTAL
	AMEPAR			AMUNOP			
	P	M	G	P	M	G	
Existência de conhecimento técnico	1	-	-	2	-	-	3 (7,50%)
Inexistência de conhecimento técnico	-	-	-	-	-	-	-
Complexidade da legislação normatizadora	1	-	-	2	-	-	3 (7,50%)
Custo estrutural do regime	3	1	2	3	-	-	9 (22,50%)
Custo do patrocínio do regime (alíquotas de contribuição)	4	1	3	2	-	-	10 (25,00%)
Nível salarial do Plano de Cargos e Salários	-	-	1	-	-	-	1 (2,50%)
Benefícios concedidos	2	-	3	3	-	-	8 (20,00%)
Possibilidade de revisão do custo de patrocínio	1	-	2	1	-	-	4 (10,00%)
Herança de administrações anteriores	1	-	-	-	-	-	1 (2,50%)
Servidores vinculados ao regime celetista	-	-	-	-	-	-	-
Redução de encargos sociais patronais	1	-	-	-	-	-	1 (2,50%)
Impossibilidade de formação de reserva	-	-	-	-	-	-	-
Dúvidas quanto à qualidade de gestões futuras	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL							40 (100,00%)

Legenda: RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
P – Pequeno porte M – Médio Porte G – Grande Porte

Na análise dos dados apresentados se constata que os principais motivos alegados foram: custo do patrocínio do regime 25,00%, custo estrutural do regime 22,50%, benefícios concedidos 20,00%, possibilidade de revisão do custo de patrocínio 10,00%, existência de conhecimento técnico e

complexidade da legislação normatizadora com 7,50%. Outras alternativas somam 7,50%.

Da mesma forma que os municípios que adotaram o regime geral, aqueles que optaram pelo RPPS também alegam a questão do custo do regime como o principal motivo de sua escolha, visto que se agrupados as alternativas que consideram essa variável o percentual de respostas é de 60,00%.

Na seqüência, 20,00% das citações se referem aos benefícios concedidos, sendo que as demais alternativas não são representativas.

Comparando-se as associações de municípios, mais uma vez não se verifica diferença significativa entre a AMEPAR e a AMUNOP, onde os maiores percentuais são apresentadas pelas alternativas custo e benefícios concedidos.

Analisando as respostas através da variável porte, mais uma vez os municípios de pequeno porte apresentam uma amplitude maior de motivos, porém com grande concentração nas alternativas de custo e benefícios (84,62% das respostas). Destaque-se, ainda, as alternativas existência de conhecimento técnico e a complexidade da legislação normatizadora com 7,50% cada. Quanto aos municípios de maior porte, também se verifica uma concentração nas alternativas de custo e benefícios concedidos. Ressalte-se que nos três municípios de grande porte existentes na área de abrangência deste estudo o percentual atinge a 100% das respostas.

4.2.3. POPULAÇÃO ASSISTIDA PELOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA

A Tabela 16 apresenta a consolidação do número de servidores ativos, inativos e pensionistas assistidos pelos regimes de previdência dos municípios situados na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP. Tais dados se encontram segmentados por regime adotado e porte do município.

**Tabela 16: POPULAÇÃO ASSISTIDA PELOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA
AMEPAR/AMUNOP – Consolidado**

PORTE	RGPS			RPPS			TOTAL		
	A	I	P	A	I	P	A	I	P
PEQUENO	6.358 (74,31%)	232 (56,72%)	71 (55,04%)	2.198 (25,69%)	177 (43,28%)	58 (44,96%)	8.556 (100,00%)	409 (100,00%)	129 (100,00%)
MÉDIO	2.851 (70,14%)	391 (76,67%)	81 (71,68%)	1.214 (29,86%)	119 (23,33%)	32 (28,32%)	4.065 (100,00%)	510 (100,00%)	113 (100,00%)
GRANDE	-	-	-	9.073 (100,00%)	1.660 (100,00%)	370 (100,00%)	9.073 (100,00%)	1.660 (100,00%)	370 (100,00%)
SUBTOTAL	9.209 (42,45%)	623 (24,16%)	152 (24,84%)	12.485 (57,55%)	1.956 (75,84%)	460 (75,16%)	21.694 (100,00%)	2.579 (100,00%)	612 (100,00%)
TOTAL	9.984 (40,12%)			14.901 (59,88%)			24.885 (100,00%)		

Legenda: A – Servidores ativos I – Servidores inativos P – Pensionistas
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
RGPS – Regime Geral de Previdência Social

O número total de assistidos pelo sistema previdenciário no setor público municipal na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP é de 24.932 pessoas, sendo 21.741 servidores ativos, 2.579 servidores inativos e 612 pensionistas.

Embora a maioria dos municípios pesquisados adotem o RGPS, constata-se que o maior contingente de assistidos (59,88%) estão submetidos ao RPPS. Isto ocorre em função dos grandes municípios, os maiores empregadores, adotarem exclusivamente esse regime.

Nos municípios de pequeno e médio porte o RGPS assiste à maior parte do contingente total, 73,25% e 70,88%, respectivamente.

Observa-se que se considerado apenas os servidores ativos, o volume segurado pelos dois regimes tendem a um maior equilíbrio, 42,45% para o RGPS e 57,55% para o RPPS.

Agora, se o foco é direcionado aos servidores inativos e pensionistas, o RPPS assiste a 75,71% dos beneficiários totais.

A Tabela 17 apresenta o número de servidores ativos, servidores inativos e pensionistas assistidos, segmentados por regime adotado e associação de município.

Tabela 17: POPULAÇÃO ASSISTIDA PELOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA
Ativos, inativos e pensionistas por associação de municípios.

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS	RGPS			RPPS			TOTAL		
	A	I	P	A	I	P	A	I	P
AMEPAR	4.586 (28,85%)	220 (10,58%)	69 (13,66%)	11.308 (71,15%)	1.859 (89,42%)	436 (86,34%)	15.894 (100,00%)	2.079 (100,00%)	505 (100,00%)
AMUNOP	4.623 (79,71%)	403 (80,60%)	83 (77,57%)	1.177 (20,29%)	97 (19,40%)	24 (22,43%)	5.800 (100,00%)	500 (100,00%)	107 (100,00%)
SUBTOTAL	9.209 (42,45%)	623 (24,16%)	152 (24,84%)	12.485 (57,55%)	1.956 (75,84%)	460 (75,16%)	21.694 (100,00%)	2.579 (100,00%)	612 (100,00%)
TOTAL	9.984 (40,12%)			14.901 (59,88%)			24.885 (100,00%)		

Legenda: A – Servidores ativos I – Servidores inativos P – Pensionistas
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
RGPS – Regime Geral de Previdência Social

O número total de assistidos pelo sistema previdenciário no setor público municipal na área de abrangência da AMEPAR e AMUNOP está assim distribuído: a AMEPAR possui 74,25% do total de segurados, enquanto que a AMUNOP apenas 25,75%. Isto ocorre em função dos maiores municípios, os grandes empregadores, estarem localizados na área da AMEPAR.

Ao se analisar os números considerando os regimes adotados, evidencia-se um equilíbrio entre as duas associações no que se refere ao RGPS, pois a AMEPAR abarca 4.875 segurados (48,83%), enquanto que a AMUNOP 5.109 segurados (51,17%). Porém, ao se examinar o RPPS, verifica-se que a AMEPAR abriga 13.603 segurados (91,29%) e a AMUNOP apenas 1.298 (8,71%). Mais uma vez o fato ocorre em função da AMEPAR afiliar os maiores municípios e um número maior daqueles que optaram pelo RPPS.

4.2.4. REGULARIDADE DAS RESPONSABILIDADES PREVIDENCIÁRIAS

Neste tópico se apura a regularidade das responsabilidades previdenciárias dos municípios localizados na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP com o regime previdenciário adotado.

Cabe esclarecer que a existência de parcelamento de débitos anteriores, desde que estejam com o pagamento das parcelas em dia, não foi considerado como atraso ou qualquer outra irregularidade.

A Tabela 18 apresenta a situação das responsabilidades previdenciárias por regime adotado, associação e porte dos municípios pesquisados.

**Tabela 18: REGULARIDADE DAS RESPONSABILIDADES PREVIDENCIÁRIAS
AMEPAR / AMUNOP**

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS	SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	RGPS			RPPS			TOTAL
		P	M	G	P	M	G	
AMEPAR	REGULAR	11 (57,89%)	1 (5,26%)	0 (0,00%)	5 (26,32%)	0	2 (10,53%)	19 (100,00%)
	IRREGULAR	1 (33,33%)	0	0	0	1 (33,33%)	1 (33,34%)	3 (100,00%)
AMUNOP	REGULAR	13 (76,48%)	2 (11,76%)	0	2 (11,76%)	0	0	17 (100,00%)
	IRREGULAR	0	0	0	2 (100,00%)	0	0	2 (100,00%)
SUBTOTAL	REGULAR	24 (96,00%)	3 (100,00%)	0	7 (77,78%)	0	2 (66,67%)	36 (87,80%)
	IRREGULAR	1 (4,00%)	0	0	2 (22,22%)	1 (100,00%)	1 (33,33%)	5 (12,20%)
TOTAL								41 (100,00%)

Legenda: RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
P – Pequeno porte M – Médio porte G – Grande porte

O número total de municípios em situação regular para com suas responsabilidades previdenciárias é de trinta e seis (87,80%). Cinco municípios (12,20%) apresentam irregularidade em sua situação.

Considerando a localização dos municípios, dentre os cinco irregulares, três (60,00%) estão localizados na região de abrangência da AMEPAR, enquanto que dois (40,00%) se situam na região da AMUNOP.

Analisando os números com relação aos regimes previdenciários adotados, observa-se que apenas um município se encontra irregular perante o RGPS, equivalente a 4,00% do número total daqueles que optaram pelo regime geral, ao passo que junto ao RPPS quatro municípios estão irregulares, equivalente a 30,77% daqueles que optaram pelo regime próprio. Destaque-se que embora o RGPS tenha um número maior de municípios adeptos, a quase totalidade se encontra regular, fato este que não ocorre nos regimes próprios, pois dos treze municípios que o adotam, quatro estão irregulares.

Com relação ao porte, os municípios de pequeno porte apresentam um percentual de normalidade de 91,18%, enquanto que os de médio porte apresentam 75,00% e os de grande porte 66,66%. Isso equivale dizer que dentre trinta e quatro municípios de pequeno porte, três estão em débito com seu regime previdenciário; dentre os quatro municípios de médio porte, um está em atraso; e dentre os três de grande porte, também um está irregular.

4.3 PERFIL DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO DA AMEPAR E DA AMUNOP

Esta seção apresenta os dados relacionados aos Institutos Municipais de Previdência Social dos municípios que optaram pelo RPPS, localizados na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP.

4.3.1. IDENTIFICAÇÃO DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA

Na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP foram identificados e pesquisados treze institutos municipais de previdência.

O Quadro 7 apresenta suas denominações, o município onde atua e a lei e data de sua constituição.

DENOMINAÇÃO DO INSTITUTO	MUNICÍPIO DE ATUAÇÃO	LEI E DATA DE CONSTITUIÇÃO
FUNDO DE APOSENTADORIA E PENSÕES	ARAPONGAS (PR)	Lei Municipal nº 2.185, de 17.11.1992
FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA	ASSAÍ (PR)	Lei Municipal nº 657, de 11.12.2000
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE BELA VISTA DO PARAÍSO	BELA VISTA DO PARAÍSO (PR)	Lei Municipal nº 328, de 10.08.1993
FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL	CAFEARA (PR)	Lei Municipal nº 183, de 22.12.2000
INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA	CAMBÉ (PR)	Lei Municipal nº 1.528, de 16.11.2001
INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DE CONGONHINHAS	CONGONHINHAS (RP)	Lei Municipal nº 2, de 10.12.2001
Continua na próxima página.		

Quadro 7: IDENTIFICAÇÃO DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA PESQUISADOS

DENOMINAÇÃO DO INSTITUTO	MUNICÍPIO DE ATUAÇÃO	LEI E DATA DE CONSTITUIÇÃO
FUNDO PREVIDENCIÁRIO MUNICIPAL	GUARACI (PR)	Lei Municipal nº 754, de 14.04.1993
FUNDO DE APOSENTADORIA E PENSÕES	IBIPORÃ (PR)	Lei Municipal nº 1.199, de 01.03.1992
REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE JATAIZINHO	JATAIZINHO (PR)	Lei Municipal nº 643, de 06.06.2002
CAAPSM – CAIXA DE ASSISTÊNCIA, APOSENTADORIA E PENSÕES DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE LONDRINA	LONDRINA (PR)	Lei Municipal nº 5.268, de 15.12.1992
FUNDO PREVIDENCIÁRIO MUNICIPAL	PITANGUEIRAS (PR)	Lei Municipal nº 62, de 26.01.1995
FUNDO PREVIDENCIÁRIO DE SÃO JERÔNIMO DA SERRA	SÃO JERÔNIMO DA SERRA (PR)	Lei Municipal nº 10, de 19.04.2001
FUNDO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SAPOPEMA	SAPOPEMA (PR)	Lei Municipal nº 470, de 27.03.2002

Quadro 7: IDENTIFICAÇÃO DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA PESQUISADOS (continuação)

4.3.2. ÉPOCA DE CONSTITUIÇÃO DOS INSTITUTOS

A Tabela 19 apresenta a época de constituição dos Institutos Municipais no âmbito da AMEPAR e AMUNOP.

Tabela 19: ÉPOCA DE CONSTITUIÇÃO DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA – Dados consolidados

QUANT. DE INSTITUTOS	MÉDIA	MEDIANA	LIMITE MÁXIMO	LIMITE MÍNIMO	1º QUARTIL	2º QUARTIL	3º QUARTIL	DESVIO PADRÃO
13	5,18 anos	2,06 anos	10,84 anos	0,57 ano	1,13 ano	2,06 anos	9,72 anos	4,40 anos

Na área de abrangência da AMEPAR e AMUNOP estão localizados 13 institutos municipais de previdência social.

Esses institutos têm em média 5,18 anos de tempo de constituição, enquanto que a mediana encontra-se em 2,06 anos.

Observa-se que na população analisada se encontram institutos recém constituídos com apenas 0,57 ano (± 7 meses) e, no outro extremo, existem institutos com até 10,84 anos (± 90 meses) de constituição.

O desvio padrão é de 4,39 anos (± 52 meses), muito amplo para as frequências analisadas.

Observa-se, ainda, que 50% dos institutos não têm mais do que 2,06 anos (± 25 meses) de constituição.

Considerando-se o amplo desvio padrão da observação, a proximidade dos valores do 1º quartil (1,13 ano, ± 14 meses) e do 2º quartil (2,06 anos, ± 25 meses) e a grande diferença destes para com o 3º quartil (9,72 anos, ± 117 meses), infere-se que existe uma concentração na criação dos institutos municipais na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP em dois momentos distintos: em época logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e nos últimos dois anos, como pode ser comprovado na Tabela 20.

Tabela 20: INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA – Tempo de Constituição

FAIXA DE TEMPO DE CONSTITUIÇÃO	Nº DE INSTITUTOS	PERCENTUAL
≤ 1 ANO	2	15,38%
> 1 ANO e ≤ 2 ANOS	3	23,08%
> 2 ANOS e ≤ 3 ANOS	2	15,38%
> 3 ANOS e ≤ 7 ANOS	0	0,00%
> 7 ANOS e ≤ 9 ANOS	1	7,70%
> 9 ANOS e ≤ 10 ANOS	2	15,38%
> 10 ANOS e ≤ 11 ANOS	3	23,08%
> 11 ANOS	0	0,00%
TOTAL	13	100,00%

4.3.3. PERFIL DOS GESTORES DOS INSTITUTOS

A Tabela 21 apresenta a origem do principal dirigente dos institutos, bem como se possui ou não formação na área em que atua, sendo considerado equivalentes a formação em administração, economia, sociologia, contabilidade ou atuária.

Tabela 21: INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA
Principal Dirigente

DIRIGENTE	POSSUI FORMAÇÃO?	QTDE.	%
SERVIDOR DE CARREIRA	SIM	8	61,53%
	NÃO	1	7,69%
ADMINISTRADOR CONTRATADO	SIM	1	7,69%
	NÃO	-	-
ADMINISTRADOR NOMEADO POR ATO ADMINISTRATIVO	SIM	1	7,70%
	NÃO	2	15,38%
TOTAL		13	100,00%

Verifica-se que os institutos são administrados em sua grande maioria por dirigentes oriundos da carreira pública, atingindo o percentual de 69,22%. Os dirigentes nomeados perfazem um total de 23,07%, sendo exceção a contratação de terceiros para o exercício do cargo.

Quanto à formação, percebe-se que 23,08% dos dirigentes não possuem formação formal na área de atuação, sendo que essa característica se verifica em quase a totalidade dos administradores nomeados por ato administrativo.

4.3.4. INFRA-ESTRUTURA OPERACIONAL

A Tabela 22 apresenta o número de institutos que possuem quadro próprio de pessoal, o número de funcionários e se contêm profissional de atuária em seu quadro técnico.

Tabela 22: QUADRO DE PESSOAL DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA
Quadro próprio

NÚMERO DE INSTITUTOS QUE POSSUEM QUADRO PRÓPRIO DE PESSOAL	NÚMERO DE INSTITUTOS QUE NÃO POSSUEM QUADRO PRÓPRIO DE PESSOAL	NÚMERO DE INSTITUTOS QUE POSSUEM ATUÁRIOS NO QUADRO TÉCNICO	NÚMERO TOTAL DE FUNCIONÁRIOS
2 (15,38%)	11 (84,62%)	0	124

Dos institutos pesquisados apenas dois (15,38%) possuem quadro próprio de funcionários, sendo que a Caixa de Assistência, Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais de Londrina possui a quase totalidade do número de funcionários (123).

O outro único instituto que possui quadro próprio é o Fundo de Previdência do Município de Sapopema, que conta com dirigente contratado. Os demais utilizam a estrutura da prefeitura onde são localizados.

Nenhum dos institutos pesquisados possui profissional de atuária em seu quadro técnico.

Quanto à infra-estrutura física própria para funcionamento, apenas o instituto de Londrina a possui, sendo que os demais também se utilizam da infra-estrutura (sede, equipamentos, material de expediente, contadores e funcionários) das prefeituras onde são localizadas.

4.3.5. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

Os benefícios concedidos pelos institutos municipais de previdência foram classificados em duas categorias: os **básicos**, que são aqueles ligados aos planos de previdência disponibilizados aos segurados; e os **estendidos**, que são aqueles considerados adicionais e que não guardam qualquer relação com os planos de previdência.

A Tabela 23 apresenta os benefícios básicos concedidos e seus respectivos percentuais com relação ao número de institutos pesquisados.

Os dados foram estratificados por porte do município para verificar se é uma variável determinante.

Cabe esclarecer que não foram considerados aqueles benefícios que não fazem parte do plano de previdência de mais de um instituto.

Tabela 23: PLANO BÁSICO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

BENEFÍCIO	PORTE DO MUNICÍPIO			TOTAL
	P	M	G	
APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	88,89%	100,00%	100,00%	92,31%
APOSENTADORIA POR IDADE	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
AUXÍLIO-DOENÇA	55,56%	-	33,33%	46,15%
SALÁRIO-FAMÍLIA	77,78%	-	66,66%	69,23%
SALÁRIO MATERNIDADE	33,33%	-	33,33%	30,77%
PENSÃO POR MORTE	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
AUXÍLIO RECLUSÃO	30,77%	-	33,33%	38,46%
NÚMERO DE INSTITUTOS	9	1	3	13

Legenda: P – Pequeno porte M – Médio porte G – Grande Porte

Constata-se que todos os planos de previdência analisados concedem os benefícios de aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e pensão por morte do segurado. Apenas um plano não concede aposentadoria por invalidez.

Salário-família é concedido por 69,23% dos planos e auxílio-doença por 46,15%. Auxílio reclusão consta em 38,46% dos planos e salário maternidade em 30,77%.

Há diferenças significativas entre os planos concedidos pelos pequenos institutos daqueles geridos pelos médios e grandes. Observa-se a tendência dos médios e grandes de limitar a concessão de benefícios a uma cesta básica composta apenas por aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e pensão por morte do segurado, enquanto que os pequenos institutos são mais abrangentes na concessão dos benefícios, incluindo o salário-família, o auxílio-doença e o auxílio reclusão em um número maior de planos.

A Tabela 24 apresenta a concessão de benefícios estendidos e seus respectivos percentuais com relação ao número de institutos pesquisados.

Tabela 24: PLANO ESTENDIDO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

BENEFÍCIO	ASSISTÊNCIA MÉDICA	EMPRÉSTIMO IMOBILIÁRIO	EMPRÉSTIMO PESSOAL
CONCEDE	23,08%	-	-
NÃO CONCEDE	76,92%	100,00%	100,00%

Verifica-se que apenas 23,08% dos institutos de previdência no âmbito da AMEPAR e da AMUNOP concedem benefícios estendidos e limita-se exclusivamente à prestação de serviços de assistência médica. Quanto a concessão de empréstimo imobiliário e empréstimo pessoal, nenhum dos municípios pesquisados disponibiliza aos seus segurados.

4.3.6. GESTÃO CONTÁBIL, ECONÔMICA E FINANCEIRA

Cem por cento dos institutos pesquisados contam com assessoria externa.

A Tabela 25 apresenta aqueles de maior relevância.

**Tabela 25: UTILIZAÇÃO DE ASSESSORIA
Por tipo**

TIPO DE ASSESSORIA	QUANTIDADE DE INSTITUTOS	%
ATUARIAL	13	100,00
CONTÁBIL	6	46,15
FINANCEIRA	4	30,77%
INFORMÁTICA	1	7,69%
JURÍDICA	4	30,77%

Constata-se que a assessoria atuarial é utilizada por 100,00% dos treze institutos analisados. Logo em seguida destaca-se a assessoria contábil que é utilizada por 46,15% dos institutos e, na seqüência, as assessorias financeira e jurídica em 30,77% dos institutos. A assessoria em informática é utilizada por apenas um instituto (7,69%).

A Tabela 26 apresenta a situação dos cadastros dos segurados/participantes nos institutos municipais de previdência na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP.

Tabela 26: REGULARIDADE DO CADASTRO DE SEGURADOS

CADASTRO INDIVIDUAL DO SEGURADO	QUANTIDADE DE INSTITUTOS	%
ATUALIZADO	10	76,92%
DESATUALIZADO	3	23,08%
TOTAL	13	100,00%

Observa-se que três institutos de previdência (23,08%) não possuem os cadastros individuais de seus segurados/participantes atualizados. Nos demais, as fichas cadastrais estão atualizadas.

A contabilização das reservas de forma individualizada por segurado/participante tem o seu nível de utilização demonstrada na Tabela 27.

Tabela 27: MÉTODO DE CONTABILIZAÇÃO DAS RESERVAS

CONTABILIZAÇÃO DAS RESERVAS	QUANTIDADE DE INSTITUTOS	%
INDIVIDUALIZADA POR SEGURADO	6	46,15%
CONJUNTA/ÚNICA	7	53,85
TOTAL	13	100,00%

Vê-se que dos treze institutos pesquisados, seis (46,15%) utilizam a sistemática de contabilizar as reservas de forma individualizada por segurado/participante, enquanto que os demais o fazem de forma conjunta.

Com relação à gestão atuarial dos planos de previdência disponibilizados aos segurados pelos institutos de previdência municipais pesquisados, mostra-se na Tabela 28 o número de planos que possuem avaliação atuarial inicial e se o mesmo foi reavaliado no último balanço, ao

tempo em que também se apresenta o número de planos que foram objeto de auditoria externa independente.

Tabela 28: NÚMERO DE PLANOS COM AVALIAÇÃO ATUARIAL E AUDITORIA EXTERNA

AVALIAÇÃO ATUARIAL INICIAL		REAVALIZAÇÃO ATUARIAL	PLANOS AUDITADOS
SIM	9 (69,23%)	9 (69,23%)	0
NÃO	4 (30,77%)	4 (30,77%)	13 (100,00%)
TOTAL	13 (100,00%)	13 (100,00%)	13 (100,00%)

Dos treze institutos pesquisados, quatro (30,77%) não tiveram por base cálculo atuarial inicial para a constituição de seus planos de previdência.

Igual número não realizou a reavaliação atuarial de seus planos no último balanço encerrado.

Entretanto, no caso em estudo, nenhum plano deixou de contar com pelo menos um cálculo atuarial. Aqueles que não o fizeram quando de sua constituição, o fizeram em períodos subseqüentes. Isto, porém, não permite afirmar que os cálculos atuariais estejam atualizados, muito pelo contrário, em quatro institutos está comprovado a desatualização por não terem efetuado a reavaliação no último balanço.

Em todos os casos estudados, os trabalhos de avaliação atuarial são realizados por empresa especializada contratada.

Quanto à auditoria externa independente, evidencia-se que nenhum plano analisado foi submetido a essa medida de controle.

A Tabela 29 apresenta o nível de utilização da avaliação atuarial para a determinação da taxa de contribuição a ser praticado pelos planos previdenciários pesquisados.

Tabela 29: GRAU DE UTILIZAÇÃO DE BASES ATUARIAIS PARA DETERMINAÇÃO DA TAXA DE CONTRIBUIÇÃO

BASES ATUARIAIS PARA DEFINIÇÃO DA TAXA DE CONTRIBUIÇÃO	QUANTIDADE DE INSTITUTOS	%
UTILIZA	11	84,62%
NÃO UTILIZA	2	15,38%
TOTAL	13	100,00%

Vê-se que em onze planos estudados (84,62%) as taxas de contribuição foram definidas através de cálculos atuariais

As Tabelas 30 e 31 apresentam, de forma consolidada, as taxas de contribuição a que estão submetidos os segurados/participantes e os patrocinadores nos planos de previdência sob estudo.

Tabela 30: TAXAS DE CONTRIBUIÇÃO – Segurado/participante

TAXA MÉDIA	MEDIANA	MODA	DESVIO PADRÃO	LIMITE MÍNIMO	LIMITE MÁXIMO
9,04%	9,00%	8,00%	1,20%	8,00%	11,00%

Os treze planos analisados apresentaram uma taxa média de contribuição do segurado de 9,04%, sendo que o percentual mais utilizado é 8,00%.

O desvio padrão é de 1,20%, demonstrando que os planos praticam taxas similares e próximas da média.

No caso em estudo a maior taxa de contribuição desembolsada pelo segurado é 11,00% e a menor é de 8,00%.

Tabela 31: TAXAS DE CONTRIBUIÇÃO – Patrocinador

TAXA MÉDIA	MEDIANA	MODA	DESVIO PADRÃO	LIMITE MÍNIMO	LIMITE MÁXIMO
12,57%	12,00%	8,00%	4,16%	8,00%	21,06%

Com relação à contribuição patronal, a taxa média de contribuição verificada é de 12,57%, sendo que o percentual mais utilizado é 8,00%.

O desvio padrão é de 4,16%, demonstrando que a amplitude das taxas aplicadas aos patrocinadores é maior que aquelas aplicadas aos segurados/participantes.

No presente caso, a maior taxa de contribuição a que se submete o patrocinador é 21,06% e a menor é 8,00%.

A regularidade dos repasses das contribuições dos segurados e dos patrocinadores é apresentada na Tabela 32.

Tabela 32: REGULARIDADE NOS REPASSES DAS TAXAS DE CONTRIBUIÇÃO

REPASSES DAS TAXAS DE CONTRIBUIÇÃO	QUANTIDADE DE PLANOS	%
PLANOS COM REPASSES REGULARES	12	92,31%
PLANOS COM IRREGULARIDADE NOS REPASSES	1	7,69%
TOTAL	13	100,00%

Constata-se que 92,31% dos patrocinadores repassam regularmente as taxas de contribuição relativas aos planos de previdência geridos pelos institutos municipais.

No caso em estudo, apenas um patrocinador (7,69%) não vem cumprindo com suas obrigações para com o plano que patrocina.

A Tabela 33 apresenta os regimes financeiros adotados pelos planos previdenciários administrados pelos institutos municipais localizados na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP.

Tabela 33: REGIMES FINANCEIROS ADOTADOS

REGIME FINANCEIRO	QUANTIDADE DE PLANOS	%
REPARTIÇÃO SIMPLES (Regime de Caixa)	8	61,54%
REPARTIÇÃO DE CAPITAS DE COBERTURA (Semi-capitalização)	1	7,69%
CAPITALIZAÇÃO	4	30,77%
TOTAL	13	100,00%

Observa-se que oito planos (61,54%) adotam o regime de partição simples (regime de caixa) e que outros quatro (30,77%) adotam o regime de capitalização, enquanto que apenas um (7,69%) utiliza o regime de repartição de capitais de cobertura (semi-capitalização).

A gestão dos ativos atuariais nos institutos de previdência sob análise é demonstrada na Tabela 34.

Tabela 34: GESTÃO DOS ATIVOS ATUARIAIS

GESTÃO DOS ATIVOS	QUANTIDADE DE PLANOS	%
PRÓPRIO INSTITUTO	7	53,85%
EMPRESA ESPECIALIZADA CONTRATADA	4	30,77%
NÃO RESPONDERAM	2	15,38%
TOTAL	13	100,00%

Verifica-se que em quatro institutos (30,77%) a gestão dos ativos são realizadas por empresas especialmente contratadas para essa finalidade, enquanto que sete institutos (58,85%) realiza a própria gestão de seus ativos atuariais.

Neste tópico dois institutos deixaram de responder a questão por não terem definido ainda como se dará a gestão de seus ativos, tendo em vista que são fundos recém constituídos, portanto não possuindo ainda saldo financeiro.

As Tabelas 35 e 36 disponibilizam os dados acerca da existência de plano formal de investimentos e se as aplicações dos saldos financeiros em caixa são submetidos a mecanismo de análise de risco nos casos em que a gestão do ativo atuarial é realizada pelo próprio instituto de previdência.

Tabela 35: GRAU DE UTILIZAÇÃO DE PLANOS DE INVESTIMENTOS

PLANO DE INVESTIMENTO	QUANTIDADE DE PLANOS	%
ADOTA	4	57,14%
NÃO ADOTA	3	42,86%
TOTAL	7	100,00%

Verifica-se que dos planos de previdência cuja gestão do ativo atuarial é realizado pelo próprio instituto de previdência, no presente estudo sete institutos, quatro (57,14%) adotam a utilização de um plano formal de investimento, enquanto que três institutos (42,86%) não o utilizam.

Tabela 36: GRAU DE UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DE RISCO

INSTRUMENTO DE ANÁLISE DE RISCO	QUANTIDADE DE PLANOS	%
ADOTA	3	42,86%
NÃO ADOTA	4	57,14%
TOTAL	7	100,00%

Constata-se que a utilização de instrumentos de análise de riscos na gestão dos recursos atuariais é adotada por apenas três institutos de previdência (42,86%), sendo que os demais (57,14%) não os utilizam. Ressalte-se que esses mesmos institutos também utilizam a elaboração de planos formais de investimento no planejamento da gestão de seus ativos.

A Tabela 37 apresenta as modalidades de aplicações em que são investidos os ativos atuariais, tanto nos casos em que a gestão dos recursos é

feita por empresa especializada contratada, quanto nos casos em que o próprio instituto os administra.

Para a análise das principais modalidades, torna-se necessário informar que a questão foi inserida no formulário de pesquisa de forma que o pesquisado informasse em ordem decrescente de volume as modalidades de aplicação de que fazia uso, sendo que o número 1 indicava o **maior** volume de aplicação e o número 10 indicava o **menor** volume aplicado.

A questão deixou de ser respondida por dois institutos por não terem definido como se dará a gestão de seus ativos, tendo em vista que são fundos recém constituídos.

Para a presente análise foram consideradas apenas as três modalidades mais expressivas, sendo: opção 1, modalidade de aplicação em que os gestores direcionam o maior volume de recursos; opção 2, modalidade de aplicação em que os gestores direcionam o segundo maior volume de recursos; e opção 3, modalidade em que os gestores direcionam o terceiro maior volume de recursos.

Tabela 37: PRINCIPAIS MODALIDADES DE APLICAÇÃO DOS ATIVOS ATUARIAIS – Por volume

MODALIDADE DE APLICAÇÃO	VOLUME DE RECURSOS APLICADOS		
	1ª OPÇÃO	2ª OPÇÃO	3ª OPÇÃO
POUPANÇA	1 (9,09%)	1 (33,33%)	1 (100,00%)
FUNDOS DE RENDA FIXA	8 (72,73%)	-	-
CDB – Certificados de Depósito Bancário	2 (18,18%)	-	-
IMÓVEIS	-	2 (66,67%)	-
TOTAL	11 (100,00%)	3 (100,00%)	1 (100,00%)

Observa-se que os onze institutos que responderam a questão não têm por hábito diversificar as suas aplicações entre as diversas modalidades disponíveis. Assim, oito deles (72,73%) indicaram os fundos de renda fixa como a modalidade na qual concentram o maior volume de recursos aplicados. Por sua vez, dois institutos (18,18%) apontaram o CDB como a modalidade

onde aplica o maior volume, e um instituto (9,09%) indicou a caderneta de poupança.

Dos três institutos que aplicam em mais de uma modalidade, o segundo maior volume de recursos está assim aplicado: dois institutos (66,67%) aplicam em imóveis e um instituto (33,33%) em caderneta de poupança.

Apenas um instituto tem valores aplicados em uma terceira modalidade, sendo a caderneta de poupança onde concentra esses recursos.

Para a apuração do equilíbrio financeiro dos institutos municipais de previdência dos municípios localizados na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP foram utilizados os dados constantes do “Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social”, disponibilizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social através do endereço <<http://www.mpas.gov.br>>, acesso em 08.01.2003.

No presente caso, os dados do instituto do município de Sapopema foram obtidos diretamente junto ao instituto, tendo em vista que as informações não haviam sido repassadas do MPAS.

A Tabela 38 apresenta os dados observados em 30.06.2002.

**Tabela 38: EQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS PLANOS PREVIDENCIÁRIOS
AMEPAR / AMUNOP – Em R\$**

INSTITUTO MUNICIPAL	RECEITA PREVID.	DESPESA PREVID.	RESULTADO PREVID.	DÉFICIT SUPERÁVIT
ARAPONGAS (PR)	153.723,00	153.201,00	522,00	SUPERÁVIT
ASSAÍ (PR)	32.143,00	30.845,00	1.298,00	SUPERÁVIT
BELA VISTA DO PARAÍSO (PR)	21.972,00	22.117,00	(145,00)	DÉFICIT
CAFEARA (PR)	18.573,00	3.829,00	14.744,00	SUPERÁVIT
CAMBÉ (PR)	214.226,00	122.888,00	91.338,00	SUPERÁVIT
CONGONHINHAS (PR)	24.999,00	13.142,00	11.857,00	SUPERÁVIT
GUARACI (PR)	18.028,00	14.402,00	3.626,00	SUPERÁVIT
IBIPORÃ (PR)	71.679,00	135.547,00	(63.868,00)	DÉFICIT
CONTINUA				

**Tabela 38: EQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS PLANOS PREVIDENCIÁRIOS
AMEPAR / AMUNOP – Em R\$ (continuação)**

INSTITUTO MUNICIPAL	RECEITA PREVID.	DESPESA PREVID.	RESULTADO PREVID.	DÉFICIT SUPERÁVIT
JATAIZINHO (PR)	24.008,00	24.694,00	(686,00)	DÉFICIT
LONDRINA (RP)	1.863.309,00	2.315.584,00	(452.275,00)	DÉFICIT
PITANGUEIRAS (PR)	8.881,00	1.463,00	7.418,00	SUPERÁVIT
SÃO JERÔNIMO DA SERRA (PR)	22.198,00	100,00	22.098,00	SUPERÁVIT
SAPOPEMA (PR)	16.117,20	9.280,20	6.837,00	SUPERÁVIT
INSTITUTOS SUPERÁVITÁRIOS				9 (69,23%)
INSTITUTOS DEFICITÁRIOS				4 (30,77%)
TOTAL				13 (100,00%)

Constata-se que dos treze institutos existentes no âmbito da AMEPAR e da AMUNOP, nove (69,23%) apresentam superávit financeiro, demonstrando que sua arrecadação é suficiente para a cobertura de suas despesas previdenciárias. Entretanto, quatro institutos (30,77%) apresentam déficit financeiro, denotando que suas despesas são superiores às receitas, necessitando de aportes suplementares às taxas de contribuição para a solvência de seus compromissos previdenciários.

Com relação ao equilíbrio atuarial dos fundos geridos pelos treze institutos, todos apresentam situação atuarial desequilibrada, seja por débitos anteriores não quitados e reservas insuficientes, seja pelo início de funcionamento e, conseqüentemente, ausência de reservas para fazer frente aos benefícios futuros assegurados pelo plano de benefícios.

4.3.7. PRINCIPAIS DIFICULDADES NA OPERACIONALIZAÇÃO DOS INSTITUTOS PESQUISADOS

As principais dificuldades enfrentadas pelos institutos municipais de previdência na operacionalização dos fundos previdenciários estão listadas na Tabela 39.

Torna-se necessário esclarecer que a questão foi inserida no formulário de pesquisa de forma aberta, sendo que o pesquisado poderia citar até três dificuldades. Assim, o número total de respostas não corresponde à quantidade da população pesquisada.

A questão deixou de ser respondida por três institutos em função de terem sido constituídos há pouco tempo.

Tabela 39: PRINCIPAIS DIFICULDADES OPERACIONAIS

DIFICULDADE OPERACIONAL	QUANTIDADE DE INSTITUTOS	%
FALTA DE INFRA-ESTRUTURA OPERACIONAL PRÓPRIA	3	17,65%
FALTA DE RECURSOS HUMANOS QUALIFICADOS	3	17,65%
ALTO CUSTO DA TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS	1	5,88%
INFORMATIZAÇÃO E FALTA DE SOFTWARES ESPECÍFICOS	4	23,53%
FALTA DE REPASSES DO PATROCINADOR	1	5,88%
NEGOCIAÇÃO DE DÉBITOS ANTERIORES	1	5,88%
COMPLEXIDADE DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA VIGENTE	3	17,65%
FALTA DE INTERCÂMBIO ENTRE FUNDOS EM FUNCIONAMENTO	1	5,88%
TOTAL	17	100,00%

Várias foram as dificuldades elencadas pelos institutos sobre a operacionalização do regime próprio de previdência.

A dificuldade mais citada, com 23,53%, é sobre a informatização dos serviços e a falta de softwares específicos. Logo a seguir, com 17,65% das

citações vêm a falta de infra-estrutura operacional própria, a falta de recursos humanos qualificados e a complexidade da legislação previdenciária vigente. Foram ainda citadas em menor proporção (5,88%) o alto custo da terceirização dos serviços, a falta de repasses por parte do patrocinador do fundo, a negociação de débitos anteriores e a falta de intercâmbio entre os fundos em funcionamento para a troca de experiências.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo tem como objetivo efetuar um diagnóstico dos regimes de previdência dos municípios localizados nas regiões abrangidas pela AMEPAR e pela AMUNOP, centrando foco nos institutos municipais existentes, com o intuito de verificar a sua eficácia como instrumento a ser utilizado pelas administrações municipais na busca do atingimento do equilíbrio fiscal das finanças públicas municipais.

Com a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, elabora-se o diagnóstico a seguir.

5.1 CONCLUSÕES

Com base nos dados coletados, delineou-se o perfil dos quarenta e um municípios pesquisados.

Pôde-se verificar que 53,66% dos municípios são filiados à AMEPAR e 46,34% à AMUNOP.

Uma característica comum verificada é a concentração de municípios de pequeno porte na configuração das associações (82,92%), enquanto que os de porte médio representam 9,76% e os de grande porte 7,32% da população pesquisada.

Quanto ao número de servidores públicos, a AMEPAR congrega 73,26% dos servidores na ativa, enquanto que a AMUNOP apenas 26,74%. Considerando o porte, enquanto trinta e quatro pequenos municípios empregam 8.556 dos 21.694 servidores existentes na região (39,44%), os sete municípios maiores empregam os 13.138 restantes (60,56%). Com relação aos servidores inativos e pensionistas, a diferença é mais acentuada ainda (16,86% contra 83,14%).

Buscando determinar a experiência administrativa de seus mandatários, identificou-se que 58,54% estão exercendo o primeiro mandato, enquanto que

41,46% estão na sua segunda ou posterior investidura no cargo, consecutiva ou não. Uma peculiaridade pode ser verificada entre as associações: a AMEPAR apresenta um maior contingente de prefeitos no primeiro exercício com relação à AMUNOP, 63,64% contra 52,36%.

Por sua vez, a conscientização quanto às responsabilidades previdenciárias é unânime entre os prefeitos. Todos se afirmam cientes de suas responsabilidades.

Entretanto, as administrações municipais atribuem diferentes graus de importância à questão previdenciária no equilíbrio fiscal das contas municipais. Todos consideram a questão relevante, sendo que 85,86% lhe atribuem o grau de muito e muitíssimo importante. Verifica-se, contudo, que os administradores municipais filiados à AMEPAR atribuem um grau de importância inferior àqueles filiados à AMUNOP, fato este que pode ser atribuído à menor vivência pública verificada entre os dirigentes no âmbito da AMEPAR.

Com relação ao grau de conhecimento sobre a legislação previdenciária vigente, 87,80% das administrações têm conhecimento do tema, porém em níveis inferiores ao grau de conhecimento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, onde 95,56% dos mandatários municipais apresentam um elevado grau de conhecimento.

Com referência aos gastos com pessoal, constata-se que os municípios analisados apresentam um comprometimento médio de 43,67% de suas receitas correntes líquida – RCL. Vê-se, ainda, que 75% dos municípios comprometem no máximo 47,50% de suas RCL, percentual aceitável diante do limite estreito e austero de 54% determinado por lei. Entretanto, há de se ressaltar que quatorze municípios (24,40%) comprometem mais de 48% de suas RCL, sendo que dois deles ultrapassam o limite imposto por Lei, estando estes, portanto, sujeitos às suas penalidades. Uma característica a ser destacada é o melhor desempenho apresentado pelos maiores municípios neste quesito se comparados aos menores.

Os dados relacionados aos regimes previdenciários adotados pelos municípios, são apresentados na sequência.

Constata-se que 68,29% dos municípios pesquisados adotam o RGPS, enquanto que 31,71% optaram pelo RPPS.

A penetração do RGPS é mais forte junto aos municípios da AMUNOP, onde 78,95% o adotam, ao passo que na AMEPAR esse percentual se reduz a 59,09%.

Evidenciou-se que o porte do município influencia na escolha do regime previdenciário, pois 73,53% dos de pequeno porte optaram pelo RGPS, enquanto que o RPPS foi adotado por 57,14% daqueles de maior porte. No caso dos grandes municípios o percentual atingiu a 100%.

A variável custo foi o principal motivo que fundamentou a escolha do regime previdenciário pelos municípios pesquisados, tanto naqueles que optaram pelo RGPS, quanto naqueles que aderiram ao RPPS. Dentre aqueles que optaram pelo RGPS, em 41,67% dos casos essa variável foi considerada na ocasião da escolha; em 26,66% dos casos, o conhecimento técnico existente foi considerado e em 15%, os benefícios concedidos pesaram na escolha. Da mesma forma, entre aqueles que optaram pelo RPPS, em 60% dos casos o custo do regime foi determinante na escolha e em 20%, os benefícios concedidos.

Embora a maioria dos municípios pesquisada adote o RGPS, constata-se que o maior contingente de servidores públicos assistidos (59,88%) está submetido ao RPPS. Isto ocorre em função dos grandes municípios, os maiores empregadores, adotarem exclusivamente esse regime. Nos municípios de pequeno e médio porte, o RGPS assiste à maior parte dos servidores (73,25% e 70,88%, respectivamente).

Quanto à regularidade das responsabilidades previdenciária para com o regime adotado, constatou-se que 87,80% dos municípios estão em situação regular. Dentre aqueles em situação irregular, 80% são junto a regimes próprios.

Na seqüência, delinea-se o perfil dos institutos municipais na região de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP.

Dentre a população pesquisada, foram identificados treze institutos municipais de previdência. Todos tiveram sua constituição na forma da Lei, mediante a promulgação de Lei Municipal que estabelece a sua normatização.

Observou-se que a criação desses institutos se concentrou em dois momentos específicos. O primeiro momento se dá logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que criou a possibilidade de constituição de regimes próprios na esfera municipal, quando muitos municípios se apressaram em instituir regimes próprios de previdência social, não com o intuito precípuo de resolver a questão previdenciária dos servidores municipais, mas como forma de obter momentânea folga financeira no combalido caixa municipal, pois deixavam de recolher as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores. O segundo momento se concentra nos últimos dois anos, período que coincide com a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, aí já como uma tentativa de solucionar o imbróglio previdenciário em que a maioria dos municípios está envolvida.

Com relação aos dirigentes desses institutos, evidenciou-se que 69,22% são oriundos da carreira pública e 23,07% foram nomeados por atos administrativos, sendo exceção a contratação de profissionais de mercado para o exercício do cargo. Quanto à formação acadêmica na área de atuação, verificou-se que 76,92% possuem graduação em áreas equivalentes. O maior percentual de dirigentes sem formação (15,38%) está entre o nomeados por atos administrativos.

Com referência à infra-estrutura operacional dos institutos pesquisados, tornou-se claro que, com exceção da CAAPSMML de Londrina, que possui excelente infra-estrutura própria, todos os demais institutos utilizam as estruturas das prefeituras a que estão ligados, aí incluídos local, equipamentos, material de expediente e funcionários. Nenhum dos institutos possui profissional de atuária em seu quadro técnico.

No tocante aos planos de benefícios concedidos pelos institutos municipais, constatou-se que todos os institutos pesquisados obedecem à legislação, não sendo detectado qualquer benefício incompatível com a Lei.

Contudo, há diferenças significativas entre os planos administrados pelos pequenos institutos daqueles geridos pelos médios e grandes. Observa-se a tendência dos médios e grandes a limitar a concessão de benefícios a uma cesta básica composta apenas por aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e pensão por morte do segurado, enquanto que os pequenos institutos são mais abrangentes na concessão dos benefícios, incluindo o salário-família, o auxílio-doença e o auxílio-reclusão em um número maior de planos.

Apenas 23,08% dos institutos municipais oferecem a prestação de serviços de assistência médica a seus participantes.

Com referência à gestão contábil, econômica e financeira, constatou-se que a assessoria atuarial é utilizada por 100% dos institutos pesquisados; 46,15% utilizam assessoria contábil, 30,77% utilizam assessorias financeira e jurídica e 7,69% utiliza assessoria na área de informática.

Apurou-se, ainda, que 23,08% estão com os cadastros de seus segurados desatualizados, o que dificulta e até impossibilita a realização de avaliações atuariais adequadas, condição essencial à perfeita gestão dos planos previdenciários.

Apenas 46,15% dos institutos fazem a escrituração contábil das reservas individualizada por servidor, enquanto que 53,85% o fazem de forma conjunta, impossibilitando que o servidor tenha ciência dos valores aportados em sua conta durante todo o período laboral.

Da mesma forma, quatro institutos (30,77%) não reavaliaram atuarialmente seus planos de benefícios no último balanço. Quanto à auditoria externa independente, evidenciou-se que nenhum plano pesquisado foi submetido a essa medida de controle e transparência.

Com referência às taxas de contribuição praticadas pelos planos previdenciários administrados pelos institutos municipais, verificou-se que 84,62% foram estabelecidas com base em cálculos atuariais. Dessa forma, ainda se identificam institutos que praticam taxas não coerentes com sua

realidade atuarial, o que com certeza comprometerá seu plano de benefícios no decorrer do tempo.

A taxa de contribuição média desembolsada pelos segurados é de 9,04%, numa escala em que foram observados percentuais de 8,00% a 11,00%. Já os patrocinadores desembolsam uma taxa de contribuição média de 12,57%, numa escala em que foram observados percentuais de desembolso entre 8,00% e 21,06%.

Entre os municípios que adotam o RPPS, 92,31% fazem o repasse das taxas de contribuição de forma regular. No caso em estudo, apenas um patrocinador não as repassa regularmente.

O regime financeiro mais utilizado nos planos previdenciários pesquisados é o de Repartição Simples (Regime de Caixa), adotado em 61,54% dos casos; 30,77% adotam o regime de Capitalização e apenas um (7,69%), o regime de Repartição de Capitais de Cobertura (Semi-capitalização).

Com relação à gestão dos ativos atuariais, 30,77% dos institutos contratam empresa especializada para essa finalidade, enquanto que 53,85% realizam a própria gestão de seus ativos. Destes, poucos utilizam a elaboração de planos formais de investimentos e de instrumentos de análise de risco. Apenas quatro (57,14%) elaboram planos de investimentos e três (42,86%) submetem suas aplicações ao crivo de uma análise de risco.

Quanto às modalidades de aplicações realizadas, evidencia-se que os institutos não diversificam suas aplicações entre as diversas modalidades disponíveis. Assim, 72,33% indicaram os Fundos de Renda Fixa como a modalidade na qual concentram o maior volume de aplicação de recursos.

Na análise do equilíbrio financeiro dos planos previdenciários, constatou-se que nove institutos (69,23%) vêm apresentando superávit financeiro, enquanto que quatro (30,77%) apresentam déficit, denotando que suas despesas previdenciárias são superiores às suas receitas previdenciárias, necessitando, portanto, de aportes suplementares para a solvência de seus compromissos previdenciários.

Com relação ao equilíbrio atuarial dos fundos geridos pelos institutos municipais, todos apresentam desequilíbrio atuarial, à exemplo da CAAPSMML de Londrina que, na última reavaliação atuarial do plano de benefícios, ficou evidenciado um déficit superior a R\$ 433 milhões (dado disponível em <<http://www.mpas.gov.br>>, acessado em 08.01.2003).

As principais dificuldades apontadas pelos institutos na operacionalização do regime próprio foram: automatização dos serviços e a falta de softwares específicos, a falta de infra-estrutura operacional própria, a falta de recursos humanos qualificados e a complexidade da legislação previdenciária vigente.

Surpreende a não citação de dificuldades relacionadas ao equilíbrio financeiro e ao equilíbrio atuarial, como a formação de reservas e taxas de contribuição inadequadas e insuficientes para o custeio do plano de benefícios.

Em síntese, embora os progressos verificados na gestão dos institutos sejam notórios, graças à promulgação de leis específicas para a regulamentação da matéria, mas diante da falta de infra-estrutura própria dos institutos pesquisados, da falta de recursos humanos qualificados, da dificuldade na formação das reservas para fazer frente aos benefícios futuros e da delicada situação atuarial dos planos de benefícios administrados, pode-se afirmar que os institutos municipais de previdência, localizados na área de abrangência da AMEPAR e da AMUNOP, estão longe de ser um instrumento eficaz a ser utilizado pelas administrações municipais na obtenção do equilíbrio fiscal das contas públicas e de prover aos segurados e às suas famílias a segurança no porvir.

5.2 RECOMENDAÇÕES

O aperfeiçoamento da gestão dos institutos previdenciários municipais é condição primordial para o sucesso do modelo previdenciário vigente. Diante das conclusões do presente estudo, novas indagações foram suscitadas sobre o tema.

Primeiramente, torna-se conveniente a extensão desta pesquisa a uma área de maior abrangência, visando seu aprofundamento e verificação se os resultados ora obtidos são observados em outras associações de municípios.

Também, sugere-se a realização de novos e detalhados trabalhos para possibilitar o encaminhamento de soluções que visem solucionar as fragilidades apontadas pela presente pesquisa.

Neste sentido, interessante seria a elaboração do estudo da sustentabilidade dos regimes municipais próprios de previdência social, notadamente aqueles dos pequenos municípios, onde se puderam verificar as maiores dificuldades levantadas pela pesquisa.

Seria oportuna, também, a elaboração de uma análise atuarial de caráter geral, mediante uma abordagem dinâmica, onde se procuraria analisar o futuro das instituições previdenciárias, considerando os impactos causados pelo aumento ou decréscimo da população assistida, seu envelhecimento, o ponto de equilíbrio e possíveis superávits e déficits dos fundos administrados, visando a melhora das conclusões da presente pesquisa e o estabelecimento de ações que possibilitem a correção de rumos.

Por último, considerando a delicada situação atuarial dos fundos administrados pelos institutos municipais pesquisados, interessante seria a formatação de modelos de capitalização e formação de reservas a serem utilizados pelos fundos já constituídos, como forma de possibilitar uma recomposição gradual de suas reservas a fim de possibilitar, no futuro, o cumprimento de suas obrigações previdenciárias, sem, contudo, onerar em demasia o município patrocinador, permitindo que os escassos recursos públicos sejam direcionados ao atendimento dos interesses maiores dos munícipes como o aumento em investimentos de infra-estrutura, saneamento básico, educação, segurança, saúde e habitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. *Previdência Social dentro da Autonomia Municipal*. São Paulo: LTD, 1998.

ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. *Previdência Social do Servidor Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ATUÁRIA: a chave da previdência. *Jornal da ParanáPrevidência*, Curitiba, ano 2, nº5, setembro/outubro/2001.

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. Florianópolis: UFSC, 1999. 3ª ed.

BOMBA de retardo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 jun. 2001. Pesquisa, disponível em <http://www.estado.estadao.com.br/jornal/01/06/15/>.

BRASIL. *Constituição Federal – ADCT e Emendas Constitucionais*. Antonio Becker (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Previdência no Serviço Público: Consolidação das Leis Federais*. Série Legislação. Brasília: 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Municípios e a Reforma da Previdência*. Série Estudos. Brasília: SPS, 2001.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Regime de Previdência no Serviço Público*. Brasília: Banco do Brasil: MPAS, 1999.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Previdência Complementar*. Boletim da Secretaria da Previdência Complementar – Ano 1 – Número 1. Brasília: MPAS/SPC, 2002.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Reunião Especializada: Técnicas Atuariais e Gestão Financeira*. Coleção Previdência Social. Volume 10, Série Debates. Brasília: MPAS/SPS, 2001.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS/GM, 2002.

CHAUFUN, Nelson. *Entendendo a contribuição da Política Fiscal, do PPA e da LDO para a gestão fiscal responsável*. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

CUNHA, Lásaro Cândido da. *Reforma da Previdência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. ONU, 1948. Pesquisa, disponível em <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é Política Social*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado Capitalista*. São Paulo: Cortez, 1987. 5^a ed.

FARIAS, Pedro César Lima de. *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

FONTANA, Janice Aparecida Hecherat. O mercado previdenciário no Brasil: análises e reflexões. Monografia (Pós-Graduação Latu-Sensu em Finanças Empresariais e Comércio Exterior). Centro Universitário Capital. São Paulo: 2000.

GIAMBIAGI, Fábio, ALÉM, Ana Cláudia Duarte. *A Despesa Previdenciária no Brasil: Evolução, Diagnóstico e Perspectivas*. In: TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 53. BNDES. Rio de Janeiro: 1997.

GIAMBIAGI, Fábio. *As muitas reformas da Previdência Social*. In: TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 430. Departamento de Economia PUC-Rio. Rio de Janeiro: 2000.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1996. 3ª ed.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. *Traçando um panorama geral da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

HÜBBE, Alexandre Pereira. *As aposentadorias especiais no atual contexto político-jurídico brasileiro*. Monografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis: UFSC, 1996.

LAPPONI, Juan Carlos. *Estatística usando EXCEL 5 e 7*. São Paulo: Lapponi, 1997.

MALLOY, James M. *A Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. São Paulo: Atlas, 1996. 3ª ed.

MARTINEZ, Wladimir N. Prefácio. In: OLIVEIRA, Aldemir. *A Previdência Social na Carta Magna*. São Paulo: 1997.

MAURO, Elizabeth. *Operacionalizando o Planejamento*. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

MICHAELIS. *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

MORAES, Viana E. M. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais*. Previdência Social: Coleção Previdência Social, série estudos. Brasília: Funprev/ANASPS, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 2000. 2ª ed.

NETO, João Augusto Mattar. *Metodologia Científica na Era da Informática*. São Paulo: Saraiva, 2002.

NITSCH, Manfred, SCHWARZER, Helmut. *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1995.

O “ESTOURO” da Previdência. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 abr. p.2, 2001.

OLIVEIRA, Aldemir. *A Previdência Social na Carta Magna*. São Paulo: LTR, 1997.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de, BELTRÃO, Kaizô Iwakami, et al. *Revolução na Previdência – Argentina – Chile – Peru – Brasil*. São Paulo: Geração Editorial, 1998.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de, BELTRÃO, Kaizô Iwakami, DAVID, Antonio Carlos A. *A dívida da União com a Previdência Social – Uma perspectiva histórica*. In: TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 638. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo, TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. *(Im)Previdência Social – 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1989, 2ª ed.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. *Metodologia da Pesquisa: Abordagem Teórico-Prática*. São Paulo: Papirus, 2000. 6ª ed.

RICHARDSON, Roberto Jarry, et. al. *Pesquisa Social – Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999. 3ª ed.

RODRIGUES, José Ângelo. *Gestão de Previdência com Estudos Atuariais*. Dissertação (Mestrado). Universidade Cândido Mendes. Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2001.

SCHROEDER, Ivanir. *Estratégia para garantir a qualidade de vida após a aposentadoria*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico. Florianópolis: UFSC, 1996.

SILVA, Edna Lúcia da, MENEZES, Estera Muszkat. *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 3ª ed.

SILVA, Edson Jacinto da. *O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da Previdência Sem Segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

STEVENSON, William J. *Estatística Aplicada à Administração*. São Paulo: Harbra, 1981.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Previdência Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2000. 3ª ed.

VESCO, Ari Dal. *Um estudo dos instrumentos de informação econômico-financeira utilizados no processo de gestão das microempresas do comércio varejista da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2000.

APÊNDICE

Formulário de Pesquisa de Campo



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
MESTRADO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - FINANÇAS

**PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO:
UM DIAGNÓSTICO DOS REGIMES MUNICIPAIS DO
NORTE DO PARANÁ**

FORMULÁRIO DE PESQUISA DE CAMPO

Orientações para preenchimento:

Preferentemente deverá ser respondido pelo prefeito municipal. Na sua impossibilidade, pelo secretário de administração, pelo secretário de finanças ou seu equivalente. No caso de Institutos Municipais de Previdência, deverá ser respondido pelo seu principal dirigente ou seu equivalente.

A **1ª parte** do formulário deverá ser respondido por todos os municípios indistintamente.

A **2ª parte** do formulário deverá ser respondido apenas e **unicamente** pelos Institutos Municipais de Previdência naqueles municípios que optaram pela instituição do regime próprio de previdência social.

Ao final do formulário, o(s) respondente(s) deverá(ão) ser identificado(s) para possíveis esclarecimentos caso necessário.

1ª PARTE

1. DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO

1.1. Município: **«Município»**

1.2. Associação de Municípios: **«Associação»**

1.3. Prefeito Municipal: _____

1.4. Quanto ao atual mandato:

(1) Primeiro mandato (2) Segundo mandato consecutivo

1.5. Número de habitantes (CENSO 2000): **«N_Habitantes»** habitantes

2. GESTÃO FISCAL – PODER EXECUTIVO

Os dados solicitados nas questões 2.1 e 2.2 poderão ser extraídos do Relatório de Gestão Fiscal instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Informe em valores **acumulados** no período de **julho/2001 a junho/2002**.

2.1. Receita Corrente Líquida Realizada: R\$ _____
(Artigo 2, Inciso IV, da Lei complementar nº 101/2000)

2.2. Despesa Total com Pessoal Realizada: R\$ _____
(Artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000)

3. SERVIDORES MUNICIPAIS – PODER EXECUTIVO

3.1. Número de servidores ativos: _____

3.2. Número de servidores inativos: _____

3.3. Número de pensionistas: _____

4. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

4.1. A administração municipal está ciente das responsabilidades previdenciária do Município?

(0)NÃO

(1)SIM

4.2. Qual é o grau de importância que a administração municipal atribui à questão previdenciária no equilíbrio fiscal do Município?

(1)Nenhuma importância

(2)Pouco importante

(3)Importante

(4)Muito importante

(5)Muitíssimo importante

4.3. Qual é o grau de conhecimento que a administração municipal possui com relação à legislação previdenciária?

- (1) Nenhum conhecimento
- (2) Pouco conhecimento
- (3) Tem conhecimento
- (4) Muito conhecimento

4.4. Qual é o grau de conhecimento que a administração municipal possui com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal?

- (1) Nenhum conhecimento
- (2) Pouco conhecimento
- (3) Tem conhecimento
- (4) Muito conhecimento

4.5. A que regime previdenciário estão vinculados os servidores do Município?

- (1) RGPS – Regime Geral de Previdência Social (INSS)
- (2) RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
- (3) Não vinculados a qualquer regime

4.6. Na escolha do regime previdenciário adotado pelo Município, quais foram os fundamentos que nortearam a escolha? Podem ser assinaladas várias alternativas, se necessário.

- (1) Existência de conhecimento técnico
- (2) Inexistência de conhecimento técnico
- (3) Complexidade da legislação normatizadora
- (4) Custo estrutural do regime
- (5) Custo do patrocínio do regime (alíquotas de contribuição)

- (6) Nível salarial do Plano de Cargos e Salários
- (7) Benefícios concedidos
- (8) Possibilidade de revisão do custo de patrocínio
- (9) Outros: _____

4.7. As responsabilidades do Município para com a Previdência Social (INSS ou regime próprio) estão em dia? Considere na resposta que a existência de débitos parcelados em dia não constituem atraso.

- (0) NÃO (1) SIM

2ª PARTE

5. DADOS GERAIS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

5.1. Denominação: _____

5.2. Lei e data de constituição: _____

5.3. Principal dirigente do Instituto:

- (1) Servidor de carreira
- (2) Administrador contratado
- (3) Administrador nomeado por ato administrativo

5.4. Principal dirigente possui formação na área ou equivalente? (administração, economia, sociologia, contabilidade ou atuária)

- (0) NÃO (1) SIM

5.5. O Instituto proporciona aos seus segurados a prestação de serviços de assistência médica?

- (0) NÃO (1) SIM

5.6. Informe o número total de funcionários do Instituto: _____

5.7. O Instituto possui atuários próprios em seu quadro técnico?

(0)NÃO

(1)SIM

6. DADOS SOBRE SEGURADOS/PARTICIPANTES

6.1. Os segurados/participantes possuem cadastros individuais atualizados?

(0)NÃO

(1)SIM

6.2. Informe o número total de segurados/participantes:

- Participantes Ativos: _____
- Participantes Inativos: _____
- Pensionistas: _____

7. DADOS SOBRE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

7.1. Assinale dentre as alternativas abaixo, quais são os benefícios concedidos aos segurados/participantes do plano de previdência:

(1)Aposentadoria por invalidez

(2)Aposentadoria por idade

(3)Aposentadoria por tempo de contribuição

(4)Auxílio-Doença

(5)Salário-Família

(6)Salário Maternidade

(7)Pensão por morte

(8)Auxílio-Reclusão

(9)Outros: _____

7.2. O Instituto disponibiliza financiamento habitacional aos seus segurados/participantes?

(0)NÃO

(1)SIM

7.3. O Instituto disponibiliza empréstimos pessoais aos seus segurados/participantes?

(0)NÃO

(1)SIM

8. DADOS SOBRE A GESTÃO CONTÁBIL, ECONÔMICA E FINANCEIRA

8.1. O Instituto conta com algum tipo de assessoria externa?

(0)NÃO

(1)SIM

8.2. Em caso positivo, quais?

(1)Contábil

(2)Financeira

(3)Jurídica

(4)Atuarial

(5)Outros: _____

8.3. A contabilização das reservas estão/são individualizados por segurado/participante?

(0)NÃO

(1)SIM

8.4. O plano previdenciário administrado pelo Instituto possui avaliação atuarial inicial?

(0)NÃO

(1)SIM

8.5. O plano previdenciário administrado pelo Instituto foi reavaliado atuarialmente no último balanço?

(0)NÃO

(1)SIM

8.6. Os trabalhos de avaliação atuarial são realizados:

(0)pelo próprio Instituto

(1)por empresa terceirizada

8.7. O plano previdenciário administrado pelo Instituto foi auditado por entidade independente?

(0)NÃO

(1)SIM – Qual? _____

8.8. Qual é o regime financeiro adotado pelo plano previdenciário administrado pelo Instituto?

(1)Repartição simples (Regime de caixa)

(2)Repartição de capitais de cobertura (semi-Capitalização)

(3)Capitalização

8.9. A taxa de contribuição do plano previdenciário administrado pelo Instituto tem como base uma avaliação atuarial?

(0)NÃO

(1)SIM

8.10. Quais são as taxas de contribuição estipuladas para o plano previdenciário administrado pelo Instituto?

• Segurado/Participante: _____%

• Patrocinador: _____%

8.11. O patrocinador repassa regularmente ao Instituto as taxas de contribuição?

(0)NÃO

(1)SIM

8.12. Informe o valor do saldo financeiro do regime próprio de previdência social, posição em 30.06.2002:

R\$ _____

8.13. A gestão do ativo atuarial é realizada (quem aplica os recursos):

(1) pelo próprio Instituto

(2) por empresa especializada contratada

8.14. Caso a gestão do ativo atuarial seja realizada pelo próprio Instituto, obedecem a um plano formal de investimentos?

(0) NÃO

(1) SIM

8.15. Caso a gestão do ativo atuarial seja realizada pelo próprio Instituto, é submetida a algum mecanismo de análise de risco?

(0) NÃO

(1) SIM

8.16. Em que ativos são aplicados os recursos do fundo? Enumere de 1 a 10 em ordem decrescente de volume aplicado, sendo que o número 1 indica o **maior** volume de aplicação e o número 10 indica o **menor** volume de aplicação.

() Poupança

() Fundos de renda fixa

() CDB

() Referenciados DI

() Fundos de renda variável

() Ações

() Imóveis e terrenos

() Empréstimos imobiliários

() Empréstimos a participantes

() Outros: _____

8.17. Na sua opinião, quais são as principais dificuldades enfrentadas pelo Instituto na operacionalização do Fundo Previdenciário Municipal? Cite até três dificuldades.

8.18. Cite até três sugestões para melhoria na gestão do Fundo Previdenciário Municipal:

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONDENTES:

1ª PARTE: Sr.(a) _____

Fone de contato: _____

2ª PARTE: Sr.(a) _____

Fone de contato: _____

GLOSSÁRIO

Fonte: Boletim da Secretaria de Previdência Complementar – Dez/2002
Secretaria de Previdência Complementar

GLOSSÁRIO

Administração Especial - Regime Especial de administração que consiste na nomeação de preposto por prazo determinado, com atribuições específicas, para gerir a entidade juntamente com os demais administradores, visando o saneamento de determinadas irregularidades.

Administração Externa - Quando a administração dos investimentos é executada por administrador externo.

Administração Interna - Quando a administração dos investimentos é executada pela própria entidade.

Administração Mista - Quando a administração dos investimentos é executada parte pela entidade e parte por administrador externo.

Aposentadoria - Pagamento de renda mensal vitalícia ou não, efetuado ao participante quando do término da atividade laborativa, por motivo de tempo acumulado de serviço, idade avançada ou incapacidade para o trabalho. As modalidades, regras de elegibilidade, cálculo, forma de pagamento e reajuste devem estar previstos no Regulamento do plano de benefícios da entidade.

Assistido - Participante ou seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada, previsto no plano de benefícios.

Ativo Líquido - Ativos destinados à cobertura dos benefícios assegurados pelo plano. É aferido pela diferença entre o ativo total e as exigibilidades operacionais e contingenciais do plano. Os valores registrados como fundo assistencial, de investimento ou administrativo deverão ser igualmente subtraídos do ativo total, sendo que o fundo previdencial poderá ser deduzido ou não do ativo total em função, da sua finalidade, e desde que esteja devidamente previsto no Regulamento do plano de benefícios.

Ativo Líquido a Integralizar - Parcela do ativo líquido, cuja integralização depende de aportes futuros, assegurados por meio de contrato com garantias, firmado entre o patrocinador e a entidade, em favor do plano de benefícios, incluindo as contribuições em atraso do patrocinador.

Ativo do Plano (total) - Somatório de todos os recursos (bens e direitos) do plano de benefícios.

Atuária - Ramo do conhecimento que lida com várias áreas das ciências matemáticas, tais como probabilidade, estatística e matemática financeira, utilizado, principalmente, em atividades que envolvem riscos.

Atuário - Profissional técnico, com formação acadêmica em ciências atuariais, especialista em avaliar riscos no segmento de seguros, previdência capitalizada, saúde, dentre outros. As principais áreas de atuação são: planos privados de aposentadoria, onde é responsável pela definição de custo do plano e fluxo de recursos necessários para o equilíbrio do plano; seguros de qualquer espécie (vida em grupo, automóvel, incêndio, etc), pela fixação do valor das indenizações e prêmios a serem pagos; planos de capitalização; planos de saúde, pelo cálculo do custo do plano e nível de cobertura aceitável; seguridade social. Outra área de atuação mais recente é o mercado financeiro, na avaliação de investimentos.

Avaliação Atuarial - Estudo técnico desenvolvido por atuário, que deverá ter registro junto ao Instituto Brasileiro de Atuária. Este estudo terá por base a massa de participantes, de assistidos e de beneficiários, sendo admitidas hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras. O estudo será realizado com o objetivo principal de dimensionar os compromissos do plano de benefícios e estabelecer o plano de custeio de forma a manter o equilíbrio e a solvência atuarial, bem como o montante das reservas matemáticas e fundos previdenciais.

Beneficiário - Aquele indicado pelo participante para gozar de benefício de prestação continuada.

Benefício - É a razão principal de existência de um plano de benefícios, podendo ser classificado em benefício programável e benefício de risco, sendo o primeiro para designar a aposentadoria e o segundo para se referir à invalidez, pensão e auxílios de modo geral (auxílio-doença, auxílio reclusão, etc.).

Benefício de Pagamento Único - Aquele cujo pagamento é efetuado numa só prestação. Pode ser classificado em alguns tipos de auxílios e pecúlios.

Benefício de Prestação Continuada - Aquele caracterizado por pagamentos mensais contínuos, até que alguma causa provoque sua cessação. Enquadra-se nesta categoria as aposentadorias, pensões, alguns tipos de auxílios, rendas mensais vitalícias, abonos de permanência em serviço e os salários-família e maternidade.

Benefício de Risco - Aquele decorrente de morte, invalidez, doença ou reclusão do participante. Considera-se também como benefício de risco a reversão em pensão do benefício de aposentadoria, invalidez ou auxílio-doença.

Benefício Programado e Continuado - Aquele a ser pago periodicamente ao participante quando do término do vínculo empregatício com a patrocinadora e desde que preenchidos os requisitos previstos no Regulamento do plano para a concessão do benefício, exceto se decorrido de eventos de riscos.

Benefício Proporcional Diferido - Instituto que faculta ao participante, em razão da cessação do vínculo empregatício com o patrocinador ou associativo com o Instituidor e antes da aquisição do direito ao benefício pleno programado, optar por receber, em tempo futuro, benefício de renda programada proporcional, calculado de acordo com as normas do plano de benefícios.

Carência - Período durante o qual o participante e os beneficiários não terão direito à percepção dos benefícios.

CGPC - Conselho de Gestão da Previdência Complementar, órgão regulador da Previdência Complementar Fechada.

Contribuições Adicionais - Aquelas a serem efetuadas pelo participante ao plano de benefícios, podendo ser, inclusive, efetuadas pelo assistido, para cobertura de déficit do plano.

Contribuições Extraordinárias - Aquelas destinadas ao custeio de *déficit*, serviço passado e outras finalidades não incluídas na contribuição normal.

Contribuições Eventuais - Contribuições voluntárias e esporádicas efetuadas pelo participante e/ou patrocinadora ao plano de benefícios.

Contribuições Normais - Aquelas destinadas ao custeio dos benefícios previstos no Regulamento do plano de benefícios.

Contribuição Patronal - Valor normalmente expresso em percentual da folha do salário de participação a ser recolhido pelo patrocinador à entidade, para o custeio do plano de benefícios.

Contribuição Pessoal - Valor normalmente expresso em percentual do salário de participação ou de contribuição vertido pelo participante ou assistido à entidade, para o custeio do plano de benefícios.

Contribuinte Autopatrocinado - Participante que optou por manter o valor de sua contribuição e a do patrocinador, no caso de perda parcial ou total da remuneração recebida, para assegurar a percepção dos benefícios nos níveis correspondentes àquela remuneração ou em outros definidos em normas regulamentares.

Convênio de Adesão - Instrumento pelo qual se formaliza a condição de patrocinador ou Instituidor de um plano de benefícios, a ser celebrado entre estes e a entidade, a ser aprovado pelo órgão regulador e fiscalizador.

Déficit - Insuficiência patrimonial para cobertura dos compromissos assumidos pelo plano. Pode ser chamado de *déficit* financeiro, se a insuficiência resultar de retornos financeiros em níveis inferiores às taxas atuarialmente adotadas, ou *déficit* técnico, se a insuficiência decorrer, dentre outros motivos, de hipóteses atuariais não confirmadas.

Designado - Pessoa indicada pelo participante ou assistido, que poderá ter direito a benefícios, de acordo com as regras estabelecidas no Regulamento do plano de benefícios.

Despesas com Benefícios - Despesas decorrentes do pagamento de benefícios, previdenciais ou assistenciais, previstos no plano de custeio dos benefícios.

Despesas Contingenciais - Despesas decorrentes de constituição de contingências previdenciais.

Despesas Previdenciais - Despesas decorrentes dos compromissos previdenciais do plano de benefícios da entidade.

Dotação Inicial - Montante calculado por atuário responsável pelo plano, o qual deverá cobrir o valor necessário para início de funcionamento da entidade, devendo observar a liquidez do plano de benefícios.

DRAA – Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial - Documento elaborado por atuário responsável pelo plano de benefícios, que deve ser enviado anualmente à Secretaria de Previdência Complementar pela entidade, ou sempre que houver alteração que justifique nova avaliação atuarial, no qual figuram, de forma resumida, as características gerais do plano de benefícios; os principais resultados apurados na última avaliação atuarial do plano; as provisões e fundos; o plano de custeio mínimo necessário ao equilíbrio do plano; as hipóteses utilizadas na avaliação; os dados estatísticos da massa de participantes, avaliada, e o parecer, com as recomendações do atuário sobre a situação do plano de benefícios.

EAPC – Entidade Aberta de Previdência Complementar - Entidade constituída sob a forma de sociedade anônima que tem por objetivo instituir e operar plano de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessível a quaisquer pessoas físicas.

EFPC – Entidade Fechada de Previdência Complementar - Entidade sem fins lucrativos, constituída pelo patrocinador ou Instituidor, sob a forma de sociedade civil ou fundação, que tem por objetivo administrar e executar planos de benefícios de natureza previdenciária.

Elegível - Participante ou designado que cumpre as condições estabelecidas para a percepção do benefício.

Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Equilíbrio alcançado quando adotado determinado regime de financiamento, regulado por lei, e universalmente convencionado. As contribuições esperadas pela aplicação do plano de custeio geram recursos suficientes para custear os benefícios futuros assegurados pelo plano de benefícios. Para tanto, utilizam-se projeções futuras que levam em consideração diversas hipóteses atuariais, como expectativa de vida, invalidez, taxa de juros, taxa de rotatividade, taxa de crescimento salarial, dentre outros incidentes sobre a massa amparada pelo plano de benefícios. O conceito de equilíbrio financeiro está relacionado ao fluxo de caixa em que as receitas arrecadadas sejam suficientes para cobertura das despesas.

Estatuto - Conjunto de regras que definem a constituição, finalidade e funcionamento da entidade.

Exigível Atuarial - Equivale à reserva técnica de que trata o art. 18 da Lei Complementar nº 109, de 2001, correspondendo ao valor dos compromissos para com os participantes do plano e respectivos dependentes, posicionado na data da avaliação, de acordo com o método de financiamento utilizado pelo atuário, registrado na contabilidade, ao final de cada período.

Exigível Contingencial - Corresponde ao somatório dos valores relativos aos fatos administrativos, trabalhistas e fiscais, oriundos de interpretações divergentes, que merecerão decisões futuras, gerando ou não desembolso pela entidade, registrado na contabilidade, ao final de cada período.

Exigível Operacional - Somatório dos compromissos de curto prazo já assumidos pela entidade, tais como: benefícios a pagar, despesas decorrentes da administração a pagar (impostos, taxas, despesas administrativas, etc.) dentre outras, registrados na contabilidade, ao final de cada período.

Expectativa de Vida - Tempo estimado de vida, extraído de uma tábua de sobrevivência, para uma pessoa de determinada idade.

Fator Atuarial - Fator calculado com base na taxa de juros, expectativa de vida, na forma de pagamento da renda, dentre outras definidas pelo atuário ou entidade.

Fluxo Primário - Representado pelos programas-fim da entidade (previdencial e assistencial) que tratam do recebimento das contribuições e do pagamento dos benefícios.

Fluxo Secundário - Representado pelos programas-meio da entidade (administrativo e de investimentos) que tratam da gestão administrativa e da aplicação dos ativos garantidores com seus respectivos resultados.

Fundo Assistencial - Fundo constituído com sobras de recursos do programa assistencial, registrado na contabilidade, ao final de cada período.

Fundo Administrativo - Fundo constituído com sobras de recursos do programa administrativo, que poderá ser utilizado para cobertura de insuficiência de recursos para a atividade administrativa, registrado na contabilidade, ao final de cada período.

Fundo de Investimentos - Fundo constituído com recursos de cobertura de riscos de empréstimos e financiamentos imobiliários a participantes, assistidos e participantes com custeio exclusivo, registrado na contabilidade, ao final de cada período. Além do aspecto contábil, pode ser compreendido como condomínio que reúne vários investidores que, por meio da aquisição de quotas de fundo de investimentos, juntam seus recursos para aplicar em ativos como ações, CDB, etc.

Fundo de Pensão - vide EFPC.

Fundo Previdencial - Fundo com destinação específica constituído com recursos do programa previdencial, devidamente calculado pelo atuário, registrado na contabilidade, ao final de cada período.

Hipóteses Atuariais - Hipóteses definidas pelo atuário, de comum acordo com a entidade e com o patrocinador ou Instituidor, que devem refletir as características biométricas (expectativa de vida, mortalidade, invalidez, composição da família) da massa de participantes do plano de benefícios.

Hipóteses Econômicas e Financeiras - Hipóteses adotadas pelo atuário, de comum acordo com o patrocinador, que devem refletir a realidade da empresa (ramo de atividade, política de RH), as projeções macroeconômicas, localidade (cidade, unidade federativa) na qual se situa a massa de participantes. As hipóteses devem ser analisadas a cada ano e ajustadas à realidade do contexto do plano.

Instituidor - Pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial, que tem por finalidade oferecer plano de benefícios previdenciários aos seus associados.

Intervenção - Regime Especial a que estão sujeitas as entidades, se observada a prática de irregularidades ou ocorrência de situações que comprometam sua solvência. Será decretada pelo dirigente máximo do órgão fiscalizador.

Investimentos - São as diversas modalidades de aplicações dos recursos financeiros das entidades, no mercado mobiliário e imobiliário, a fim de garantir os compromissos para com os participantes.

Juros Atuariais - Estimativa para taxa de juros real, ou seja, acima da taxa de inflação, utilizada nas projeções atuariais. A legislação define como taxa máxima atuarial o percentual de 6% ao ano ou sua equivalência mensal.

Liquidação Extrajudicial - Regime Especial a ser decretado quando constatada a ausência de condições para o funcionamento da entidade ou a inviabilidade de sua recuperação. O

dirigente máximo do órgão fiscalizador nomeará o liquidante, que terá plenos poderes de administração, representação e liquidação.

Liquidez do Plano - É a manutenção de fluxo de caixa positivo do plano de benefícios da entidade, considerando a existência de ativos realizáveis para cobertura das despesas do plano em determinado período de tempo, sendo este não inferior a 12 (doze) meses.

Método de Financiamento Atuarial - Consiste em metodologia adotada por atuário responsável pelo plano de benefícios, na formação das provisões necessárias à cobertura dos benefícios estruturados no regime financeiro de capitalização, face às características biométricas, demográficas, econômicas e financeiras em que os participantes estão inseridos.

Multifundo - Situação que caracteriza uma gestão individualizada dos recursos por planos de benefícios, indicando que os ativos não estão aplicados de forma coletiva.

Nota Técnica Atuarial (NTA) - Documento técnico elaborado por atuário, que deve ser enviado à Secretaria de Previdência Complementar pela entidade, sempre que houver alteração regulamentar ou implantação de plano, no qual figuram as formulações utilizadas na apuração dos benefícios, contribuições, provisões, reservas e fundos, bem como as hipóteses atuariais adotadas.

Operação com Participantes - Operação de mútuo entre a entidade e o participante ou assistido, que consiste na concessão de empréstimos e financiamentos.

Operações com Patrocinadores - Operação de mútuo entre a entidade e o patrocinador, que consiste na concessão de empréstimos e financiamentos.

Parecer Atuarial - Documento no qual o atuário apresenta, de forma conclusiva, a situação atuarial de um plano de benefícios; certifica ou não a adequação dos dados e hipóteses utilizadas na avaliação; faz recomendações e propõe medidas para a manutenção ou para a busca do equilíbrio do plano e, se necessário, apresenta ressalvas pertinentes ao processo de avaliação atuarial por ele realizado.

Participante - Aquele que adere a plano de benefícios de caráter previdenciário.

Patrocinador – Empresa ou grupo de empresas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas que instituem para seus empregados ou servidores plano de benefícios de caráter previdenciário, por intermédio de entidade fechada.

Pecúlio - Benefício a ser pago de uma só vez ao designado, quando ocorrer a morte do participante ou assistido, na forma estipulada no Regulamento plano de benefícios da entidade.

Pensão por Morte - Benefício a ser pago sob a forma de prestações continuadas, temporárias ou vitalícias, ao beneficiário ou seu designado, quando ocorrer a morte do participante, na forma estipulada no Regulamento do plano de benefícios da entidade.

Pensionista/ Beneficiário de Pensão - Beneficiário que recebe renda continuada, em decorrência do falecimento do participante.

Plano de Benefícios - Conjunto de regras definidoras de benefícios de caráter previdenciário, comum à totalidade dos participantes a ele vinculados, com independência patrimonial, contábil e financeira em relação a quaisquer outros planos.

Plano de Benefício Definido - Aquele que tem como característica básica a determinação das contribuições em função do nível do benefício futuro estabelecido no plano de custeio dos benefícios, na fase de capitalização.

Plano de Contribuição Definida - Aquele que tem como característica básica a determinação do benefício futuro em função do montante acumulado das contribuições e rendimentos auferidos ao longo do tempo, na fase de capitalização.

Plano de Custeio - Termo utilizado para designar estudo atuarial onde são definidos o nível e o fluxo das contribuições necessárias ao financiamento dos benefícios do plano, com previsão do período de vigência, de modo a ser suficiente para a manutenção do equilíbrio e da

solvência do plano de benefícios, de acordo com o regime financeiro e método de financiamento adotados na avaliação atuarial.

Plano Misto - Aquele que conjuga características inerentes às modalidades dos planos de Benefício Definido e Contribuição Definida.

População - É a soma do total de participantes, assistidos, designados e beneficiários de pensão, amparados pelo plano de benefícios.

Portabilidade - Instituto que faculta ao participante, nos termos da lei, portar os recursos financeiros correspondentes ao seu direito acumulado para outro plano de benefícios operado por entidade de previdência complementar ou sociedade seguradora autorizada a operar planos de benefícios de previdência complementar.

Provisões - Registro contábil dos valores destinados ao pagamento de um compromisso futuro.

Provisão para Custeio Administrativo - Provisão formada com o recebimento antecipado de recursos necessários ao custeio administrativo, a ser constituída, na forma da legislação pertinente, do Regulamento e da avaliação atuarial, com a finalidade de cobertura de despesas administrativas futuras, sendo o saldo considerado, portanto, como uma antecipação de contribuições para financiamento dos gastos administrativos.

Provisão Matemática - Cálculo atuarial que define o valor atual dos compromissos futuros da entidade para com os seus participantes e assistidos, descontado o valor atual das contribuições futuras.

Provisões Matemáticas a Constituir (Reservas a Amortizar) – Originadas pelo cálculo atuarial do valor atual de parte dos compromissos da entidade para com seus participantes, ainda não integralizados na entidade, mas que já possuem cobertura assegurada por patrocinadores e/ou por participantes, tais como serviço passado e *déficits* equacionados.

Provisão Matemática de Benefícios a Conceder - Designação utilizada para se referir aos compromissos da entidade em relação a seus participantes. Equivalente à diferença entre o valor atual dos benefícios futuros e o valor atual das contribuições futuras que esses participantes e/ou respectivo patrocinador irão recolher à entidade.

Provisão Matemática de Benefícios Concedidos - Designação utilizada para se referir aos compromissos da entidade em relação a seus atuais aposentados e pensionistas. Equivalente ao valor atual dos benefícios futuros, descontadas as contribuições que esses aposentados e pensionistas e/ou respectivo patrocinador irão recolher à entidade.

Provisão para Ajustes no Plano - Dimensionada para cobrir possíveis oscilações biométricas, demográficas, econômicas ou financeiras do plano de benefícios, constituída pelo excedente do ativo líquido frente às provisões matemáticas e fundos previdenciais, limitada à cobertura dos encargos do plano.

Receitas Amortizantes - Receitas decorrentes da cobertura das reservas a amortizar.

Receitas Contingenciais - Receitas decorrentes da reversão de contingências previdenciais.

Receitas Normais - Receitas atuarialmente previstas para o custeio dos compromissos decorrentes do plano de benefícios da entidade.

Receitas Previdenciais - Receitas de quaisquer naturezas, previstas ou não no plano de benefícios, destinadas à cobertura dos compromissos previdenciais do plano de benefícios da entidade.

Recursos Previdenciais Coletados - Receitas de qualquer natureza, previstas ou não no plano de benefícios, destinadas à cobertura dos compromissos previdenciais da entidade. Tais recursos podem ser classificados em: normais, que são os recursos coletados, atuarialmente previstos, para o custeio dos compromissos decorrentes do plano de benefícios da entidade; em extraordinários, que são os recursos decorrentes da cobertura das provisões matemáticas a constituir; em contingenciais, que são os recursos decorrentes de reversão de contingências

previdenciais; em eventuais, que são os recursos destinados ao plano de benefícios de ocorrência não sistemática.

Recursos Utilizados - Recursos utilizados em decorrência dos compromissos previdenciais da entidade. Essas utilizações se classificam em: pagamento de benefícios previstos no plano; provisões, que são os registros contábeis dos valores destinados ao pagamento da gratificação natalina (13º salário); restituições, que são os valores pagos ao participante, no caso de extinção do contrato de trabalho com o patrocinador, quando do seu desligamento do plano da entidade; contingenciais, que são as utilizações decorrentes de constituição de contingências previdenciais e eventuais, que são as utilizações decorrentes do plano de benefícios que não possuem caráter sistemático.

Regime Financeiro - Sistema de financiamento, adotado pelo atuário, para estabelecer o nível e as épocas de realização das contribuições necessárias à cobertura dos benefícios assegurados no Regulamento do plano.

Regime Financeiro de Capitalização - Aquele que possibilita a acumulação progressiva de toda reserva necessária para a manutenção da renda prevista no Regulamento, até a data em que o participante cumprir os requisitos para aquisição do direito ao benefício.

Regime Financeiro de Repartição de Capital de Cobertura - Aquele estruturado de forma que as contribuições pagas, em um determinado ano, sejam suficientes para constituir integralmente as provisões matemáticas de benefícios concedidos ou de benefícios que já se tornaram devidos, decorrentes dos eventos ocorridos nesse ano, caso as premissas estabelecidas no plano de custeio se verificarem.

Regime Financeiro de Repartição Simples - É aquele em que as despesas do benefício previstas para um determinado ano são repartidas pelas receitas estimadas para o ano, sem que tenham sido feitos aportes anteriores para capitalização do plano.

Regulamento - Documento que contém as diretrizes do plano de benefícios administrado pela entidade, no qual estão previstas as regras e metodologias para os cálculos de apuração dos benefícios previstos no Plano de Custeio.

Renda Global - É aquela obtida a partir da soma dos benefícios concedidos pela Previdência Social e Previdência Complementar.

Renda Mensal Inicial - É a renda devida ao participante no momento da concessão inicial do benefício a que ele faz jus.

Renda Vitalícia - Benefício pago mensalmente pela entidade, considerando a sobrevivência de uma pessoa ou grupo de pessoas.

Reservas a Amortizar (Integralizar) - Representa o compromisso remanescente do patrocinador relativo ao montante das contribuições referentes ao tempo de serviço de cada participante, anterior à constituição do plano de benefício. Refere-se ao valor presente das contribuições especiais, a serem feitas por prazo certo, necessárias à integralização das reservas para pagamento dos compromissos e manutenção do equilíbrio e solvência do plano.

Reservas de Cobertura - Recursos necessários para o pagamento dos benefícios concedidos.

Reserva de Contingência - Valor constituído com a parcela do superávit, limitado a 25% do valor das reservas matemáticas, destinada à cobertura de possíveis contingências relacionadas ao plano de benefícios.

Reserva Especial para Ajuste do Plano - Reserva constituída após a apuração do *superávit* técnico, que será utilizada para revisão obrigatória do plano de benefícios da entidade, conforme §2º do art. 20 da Lei Complementar nº 109, de 2001.

Reserva de Poupança ou Garantia - Percentual definido no Regulamento da entidade, correspondente ao valor acumulado das contribuições, corrigidas, efetuadas pelos participantes.

Reservas Técnicas - Representa o patrimônio do plano de benefícios, menos os seus compromissos atuariais (exigível operacional e contingencial). Ou seja, é o exigível atuarial, incluindo o *superávit*/ *déficit* existente.

Resgate – Resgate da totalidade das contribuições vertidas ao plano pelo participante, descontadas as parcelas de custeio administrativo, na forma regulamentada.

Resultado Acumulado - Diferença entre *déficit* e *superávit* técnicos.

Saldo da Conta - É o montante formado pela acumulação das contribuições vertidas pelo patrocinador e pelo participante, acrescido da rentabilidade auferida, conforme definido no Regulamento, que será utilizado para o cálculo do benefício de um plano que adote a modalidade de Contribuição Definida ou mista.

Salário Real de Benefício (SRB) - Termo utilizado para designar um valor para o cálculo dos benefícios, correspondente à média dos salários-base de contribuição ou de participação, devidamente atualizado, conforme estabelecido no Regulamento do plano de benefícios.

SPC – Secretaria de Previdência Complementar, órgão fiscalizador da Previdência Complementar Fechada.

Serviço Passado - Termo utilizado nos planos de benefícios para designar a parcela dos compromissos do plano correspondente às contribuições normais anteriores à data da instituição do plano.

Solvência Atuarial - É caracterizada pela cobertura, a qualquer tempo, das provisões matemáticas e de fundos previdenciais do plano de benefícios, por meio do seu ativo líquido.

Superávit Técnico - Registra a diferença positiva entre os bens e direitos e as obrigações apuradas ao final de um período contábil. Representa o excedente do ativo líquido em relação aos compromissos totais do plano de benefícios.

Tábuas Biométricas - Instrumento estatístico utilizado pelo atuário que expressa a probabilidade de ocorrência de eventos relacionados com a sobrevivência, invalidez ou morte de determinado grupo de pessoas vinculadas a um plano de benefícios.

Taxa de Administração - Refere-se a uma contribuição específica com finalidade de cobertura das despesas administrativas do plano de benefícios.

Tipo de Administração dos Recursos Financeiros - Forma de administração dos ativos financeiros da entidade. Pode ser classificada em externa, quando a administração dos investimentos é executada por administrador externo; interna, quando a administração dos investimentos é executada pela própria entidade; ou mista, quando a administração dos investimentos é executada parte pela entidade e parte por administradores externos.

Transformação do Saldo da Conta - Conversão do Saldo da Conta em benefício mensal vitalício ou temporário.

Unifundo - Situação que caracteriza uma gestão compartilhada dos investimentos, implicando a existência de solidariedade na aplicação dos recursos.

Utilizações Eventuais - Utilizações decorrentes do plano de benefícios que não possuem caráter sistemático.

Valor Presente do Benefício - Refere-se ao equivalente, no momento atual, dos valores dos benefícios futuros. O conceito de “valor presente” tem origem na matemática financeira, que oferece mecanismo de cálculo para determinar o equivalente em valor único, de um fluxo futuro de recebimento e/ou pagamentos.

Valor atual das Contribuições Futuras - Refere-se ao equivalente, no momento atual, dos valores das contribuições futuras.