

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DO CONTROLE  
NA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO SISTEMA**

**RODRIGO SARTORI FANTINEL**

**Porto Alegre**  
**2003**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DO CONTROLE  
NA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO SISTEMA**

Autor: Rodrigo Sartori Fantinel

Orientador: Prof. Dr. Denis Borenstein

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Controladoria, modalidade profissionalizante.

Porto Alegre  
2003

Aos verdadeiros mestres da minha  
vida: meus pais.

## Agradecimentos

Ao finalizar este trabalho, não poderia deixar de agradecer a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a sua execução.

Ao professor, colega e amigo Sérgio Rangel Guimarães, pelo incentivo, pelos conhecimentos repassados e pela amizade e convívio nestes dois anos de curso.

Ao professor orientador Denis Borenstein, por se mostrar sempre disponível e pela constante preocupação em aprimorar os resultados deste trabalho.

Agradeço, ainda, aos profissionais que responderam os questionários de pesquisa encaminhados, pela disponibilidade e interesse em auxiliar o desenvolvimento de estudos referentes aos Regimes Próprios de Previdência Social.

Por fim, à Paula agradeço o incentivo, o apoio e a simples convivência, que, por si só, já é um motivo para prosseguir no alcance dos mais distantes objetivos.

## Resumo

### **REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DO CONTROLE NA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO SISTEMA**

O presente estudo demonstra a importância do controle exercido sobre as atividades de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no sentido de mantê-lo equilibrado financeira e atuarialmente ao longo do tempo. Neste contexto, aborda-se o controle como uma das funções do administrador; adotando-se, para tanto, uma visão moderna de administração. Objetivando a identificação do que deverá ser controlado, são especificados os fatores determinantes do equilíbrio financeiro e atuarial das entidades previdenciárias. Também é realizada uma análise da importância dada ao controle nas entidades que se encontram em atividade. Esta análise baseou-se na coleta de informações, por meio de questionários de pesquisa, junto a uma amostra de tais entidades. Por fim, desenvolveu-se um método de controle para entidades desta natureza, e criou-se um caso hipotético visando a demonstração da forma de implantação do método ora delineado.

**Palavras-Chave:** regimes próprios, previdência social, controle, equilíbrio financeiro e atuarial.

## Abstract

### **SOCIAL WELFARE SYSTEMS: THE CONTROL ROLE IN MAINTAINING THE FINANCIAL AND ACTUARIAL BALANCE**

The present study shows the importance of the control exercised upon activities in the sense of keeping a Social Welfare System actuarial and financially balanced continually. In this context, the control is approached as one of the manager's functions. Hence, is adopted a modern vision of administration. The decisive factors of the financial and actuarial balance of Social Welfare entities are specified aiming at the identification of what should be controlled. Also, an analysis of the importance given to the control in these entities that are in activity is undertaken in this work. This analysis based on the collection of information (through research questionnaires) close to a sample of such entities. Finally what was developed was a control method for entities of this nature. Built up was a hypothetical case intending to demonstrate the way of applied the method now delineated.

**Key-words:** Social Welfare, control, actuarial science, finance.

## Sumário

Dedicatória .....	
Agradecimentos .....	
Resumo.....	
Abstract .....	
Sumário .....	
Lista de Ilustrações .....	
Lista de Tabelas .....	
Lista de Abreviaturas e Siglas .....	
CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) .....	14
1.2 Questão Central.....	17
1.3 Objetivo .....	18
1.3.1 Geral .....	18
1.3.2 Específicos.....	18
CAPÍTULO 2 O PAPEL DO CONTROLE NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL .....	19
2.1 O Controle como Função Administrativa .....	20
2.1.1 O Papel Gerencial da Função Controle .....	21
2.2 O Processo de Controle .....	22
2.3 A Relevância da Informação em um Processo de Controle .....	24
2.4 O Controle na Administração Pública.....	24
CAPÍTULO 3 O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL .....	27
3.1 Conceitos e Definições.....	27
3.2 Fatores Determinantes do Equilíbrio Atuarial.....	28
3.2.1 Apuração do Custo Previdenciário.....	28
3.2.2 Regimes Financeiros (Métodos de Financiamento).....	30
3.2.3 Fontes de Financiamento .....	32
3.2.4 Hipóteses Atuariais .....	33
3.2.4.1 Tábuas Biométricas .....	34

3.2.4.2 Taxa Real de Juros .....	35
3.2.4.3 Taxa Real de Crescimento Salarial .....	35
3.2.4.4 Projeção de Crescimento Real Anual dos Benefícios do Plano.....	36
3.2.4.5 Rotatividade Anual ( <i>Turn-over</i> ).....	36
3.2.4.6 Novos Entrandos .....	36
3.2.4.7 Estrutura Familiar.....	37
3.2.5 Manutenção do Equilíbrio Atuarial.....	37
3.3 Fatores Determinantes do Equilíbrio Financeiro .....	38
3.3.1 Gerenciamento do Fluxo de Caixa.....	39
3.3.1.1 Fluxo de Despesas.....	40
3.3.1.2 Fluxo de Receitas .....	41
3.3.1.3 Adequação do Fluxo de Caixa .....	44
3.3.2 Gestão dos Recursos Previdenciários.....	44
3.4 A demanda por Recursos Humanos .....	47
CAPÍTULO 4 O MÉTODO DE PESQUISA .....	48
CAPÍTULO 5 O CONTROLE E OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	52
5.1 O Controle aplicado aos RPPS .....	52
5.1.1 O Sistema Integrado de Informações .....	53
5.1.2 O Controle Interno e a Fiscalização Externa .....	56
5.1.3 O Atendimento ao Segurado.....	57
5.2 O Controle Aplicado nos RPPS – Análise da Situação Atual .....	58
5.2.1 A Caracterização das Entidades Pesquisadas .....	58
5.2.2 O Controle sobre as Atividades .....	59
5.2.3 Quanto aos Aspectos Financeiros .....	62
5.2.4 Quanto aos Aspectos Atuariais .....	64
5.2.5 Análise dos Resultados Obtidos.....	67
CAPÍTULO 6 UM MÉTODO DE CONTROLE PARA OS RPPS .....	69
6.1 O Método de Controle.....	69
CAPÍTULO 7 APLICAÇÃO DO MÉTODO DE CONTROLE – CASO HIPOTÉTICO .....	80
7.1 Identificação da Entidade .....	80



7.2 Aplicação do Método de Controle .....	80
7.2.1 Etapa 1 – Ajuste da Base Cadastral.....	80
7.2.2 Etapa 2 – Avaliação Atuarial .....	83
7.2.3 Etapa 3 – Implantação dos Resultados Obtidos.....	85
7.2.4 Etapa 4 – Verificação Periódica dos Aspectos Atuariais .....	86
7.2.5 Etapa 5 – Verificação Periódica dos Aspectos Financeiros .....	90
7.3 Avaliação do Método de Controle adotado pela PREVFICTO.....	95
CAPÍTULO 8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	100
GLOSSÁRIO.....	104

## Lista de Ilustrações

Figura 1.1 Sistema Previdenciário Nacional .....	15
Figura 2.1 O Processo Administrativo .....	20
Figura 2.2 O Processo de Controle .....	23
Figura 3.1 Composição do Fluxo de Despesas Mensais .....	40
Figura 3.2 Composição do Fluxo de Receitas Mensais .....	42
Figura 4.1 Método de Trabalho .....	51
Figura 6.1 O Método de Controle para os RPPS .....	70
Figura 7.1 Modelo de Documento de Identificação de Disponibilidade de Dados referentes aos Segurados .....	82
Figura 7.2 Definições Preliminares à Avaliação Atuarial .....	84
Figura 7.3 Síntese dos Resultados da Avaliação Atuarial .....	85

## Lista de Tabelas

Tabela 5.1 A Caracterização das Entidades Pesquisadas.....	58
Tabela 5.2 O Controle sobre as Atividades – Parte I.....	59
Tabela 5.3 O Controle sobre as Atividades – Parte II .....	60
Tabela 5.4 Aspectos Financeiros – Parte I.....	62
Tabela 5.5 Aspectos Financeiros – Parte II.....	63
Tabela 5.6 Aspectos Atuariais – Parte I.....	64
Tabela 5.7 Aspectos Atuariais – Parte II.....	65
Tabela 5.8 Aspectos Atuariais – Parte III .....	66
Tabela 7.1 Monitoramento sobre o Benefício de Auxílio Doença .....	87
Tabela 7.2 Monitoramento sobre o Benefício de Pensão.....	87
Tabela 7.3 Controle sobre os Benefícios de Aposentadoria por Idade e por Tempo de Contribuição.....	89
Tabela 7.4 Verificação do Crescimento Real de Salários no Município de Fictício.....	90
Tabela 7.5 Comparativo do Fluxo de Receitas Projetado e o Verificado .....	91
Tabela 7.6 Comparativo do Fluxo de Despesas Projetado e o Verificado.....	93
Tabela 7.7 Análise da Rentabilidade dos Recursos Aplicados .....	95

## Lista de Abreviaturas e Siglas

CF – Constituição Federal

CMN – Conselho Monetário Nacional

DOU – Diário Oficial da União

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGP-M – Índice Geral de Preços do Mercado

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPERGS – Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

PAI – Passivo Atuarial Inicial

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SPS – Secretaria de Previdência Social

SRB – Salário Real de Benefício

SRC – Salário Real de Contribuição

STF – Supremo Tribunal Federal

## **CAPÍTULO 1**

### **INTRODUÇÃO**

---

No cenário econômico nacional, o equacionamento da questão previdenciária é um dos principais desafios a ser superado pelos gestores públicos. Os crescentes déficits apurados vêm comprometendo cada vez mais os orçamentos governamentais, de forma que um montante cada vez maior de recursos necessite ser canalizado para cobertura desses desequilíbrios, em detrimento de outras áreas de grande importância para o desenvolvimento brasileiro, como a saúde, a educação e a segurança.

Ciente dessa questão, em dezembro de 1998, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 20, instrumento jurídico que desencadeou o processo de reforma previdenciária. A partir de então, mudanças estruturais começaram a ser implantadas, objetivando reduzir gradativamente os déficits apurados.

A reforma previdenciária foi baseada em alguns fatores que objetivam adequar o sistema previdenciário à realidade econômica nacional e às características demográficas da população, ou seja, o crescimento do emprego informal e os incrementos constantes na expectativa de vida podem ser considerados os agentes propulsores da referida reforma. Nesse sentido, foram estabelecidas novas regras de concessão de benefícios que visam diferir a concessão dos mesmos, aumentando, conseqüentemente, o período de recolhimento de contribuições. A inserção de uma idade mínima para concessão de aposentadorias foi uma importante modificação que evitará a concessão de aposentadorias precoces, concedidas anteriormente em virtude de brechas na legislação até então vigente. Outra mudança que trará relevantes benefícios para o sistema foi a alteração da consideração do “tempo de serviço” para fins de concessão de benefícios. Hoje o que é efetivamente considerado é o “tempo de contribuição”, ou seja, os chamados “tempos fictos” perderam sua validade, tornando o sistema tecnicamente mais equilibrado.

No que se refere à previdência dos servidores públicos, a reforma, ocorrida em 1998, estabeleceu que os entes governamentais – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – poderiam instituir Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), cujo objetivo seria a gestão da previdência de seus servidores de cargo efetivo. Contudo, caso os citados entes optem pela não instituição destes regimes, deverão vincular seus servidores ao Regime Geral

de Previdência Social (RGPS), de forma análoga aos empregados da iniciativa privada. Em ambas as hipóteses, o ente governamental poderia, ainda, criar uma entidade ou um fundo para complementar os benefícios pagos pelos referidos regimes, exercendo o mesmo papel desempenhado pelos chamados “fundos de pensão”, presentes na iniciativa privada e em diversas estatais.

Naturalmente, como ocorre em todo o processo de mudança estrutural, os entes governamentais ainda passam por um período de adaptação, buscando a adoção de soluções para os seus sistemas de previdência, atendendo as exigências impostas pela recente legislação.

Nos casos em que os entes optarem pela implantação de um RPPS, a Emenda Constitucional, já citada, estabelece a principal diretriz a ser seguida pelos mesmos, preceituando que o ente que o instituir deverá fazê-lo de forma que sejam preservados o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, conforme dispõe o artigo 40 da Constituição Federal, o qual encontra-se abaixo transcrito:

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

Portanto, os administradores de tais regimes próprios devem ter suas ações orientadas de forma a fazer cumprir tal norma constitucional. Nesse contexto, ao controle sobre as atividades desempenhadas por estas instituições deve ser fornecida especial atenção, principalmente aos processos que se relacionem diretamente com a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

### **1.1 Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)**

Inicialmente, para a correta compreensão dos RPPS, faz-se necessário que se visualize como se encontra estruturado o cenário previdenciário nacional após a publicação da Emenda Constitucional n.º 20. Assim sendo, o esquema apresentado na Figura 1.1 procura elucidar tal questão:

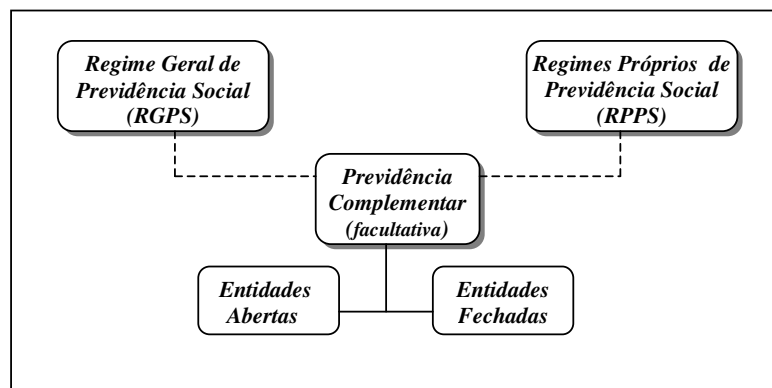


Figura 1.1: Sistema Previdenciário Nacional

O sistema previdenciário nacional é composto por dois regimes: o regime geral, administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), cuja cobertura se estende, basicamente, aos trabalhadores da iniciativa privada, e os regimes próprios, foco deste estudo, os quais são responsáveis pela cobertura previdenciária dos servidores públicos efetivos. Paralelamente a este cenário, encontra-se um segmento responsável pela complementação dos benefícios concedidos pelos já citados regimes. O segmento da previdência complementar, de caráter facultativo, encontra-se dividido em entidades abertas, às quais qualquer cidadão pode filiar-se, e em entidades fechadas, ou “fundos de pensão”, aos quais somente funcionários das empresas patrocinadoras podem filiar-se, como por exemplo, a Previ, maior entidade fechada de previdência complementar do país, que fornece cobertura somente aos funcionários do Banco do Brasil.

Dado o exposto, percebe-se que os RPPS são entidades que podem ser criadas pelos diferentes Entes Federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) objetivando proporcionar a cobertura previdenciária de seus servidores. Segundo a Constituição Federal, tais regimes somente poderão cobrir servidores de cargo efetivo, ou seja, servidores que tenham investido em seus cargos por meio de concurso público. Além disto, a Carta Magna impõe que o RPPS deverá ter caráter contributivo, ou seja, é vedada a criação de regimes que não arrecadem contribuição de seus participantes. Por fim, impõe, ainda, uma radical mudança, exigindo que estes regimes mantenham-se equilibrados financeira e atuarialmente, demandando, por conseguinte, profissionais habilitados e qualificados para a administração dos mesmos.

Assim sendo, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, conhecida como a Lei Geral da Previdência Pública, estabeleceu as regras gerais para a organização e funcionamento dos RPPS. Entre outros aspectos, destaca-se que, objetivando uniformizar o sistema previdenciário, a legislação não permite que estes regimes venham a conceder benefícios distintos dos oferecidos pelo RGPS. Outro importante tópico a ser destacado é a possibilidade dos servidores interferirem na gestão do regime, através da participação de seus representantes em órgãos colegiados e em instâncias decisórias. No mesmo sentido, a transparência da gestão do regime também se tornou uma exigência legal. Segundo a legislação, os RPPS deverão registrar as contribuições arrecadadas em contas individualizadas, de modo que o participante tenha acesso às informações referentes aos valores por ele recolhidos, bem como às parcelas que o patrocinador do regime creditou em seu nome.

Destaca-se que os RPPS foram idealizados como sistemas de previdência baseados na capitalização dos recursos arrecadados, para que, no futuro, os mesmos venham a ser suficientes para o pagamento dos benefícios a serem concedidos. Contudo, o sistema em vigor, até então, estava baseado em um regime de repartição, no qual as contribuições arrecadadas eram utilizadas para o pagamento dos benefícios já em vigor. Portanto, recursos não vinham sendo acumulados e reservas monetárias não eram provisionadas. A chamada transição do sistema antigo para o novo, baseado na capitalização de recursos, apresenta custos bastante elevados, pois se faz necessária a criação uma nova fonte de custeio para o pagamento dos benefícios em vigor, uma vez que, nesse novo cenário, os recursos arrecadados deverão ser provisionados para que sejam formadas as reservas que, no futuro, custearão os benefícios que venham a ser concedidos. O tratamento a ser dado a este passivo, conhecido como Passivo Atuarial Inicial (PAI), parece ser a principal dificuldade a ser enfrentada na implantação dos RPPS, exigindo soluções criativas e eficientes, sob pena de inviabilizar o equilíbrio destes novos regimes.

Por fim, visando a operacionalidade dos regimes previdenciários baseados na capitalização de recursos, a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, possibilitou a compensação financeira entre o RGPS e os RPPS na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria. Por exemplo, caso um servidor se aposente em um RPPS com cinco anos de serviço público e trinta anos de serviço em empresas privadas, o



RPPS, que arcará com sua aposentadoria, poderá solicitar que o RGPS o indenize mensalmente com uma fração do benefício pago.

## **1.2 Questão Central**

A reforma previdenciária introduziu uma série de novos conceitos, objetivando estruturar tecnicamente os sistemas de previdência públicos, uniformizando-os e tornando-os mais transparentes. Assim, despertaram uma grande curiosidade, por parte dos gestores públicos e dos servidores, em sua compreensão, já que deverão ser implementados e, conseqüentemente, afetarão seus próprios interesses. Tal fato pode ser constatado na afirmação de GUSHIKEN (2002, p. 93) que aponta a ausência, por parte da maioria dos administradores públicos, de domínio técnico dos conceitos originados da Emenda Constitucional n.º 20 como sendo uma das principais dificuldades para a instalação desses novos regimes próprios.

Os chamados RPPS foram delineados com base nas estruturas das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, cujo objetivo é complementar os benefícios previdenciários de trabalhadores vinculados ao RGPS. Estas entidades têm por escopo a criação de um sistema, baseado na capitalização financeira de recursos, que seja auto-sustentável, ou seja, que as contribuições recolhidas durante a vida laboral do trabalhador sejam capazes de complementar os benefícios concedidos ao trabalhador pela previdência oficial.

No âmbito da administração pública, a criação de sistemas de previdência auto-sustentáveis possibilitará o redirecionamento de recursos, hoje despendidos na cobertura dos déficits previdenciários, para a gestão de políticas públicas que devem ser consideradas prioritárias. Desse modo, com um orçamento mais equilibrado, o Estado poderá encontrar mais facilmente condições para o seu desenvolvimento.

Assim sendo, a identificação dos pontos a serem controlados pelas administrações desses sistemas objetivando a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, exigido constitucionalmente, poderá ser uma importante contribuição, não somente para garantir a concessão dos benefícios previdenciários aos servidores públicos, bem como para evitar que toda a sociedade seja responsabilizada por desequilíbrios de natureza previdenciária.

### **1.3 Objetivos**

#### 1.3.1 Geral

Delinear um método de controle que auxilie as administrações dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dessas entidades.

#### 1.3.2 Específicos

- Estabelecer o papel do controle como uma das funções a ser desempenhada pelos administradores de tais entidades.
- Identificar os fatores determinantes do equilíbrio financeiro do sistema.
- Identificar os fatores determinantes do equilíbrio atuarial do sistema.
- Analisar a adequação das formas de controle utilizadas pelos RPPS instituídos após a reforma previdenciária.
- Determinar os fatores a serem controlados visando o equilíbrio do sistema.

## CAPÍTULO 2

### O PAPEL DO CONTROLE NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL

---

Em um ambiente organizacional, cada vez mais, o controle assume um papel relevante. Atualmente, a maioria das organizações estão inseridas em um mercado altamente competitivo, no qual a concretização de um desvio significativo frente aos padrões, metas e objetivos estabelecidos pode acarretar conseqüências irreparáveis.

Nesse contexto, um sistema de controle efetivo e permanente pode evitar que imprevistos venham a impossibilitar que uma determinada organização atinja os objetivos traçados, conforme preceitua a definição abaixo transcrita:

**CONTROLE.** *Fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas.*

*Fonte: Dicionário Aurélio Eletrônico – Século XXI, Lexikon Informática LTDA.*

Inserido em uma forma moderna de administrar, o controle deixa de exercer um papel repressivo e coercivo, assumindo funções de vanguarda na orientação e no planejamento dos administradores. Considerando a missão da organização como a razão de sua existência, um sistema de controle objetivará garantir que a missão estabelecida venha a ser atingida.

A implantação de um sistema de controle efetivo pode não somente identificar problemas e distorções que divirjam do planejado, mas também servir de instrumento gerencial para os administradores, uma vez que irá gerar dados que permitirão a análise dos resultados obtidos pela organização.

Desse modo, o controle exerce uma função voltada muito mais para a preservação da organização do que a função, erroneamente interpretada, porém muitas vezes adotada, de punição e coerção dos agentes controlados. O controle, embora ninguém aprecie ser controlado, deve ser visto como uma ferramenta de auxílio. O controle não deve ser do administrador, mas sim para o administrador, visto que possibilita a verificação do desempenho da organização.

## 2.1 O Controle como Função Administrativa

Embora a literatura apresente ligeiras diferenças na definição das funções administrativas, a grande maioria atribui, de forma direta ou indireta, ao administrador a função de controlar. Segundo CHIAVENATO (1993, p.248), as funções básicas do administrador são o planejamento, a organização, a direção e o controle. Por conseguinte, verifica-se que o controle, via de regra, é uma das funções que compõem o processo administrativo, ou seja, segundo a própria Teoria da Administração, o processo adotado pelos administradores para o gerenciamento de suas atividades não poderá abdicar do importante papel desempenhado pela função controle.

Conforme demonstrado na Figura 2.1, o processo administrativo se caracteriza pela dinamização e pela interação entre as diferentes funções que o compõem. Nesse ciclo, adotando-se uma visão estática, pode-se dizer que o processo administrativo inicia-se com a fase de planejamento e se encerra com a fase de controle. Entretanto, tal processo não pode ser considerado estático, mas sim dinâmico, já que as informações proporcionadas pelo processo de controle sobre as atividades realizadas embasarão a fase de re-planejamento e assim sucessivamente. Desse modo, o controle tem a função de retroalimentação do processo administrativo, encontrando-se mais fortemente relacionado com o planejamento da organização, embora também interaja sobre as outras funções.

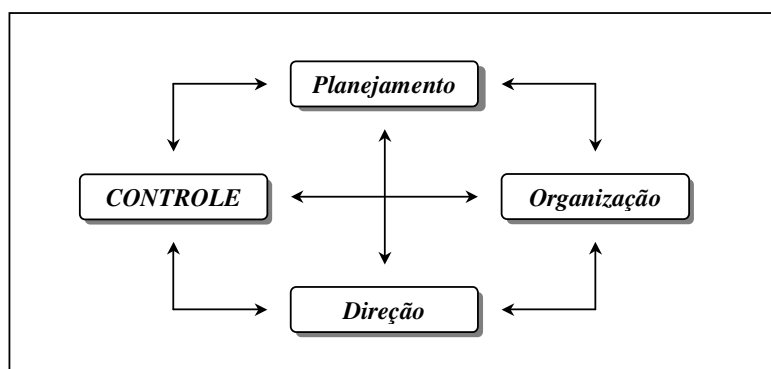


Figura 2.1: O Processo Administrativo

Fonte: CHIAVENATO (1993, p.250).

Tal constatação é ratificada pelo conceito de controle de OLIVEIRA (1998, p. 427), o qual encontra-se abaixo transcrito:

*Controle é a função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações, com a finalidade de realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em funções do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam aos desafios e objetivos estabelecidos.*

A estrita relação entre o controle e o planejamento também é ressaltada por SILVA (2001, p.10) que afirma poder-se dizer que o controle é o irmão siamês do planejamento, dada a simbiose existente entre ambos. Naturalmente que, sem um prévio planejamento que defina as metas a serem atingidas, não há o que se controlar, uma vez que não se disporá de parâmetros para comparação. Por outro lado, a ausência de um processo de controle dificultará que os administradores tenham um *feedback* dos resultados das ações executadas. Nesse contexto, a afirmação de MORAES (2000, p. 125) esclarece que nenhum plano estará completo e acabado até que se tenha elaborado os meios para avaliar seus resultados e conseqüências.

Logo, a finalidade do processo de controle é assegurar que a missão da organização seja atingida, ou seja, garantir que os resultados apresentados convirjam para os objetivos previamente planejados.

### 2.1.1 O Papel Gerencial da Função Controle

Um sistema de controle efetivo torna-se, certamente, um excelente instrumento gerencial à disposição dos administradores, pelo simples fato de que a principal matéria prima utilizada será a informação. As informações fornecidas pelo processo de controle podem subsidiar o processo de tomada de decisão nas mais diferentes áreas da organização, inclusive nas próprias definições sobre quais os fatores que necessitam ser controlados. Naturalmente, os controles devem estar compatibilizados com a estrutura da organização, uma vez que a implantação de controles desnecessários, sem uma clara finalidade, é onerosa e leva ao descrédito do sistema. É importante que se ressalte que o processo de controle é oneroso; deve-se, portanto, mensurar os custos de cada controle a ser implementado, visto que, no instante em que estes extrapolarem os potenciais benefícios a serem auferidos pela organização, tal implementação deverá ser abandonada.

No que se refere à implementação de um processo de controle deve-se estar atento a algumas particularidades. Inevitavelmente, tais processos demandarão o envolvimento do pessoal responsável pela execução das atividades controladas. Dessa forma, é necessário que o pessoal envolvido esteja preparado para absorver os novos procedimentos a serem implementados, necessitando tanto estar tecnicamente qualificado para realizá-los como estar psicologicamente apto para entender a relevância do controle na organização e para digerir a idéia de ter suas ações monitoradas. Deve-se sempre estar atento ao aparecimento de possíveis resistências ao processo de controle. Caso o pessoal envolvido não esteja cooperando, os procedimentos podem perder sua utilidade, já que não será concedida a atenção necessária ao fornecimento dos dados demandados por tais procedimentos.

Entretanto, um sistema de controle implementado de forma clara e adequada torna-se um poderoso instrumento gerencial. É importante que se ressalte que tal sistema deverá ser ágil e flexível de forma que se adapte, sem maiores dificuldades, às mudanças que se façam necessárias.

## **2.2 O Processo de Controle:**

Conforme preconiza OLIVEIRA (2001, p.247), para que o controle seja efetuado de maneira adequada, devem ser observadas as seguintes fases:

- a) Estabelecimento de padrões de medida e avaliação – os padrões definidos estabelecem os objetivos a serem atingidos, exercendo o papel de balizadores que servirão de base para medir o desempenho alcançado.
- b) Medida dos desempenhos apresentados – nessa fase devem ser obtidas informações que espelhem precisamente o desempenho do que está sendo controlado. A organização que disponha de um eficiente sistema gerencial de informações, que possibilite a coleta dos dados necessários, pode realizar tal tarefa sem maiores dificuldades.
- c) Comparação do realizado com o esperado – devem ser comparados os resultados obtidos com os padrões estabelecidos na primeira fase do processo.
- d) Ação corretiva – a adoção de ações corretivas dependerá das conclusões obtidas na já citada comparação dos dados. Naturalmente, independente da atividade, verificar-se-á que ocorrem variações entre o que foi planejado e o que realmente ocorreu; as ações

corretivas, contudo, somente far-se-ão necessárias no caso em que os desvios extrapolarem os limites aceitáveis.

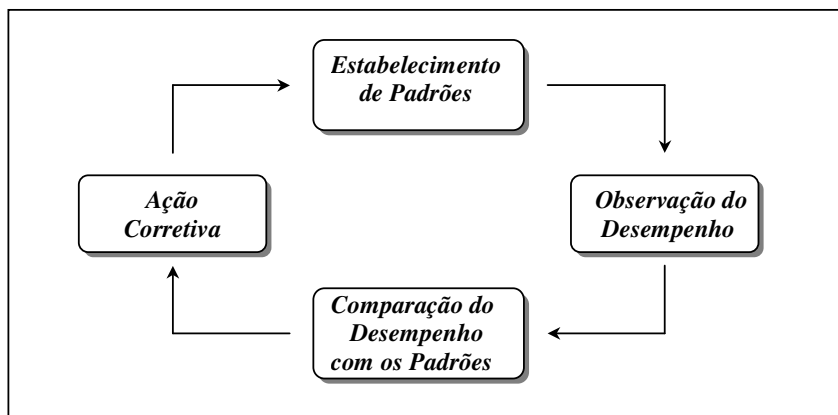


Figura 2.2: O Processo de Controle

Fonte: CHIAVENATO (1993, p.263).

Observa-se que a função controle também é um processo cíclico, no qual as diferentes fases se encontram bastante dependentes dos resultados obtidos na fase imediatamente anterior.

Os controles também podem ser classificados quanto ao momento em que são aplicados, podendo se concentrar antes, durante ou depois das ações de um dado processo (DAFT, 1999). Dessa forma originam três tipos de controle:

- a) Controle Preventivo – acontece antes da ação ocorrer, visando controlar a qualidade dos *inputs* para atingir o desempenho planejado.
- b) Controle Simultâneo – realizado durante a execução da ação, procurando monitorá-la, objetivando evitar desvios e erros.
- c) Controle de *feedback* – realizado após a ação ser realizada, medindo-se os resultados e comparando-os com os padrões previamente estabelecidos.

Quanto ao momento de aplicação, observa-se que a literatura em geral enfatiza o chamado “Controle de *feedback*”, contudo acredita-se que tanto o “Controle Preventivo” como o “Controle Simultâneo” exercem uma importante função, visto que podem identificar desvios durante o processo, evitando que os problemas se propaguem, não podendo, portanto, ser desprezados.

### **2.3 A Relevância da Informação em um Processo de Controle:**

Conforme explicitado anteriormente, a informação é a principal matéria-prima de um método de controle. Um sistema de controle eficaz demandará informações certas nos instantes corretos. Dessa forma, uma organização que disponha de um consistente sistema integrado de informações já possui uma excelente ferramenta para ser utilizada em seus processos de controle.

Segundo MORAES (2000, p. 133), os sistemas de informação mais avançados executam por si só o controle sobre as atividades rotineiras das empresas, liberando os administradores para dedicarem-se a atividades mais importantes para a organização. Tal constatação, colocada com muita propriedade pela autora, enfatiza mais uma vez a importância da citada ferramenta.

Entretanto, é válido ressaltar a importância de uma *interface* amigável entre o sistema e os usuários, já que sistemas muito complexos dificultam a realização de procedimentos e desestimulam seus usuários, podendo transformar o sistema em um obstáculo a ser superado pelo pessoal envolvido nos procedimentos de controle.

### **2.4 O Controle na Administração Pública**

No âmbito da administração pública, o controle novamente assume um papel de destaque, já que permite a verificação, posterior ou simultânea, do cumprimento das metas e dos objetivos delineados, possibilitando a avaliação dos resultados da gestão do administrador público.

O administrador público, segundo a Constituição Federal, deve orientar suas ações considerando os aspectos atinentes à eficiência e à eficácia das políticas públicas. Nesse sentido, e considerando ainda o princípio da economicidade, deve-se buscar o resultado máximo utilizando-se o mínimo de recursos, sem desperdícios ou desvios. Assim sendo, o artigo 174 da Constituição Federal, abaixo transcrito, estabelece que o Estado deverá exercer a função de planejamento, ressaltando a importância do mesmo no setor público.



*“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (...)”*

Sendo o planejamento uma das funções a ser exercida pelo Estado, o controle sobre suas atividades torna-se indispensável, uma vez que permitirá a avaliação das políticas adotadas, e estas, por sua vez, poderão refletir diretamente sobre toda a sociedade. Nesse contexto, cabe citar um trecho da palestra do Exmo. Senhor João Féder, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sobre o tema “O Tribunal de Contas e a Auditoria Operacional”:

*“O Estado não tem dinheiro. Nenhum dinheiro é do Estado. O dinheiro, antes e depois de entrar nos cofres públicos, é do povo e, como tal, o seu controle paira acima de qualquer outro direito.”*

*FONTE: CAVALHEIRO (2002, p. 3)*

No entanto, para que o processo de controle possa assegurar a eficiência e a eficácia da Administração Pública, faz-se necessário que este seja igualmente eficiente e eficaz. O sucesso de uma gestão repousa na qualidade do processo de controle implementado.

Os artigos 70 e 74 da Constituição Federal, transcritos abaixo, estabelecem as principais diretrizes referentes ao controle exercido no âmbito da administração pública:

*“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*(...)*

*Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*

*I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;*

*II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

*III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;*

*IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.*

*(...).”*

Ressalta-se que o referido texto constitucional faz menção ao serviço público federal, contudo a aplicação de tal norma, na maioria dos casos, é adotada pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais. Sendo assim, percebe-se que o controle sobre a administração pública é exercido por dois sistemas distintos:

- a) Controle Externo: exercido pelos poderes legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais) com auxílio dos Tribunais de Contas (da União, dos Estados ou dos Municípios).
- b) Controle Interno: exercido por cada poder.

É válido que se frise, embora o foco deste trabalho seja auxiliar o sistema de controle das entidades previdenciárias de natureza pública, que, devido às peculiaridades da gestão de recursos desta natureza, o controle exercido sobre a aplicação destes não se restringe ao controle interno, sujeitando, ainda, tais entidades a uma fiscalização externa, conforme preconiza o artigo 1º da Lei nº 9.717/98:

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

*(...)*

*IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo. (...).”*

Por fim, acrescenta-se mais uma forma de controle que pode ser exercida no âmbito da administração pública: o controle social, realizado pela própria sociedade. Objetivando facilitar a execução deste sobre as finanças públicas, foi recentemente promulgada, passando a integrar o arcabouço jurídico nacional, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – cujo conteúdo demonstra uma grande preocupação com a transparência das ações tomadas pelos gestores públicos.

## **CAPÍTULO 3**

### **O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL**

---

#### **3.1 Conceitos e Definições**

Conforme citado anteriormente, a Emenda Constitucional n.º 20 determinou que os regimes de previdência criados para a cobertura dos servidores públicos titulares de cargos efetivos deverão observar os critérios que garantam o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Inicialmente faz-se necessário definir os citados equilíbrios, objetivando a correta compreensão e análise dos fatores que os determinam. Assim sendo, com base na maioria das publicações atinentes à matéria, adotar-se-ão neste trabalho os seguintes conceitos:

a) Equilíbrio Atuarial – é alcançado quando as alíquotas de contribuição, a taxa de reposição e o período de duração dos benefícios são definidos a partir de cálculos atuariais que procuram manter o equilíbrio financeiro durante todo o período de existência do regime de previdência.

Fonte: Municípios e a Reforma da Previdência. MPAS/SPS, 2001.

Portanto, o equilíbrio atuarial se baseia no princípio fundamental da igualdade entre as contribuições arrecadadas (receitas) e os benefícios a serem concedidos (despesas) ao longo do tempo, ou seja, pode-se dizer que um regime de previdência se encontra atuarialmente equilibrado quando se torna auto-suficiente.

b) Equilíbrio Financeiro – é atingido quando o que se arrecada dos participantes do sistema é suficiente para custear os benefícios assegurados.

Fonte: Municípios e a Reforma da Previdência. MPAS/SPS, 2001.

Embora tal definição pareça coincidir com um dos pilares da Ciência Atuarial, o qual preconiza que o valor atual das contribuições futuras deve ser equivalente ao valor atual dos benefícios futuros, quando se considera o equilíbrio financeiro, deve-se ter em mente que este se encontra relacionado ao fluxo de caixa do sistema, no qual se exige a compatibilidade entre os fluxos de receita e os fluxos de despesas, devendo-se, por conseguinte, dispor de recursos

para arcar com o pagamento dos compromissos assumidos na data em que estes se tornem exigíveis.

Definidos tais conceitos, a seguir serão determinados os principais fatores determinantes do equilíbrio atuarial e financeiro dos RPPS.

### **3.2 Fatores Determinantes do Equilíbrio Atuarial**

“Como já foi dito, um plano previdenciário, cuja natureza é de longo prazo, está imerso no mundo de incertezas...” Essa afirmação de GUSHIKEN (2002, p.104) expõe, com bastante clareza e exatidão, o cenário em que se encontram os regimes de previdência. Diversos são os fatores que influenciam o equilíbrio atuarial dos regimes, visto que este se encontra fortemente atrelado às avaliações probabilísticas de riscos e às estimativas de acontecimentos futuros.

A determinação do comportamento das variáveis envolvidas nos cálculos atuariais nem sempre é uma tarefa fácil, já que diversos são os parâmetros a serem avaliados. O cenário econômico, social e, no caso dos RPPS, até mesmo o cenário político deverão ser cuidadosamente estudados, uma vez que, certamente, suas variações refletirão diretamente nas bases técnicas delineadas para o regime previdenciário.

Desta forma, a seguir serão analisados os principais fatores determinantes do equilíbrio atuarial de um RPPS.

#### **3.2.1 Apuração do Custo Previdenciário**

A mensuração do custo de um regime de previdência consiste em apurar o valor atual de todos os benefícios oferecidos pelo plano, incluindo os benefícios já concedidos, em manutenção, e os benefícios a serem concedidos no futuro. Cabe enfatizar que a todo o benefício previdenciário está atrelado um custo, que necessita ser coberto, seja pelos próprios participantes do regime, seja pelos patrocinadores ou, ainda, pela distribuição desta responsabilidade entre ambos. Entretanto, tal definição de custo não inclui a taxa de

administração que deverá ser cobrada para que os gestores disponham de recursos suficientes para gerenciar a entidade ou o fundo previdenciário. Portanto, sinteticamente, pode-se dizer que o Custo Previdenciário representa o valor, em uma determinada data focal, da soma de todos os benefícios que se encontram sob responsabilidade do regime em questão com o custo de administração do mesmo.

O procedimento de determinação do custo previdenciário é realizado pelo atuário do plano que, para tanto, considerando a legislação em vigor, se baseia em três instrumentos principais: (1) a estruturação do plano, (2) uma base de dados que contenha as informações referentes aos participantes do regime, e (3) a técnica atuarial para o procedimento dos cálculos cabíveis.

Primeiramente, deve-se estar atento à legislação que regulamenta o regime de previdência para o qual o custo será apurado, pois esta será a principal diretriz para toda a estruturação do plano em análise, delineando os benefícios a serem oferecidos, as formas e os requisitos de concessão, as fontes de custeio destes e todos os demais pontos relevantes a serem observados. A estruturação do plano não poderá se opor a essa legislação, sob pena da aplicação das penalidades cabíveis. Na realidade, a estruturação do plano será a principal base para a execução do processo de apuração do seu custo, uma vez que este estará atrelado diretamente aos benefícios ofertados. Nesse sentido, ressalta-se que todas e quaisquer alterações nas normas reguladoras do regime previdenciário ou na própria estrutura do plano devem ser submetidas ao atuário, para que este verifique os possíveis impactos causados sobre o custo do sistema.

Após o conhecimento e o estudo da legislação, deve-se conceder especial atenção à base de dados que servirá de alicerce para a apuração do custo do sistema. Certamente, entre os três instrumentos utilizados para o procedimento de mensuração, essa base de dados, contendo informações referentes aos participantes, será o tópico que dará uma maior margem para possíveis distorções entre o custo apurado e o custo real do regime.

Os cálculos atuariais a serem realizados exigirão uma série de dados referentes aos participantes do regime, não somente dos servidores, mas também dos seus dependentes e até mesmo informações referentes a ex-servidores que já tenham se desvinculado do regime. Desta forma, percebe-se claramente que a qualidade e a confiabilidade da base de dados a ser

fornecida relacionam-se diretamente às informações cadastrais referentes a este público alvo – participantes, dependentes e ex-servidores. Caso o cadastro de pessoal esteja defasado, a base de dados gerada também estará, ocasionando, desse modo, a apuração de um custo que não corresponderá à realidade do sistema.

Ainda no que se refere à base de dados, necessita-se enfatizar o tratamento dado a uma informação de extrema relevância para os cálculos previdenciários, que dificilmente se encontra disponível no cadastro das entidades previdenciárias: o chamado “tempo de serviço passado”. Considera-se como “tempo de serviço passado” de um participante o tempo de serviço de que o mesmo dispunha antes de ingressar no órgão patrocinador e, por consequência, no regime previdenciário a que se encontra vinculado. Além disto, com a possibilidade de compensação previdenciária, regulamentada pela Lei nº 9.796/99, passou-se a exigir também informações referentes aos regimes previdenciários a que o participante esteve vinculado durante esse período que antecedeu seu ingresso no órgão patrocinador. Em suma, a informação “tempo de serviço passado” deve fornecer toda a história previdenciária pregressa do participante.

Assim sendo, baseado na legislação atinente à matéria, principalmente o Anexo I da Portaria MPAS nº 4.992, de 5 de fevereiro de 1999, o qual contempla as normas de atuária aplicáveis aos RPPS, e nas informações disponibilizadas referentes aos participantes, o atuário, utilizando a técnica atuarial, calcula o custo de cada benefício, participante a participante, para determinar o custo previdenciário do sistema.

### 3.2.2 Regimes Financeiros (Métodos de Financiamento)

Conforme exposto anteriormente, em um regime de previdência todo e qualquer benefício ofertado aos participantes está atrelado a um custo, para o qual faz-se necessária uma fonte de financiamento, pois, sem esta, a concessão desse benefício ficaria inviabilizada. Dado ao exposto, deve-se inicialmente apurar-se o custo dos benefícios oferecidos. Definidos tais custos, com base nas características de cada benefício, determinar-se-á sua forma de financiamento, ou seja, após se definir o “*valor da conta*” será estabelecida a forma de pagamento para quitá-la.

A Portaria MPAS nº 4.992, de 5 de fevereiro de 1999, determinou que os RPPS poderão adotar, para os diversos benefícios ofertados, um dos três regimes financeiros especificados, conforme abaixo disposto:

ANEXO I - DAS NORMAS GERAIS DE ATUÁRIA

(Alterado pela Portaria nº 3.385, de 14.09.2001 - Publicada no D.O.U. de 17.09.2001)

“(…)

*II - Os regimes próprios de previdência social poderão adotar os seguintes regimes de financiamento:*

- 1. Regime Financeiro de Capitalização;*
- 2. Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura; e*
- 3. Regime Financeiro de Repartição Simples. (...)*”

Essa determinação de um regime financeiro específico para cada benefício levará em conta as características de cada benefício. Normalmente, para benefícios de caráter continuado (aposentadorias e pensões) é adotado o regime de capitalização ou de repartição de capitais de cobertura. Já para os benefícios de risco (auxílio-doença, salário-maternidade,...) o regime de repartição simples é bastante adequado.

Objetivando a correta compreensão dos três regimes financeiros disponíveis, bem como os possíveis reflexos dos mesmos sobre o equilíbrio técnico do sistema, definiu-se, abaixo, as características principais dos mesmos:

a) Regime Financeiro de Capitalização:

O regime de capitalização financeira consiste em determinar a contribuição necessária e suficiente, a ser arrecadada durante um determinado período, normalmente a fase laborativa do participante, para o pagamento do seu benefício futuro. Portanto, tal modelo pressupõe a formação de reservas monetárias tanto para servidores ativos, que estarão acumulando recursos, como para servidores inativos, que estarão consumindo os recursos acumulados anteriormente. Tais reservas são denominadas Reserva Matemática de Benefícios a Conceder e Reserva Matemática de Benefícios Concedidos, respectivamente.

b) Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura:

O regime de repartição de capitais de cobertura consiste em determinar a contribuição necessária e suficiente, a ser arrecadada durante um determinado período, normalmente um ano, para a formação do montante necessário para a quitação da série completa de pagamentos

dos benefícios que se iniciarem no mesmo período. Por exemplo, se em um determinado exercício ocorrerem dez falecimentos e forem, por consequência, concedidos dez benefícios de pensão para os dependentes, deverão ter sido arrecadados recursos para o pagamento dessas pensões por todo o período que as mesmas forem devidas. Esse regime, dada as suas características, pressupõe, por sua vez, unicamente a formação da Reserva Matemática de Benefícios Concedidos.

c) Regime Financeiro de Repartição Simples:

O regime de repartição simples consiste em determinar a contribuição necessária e suficiente, a ser arrecadada durante um determinado período, normalmente um ano, para cobrir apenas os pagamentos de benefícios realizados durante esse mesmo período. Desse modo, esse regime não prevê a formação de reservas, pois tudo que é arrecadado é consumido no mesmo período.

### 3.2.3 Fontes de Financiamento

Apurado o custo previdenciário, “o quanto custa”, definido o método de financiamento, “a forma de pagamento”, deve-se então determinar suas fontes de financiamento, ou seja, “quem pagará a conta”. Especificamente no que se refere aos RPPS, a legislação define claramente as possíveis fontes de financiamento do regime.

Primeiramente, podem ser classificadas como fontes principais as contribuições provenientes dos participantes – servidores ativos, inativos e pensionistas – e dos patrocinadores – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em seguida, como fontes auxiliares de financiamento, classificam-se o resultado proveniente de aplicações financeiras, o aporte de bens, direitos e ativos provenientes do patrimônio público e os montantes recebidos por intermédio da compensação financeira entre os diferentes regimes previdenciários.

Entretanto, a determinação das fontes de financiamento, certamente, é um dos aspectos de maior complexidade na estruturação de um regime previdenciário, já que, por trás desta definição, encontram-se inúmeras variáveis de natureza política, social e econômica. A



contribuição previdenciária de inativos e pensionistas é um dos pontos que são bastante contestados. O Supremo Tribunal Federal (STF) já considerou inconstitucional a cobrança de tal contribuição, fato que incrementa significativamente os custos a serem suportados pelos servidores em atividade e pelos patrocinadores, uma vez que invariavelmente deverão ser majoradas as contribuições por estes recolhidas. Contudo, o próprio STF também já se pronunciou no que se refere à carga contributiva suportada pelos servidores em atividade, considerando que alíquotas superiores a 14% da remuneração do servidor extrapolam o limite da razoabilidade, apresentando caráter confiscatório, sendo consideradas, portanto, ilegais.

Considerando ainda a necessidade de proteger as finanças públicas, e objetivando a redução de despesas do ente público, a legislação instituiu um limite para a distribuição do custeio do regime entre os participantes e o patrocinador. Tal limite, conhecido popularmente como “dois por um”, estabelece que a contribuição proveniente dos patrocinadores não poderá exceder, a qualquer título, o dobro da contribuição recolhida pelos segurados, ou seja, para cada R\$ 1,00 arrecadado dos segurados, os patrocinadores poderão aportar no máximo R\$ 2,00.

Dessa forma, conclui-se que, observando-se as limitações legais, a fonte de receita do RPPS proveniente de contribuições ficará limitada a 42% (14% dos servidores e 28% do ente público) da folha salarial dos ativos. Tal constatação influencia diretamente o equilíbrio atuarial do sistema, uma vez que, se tal quantia for insuficiente para manter o regime e se o ente público não dispuser de outras fontes de custeio, tornar-se-á impossível manter o sistema financeira e atuarialmente equilibrado, descumprindo, por consequência, o próprio artigo 40 da Constituição Federal.

#### 3.2.4 Hipóteses Atuariais

Uma vez determinado o custo previdenciário, suas formas e fontes de financiamento, serão abordadas as principais hipóteses atuariais a serem observadas neste processo, visto que estas poderão influenciar consideravelmente o equilíbrio atuarial do sistema.

### 3.2.4.1 Tábuas Biométricas:

As tábuas biométricas são instrumentos estatísticos, utilizados pelo atuário nos cálculos previdenciários, que fornecem probabilidades de ocorrência de determinados eventos, como, por exemplo, probabilidades de morte e sobrevivência, probabilidades de invalidez, entre outras. As informações oriundas dessas tábuas servirão de parâmetros na determinação de hipóteses fundamentais para que o sistema se mantenha equilibrado. Por exemplo, deve ser estimado por quanto tempo será pago um benefício de aposentadoria, ou ainda, quantos servidores tendem a se invalidar em um determinado período, adquirindo, dessa forma, a condição de beneficiários.

Diversos são os tipos e as tábuas existentes, entretanto a legislação – Anexo I da Portaria MPAS nº 4992/99 – estabelece parâmetros a serem observados na adoção de determinados tipos de tábuas:

#### ANEXO I - DAS NORMAS GERAIS DE ATUÁRIA

(Alterado pela Portaria nº 3.385, de 14.09.2001 - Publicada no D.O.U. de 17.09.2001)

“(…)

*IX - As avaliações atuariais deverão observar, pelo menos, as seguintes hipóteses:*

...

*4. As Tábuas Biométricas Referenciais em função do evento gerador são as seguintes:*

- (i) Sobrevivência - AT-49 (MALE), como limite máximo de taxa de mortalidade;*
- (ii) Mortalidade - AT-49 (MALE), como limite mínimo de taxa de mortalidade;*
- (iii) Entrada em Invalidez - Álvaro Vindas, como limite mínimo de taxa de entrada em invalidez; e*
- (iv) Mortalidade de Inválidos - experiência IAPC, como limite máximo de taxa de mortalidade. (...)*

É importante frisar que as probabilidades oriundas das tábuas biométricas adotadas devem se aproximar ao máximo dos eventos efetivamente ocorridos no âmbito do RPPS. Nesse contexto, a análise pregressa dos eventos ocorridos, bem como a análise demográfica do grupo de participantes podem auxiliar o processo de determinação desses instrumentos estatísticos. Cabe, portanto, ao atuário do RPPS optar pela tábua mais adequada, dados os limites normativos.

### 3.2.4.2 Taxa Real de Juros:

A *taxa real de juros*, em um modelo atuarial, expressa a expectativa de rentabilidade, líquida de inflação e demais encargos, a ser obtida nas aplicações dos recursos do RPPS no mercado financeiro. Ressalta-se que tal taxa deverá ser atingida, em média, a longo prazo e que, segundo a legislação, esta não poderá ser superior a 6% (seis por cento) ao ano:

#### ANEXO I - DAS NORMAS GERAIS DE ATUÁRIA

(Alterado pela Portaria nº 3.385, de 14.09.2001 - Publicada no D.O.U. de 17.09.2001)

“(…)

*IX - As avaliações atuariais deverão observar, pelo menos, as seguintes hipóteses:*

*1. Taxa real de juros máxima de 6% ao ano; (...)*”

### 3.2.4.3 Taxa Real de Crescimento Salarial:

A *taxa real de crescimento salarial* é outra variável que deverá ser incorporada ao modelo, objetivando explicitar com maior exatidão a remuneração recebida pelos servidores nos diferentes instantes de sua vida laboral, inclusive o valor do benefício a que o servidor fará jus no momento de sua aposentadoria. A determinação dessa variável, no caso de RPPS, dadas suas características, deve considerar a progressão funcional, bem como todas as demais parcelas que serão incorporadas à remuneração dos servidores. Enfatiza-se que as alterações em planos de carreira e quaisquer outras que influenciem, direta ou indiretamente, a forma de remuneração dos servidores, refletirão sobre esta variável e, conseqüentemente, sobre o custo total sistema. Assim sendo, tais alterações devem ser previamente analisadas pelo atuário de forma que sejam de conhecimento dos gestores públicos as suas conseqüências.

Por fim, destaca-se que a legislação, de forma conservadora, estabeleceu que a taxa real de crescimento salarial não poderá ser inferior a 1% (um por cento) ao ano:

#### ANEXO I - DAS NORMAS GERAIS DE ATUÁRIA

(Alterado pela Portaria nº 3.385, de 14.09.2001 - Publicada no D.O.U. de 17.09.2001)

“(…)

*IX - As avaliações atuariais deverão observar, pelo menos, as seguintes hipóteses:*

...

*2. Taxa real de crescimento da remuneração ao longo da carreira: mínima de 1% ao ano; (...)*”

#### 3.2.4.4 Projeção de Crescimento Real Anual dos Benefícios do Plano:

A *projeção de crescimento real anual dos benefícios do plano* deve estimar o crescimento, líquido de inflação, dos benefícios concedidos pelo plano. Tal projeção terá aplicação apenas para benefícios concedidos em caráter continuado, ou seja, cujo recebimento se estenda por um determinado prazo. No caso dos RPPS, tal projeção será aplicada nos benefícios de aposentadoria e pensão. Ressalta-se que, na maioria dos casos, os aumentos percebidos pelos inativos e pensionistas são decorrentes de aumentos já concedidos aos ativos. Desse modo, normalmente, a projeção de crescimento dos benefícios estará relacionada com a taxa de crescimento salarial adotada.

#### 3.2.4.5 Rotatividade Anual (*Turn-over*):

A variável *rotatividade* deverá expressar a estimativa da quantidade dos servidores que se desvincularão do sistema, seja por exoneração ou demissão, antes de cumprir os requisitos necessários para a concessão do benefício de aposentadoria. A análise dessa variável está intimamente relacionada com a idade, a remuneração e o tempo de serviço do servidor. Especificamente no caso de RPPS, deve-se considerar ainda que os servidores, após cumprir e serem aprovados no estágio probatório, são considerados estáveis, fato que tende a reduzir a rotatividade. Considerando tal aspecto, a legislação determina que a rotatividade máxima admitida nos modelos de cálculo é de 1% (um por cento) ao ano; entretanto, admite a possibilidade de adoção de taxa superior desde que devidamente comprovada pelas experiências anteriores dos entes instituidores.

#### ANEXO I - DAS NORMAS GERAIS DE ATUÁRIA

(Alterado pela Portaria nº 3.385, de 14.09.2001 - Publicada no D.O.U. de 17.09.2001)

“(…)

*IX - As avaliações atuariais deverão observar, pelo menos, as seguintes hipóteses:*

…

*3. Rotatividade máxima de 1% ao ano. Poderá ser estabelecida outra taxa de rotatividade, desde que devidamente justificada e baseada nas características da massa de servidores pertencentes ao regime previdenciário avaliado; (...)*”

#### 3.2.4.6 Novos Entrandos:

A variável *novos entrandos* deve expressar as características apresentadas pelas gerações futuras que venham a ingressar no RPPS em virtude de substituição de servidores

por ocasião de falecimento, aposentadoria ou desligamento do regime. Tal variável objetiva incorporar ao modelo de cálculo a influência destas gerações futuras no custo do sistema. No caso dos RPPS, esta variável é de difícil determinação, uma vez que os servidores ingressam via concurso público, fato que impossibilita uma política de seleção de recursos humanos.

#### 3.2.4.7 Estrutura Familiar:

A *estrutura familiar* deve estabelecer a composição familiar média dos servidores que detém determinada idade. Assim sendo, para cada idade estará associada uma estrutura familiar padrão. Tal variável influenciará de forma direta os cálculos relacionados ao benefício de pensão, uma vez que o servidor legará tal benefício a seus dependentes e se tornará necessário quantificar por quanto tempo a pensão concedida será devida. Objetivando a correta determinação desse parâmetro de cálculo, faz-se necessário que o ente instituidor disponha de informações cadastrais atualizadas referentes aos dependentes dos participantes do RPPS.

#### 3.2.5 Manutenção do Equilíbrio Atuarial

Objetivando a manutenção do equilíbrio atuarial do regime, a legislação estabelece a necessidade de realização de avaliações atuariais. Nestas deverão ser verificadas se as hipóteses adotadas na avaliação inicial condizem com o que efetivamente foi verificado ao longo do tempo. A legislação (Lei nº 9.717/98) exige que tais avaliações se realizem anualmente, contudo, nada impede que os gestores as solicitem com uma maior frequência, como forma de assegurar a manutenção do equilíbrio do sistema.

Ainda, no que tange a manutenção do equilíbrio atuarial, deve-se mencionar novamente, visto que tal aspecto é constantemente ignorado, que toda e qualquer alteração em planos de carreira, reclassificação ou transformação de cargos, enfim, alterações que resultem em modificações na remuneração dos servidores segurados pelo sistema devem, antes de serem procedidas, ser objeto de um estudo de natureza atuarial que objetive diagnosticar os reflexos da mesma sobre o sistema previdenciário. É relevante que os administradores

públicos estejam conscientes dos possíveis reflexos de suas ações antes que estas se concretizem e venham a colocar em risco o equilíbrio atuarial do sistema.

Por fim, deve-se ressaltar a importância da chamada “estabilidade estatística” em cálculos de natureza atuarial. Esta se relaciona a Lei dos Grandes Números, a qual afirma que, quanto maior o número de eventos observados, mais a frequência esperada se aproximará da frequência verificada. Exemplificando: jogando-se uma moeda para cima dez vezes, pode acontecer que saiam oito caras e duas coroas; entretanto, repetindo-se o evento um milhão de vezes, é bastante provável que a frequência verificada se aproxime de quinhentos mil para cada resultado. Assim sendo, a estimação, por exemplo, do número de pessoas que irão falecer em um determinado período, dentro de um universo pequeno, apresentará resultados bastante instáveis. Por outro lado, à medida que o universo de segurados se incrementa, os resultados tornam-se mais estáveis. Ciente dessa problemática, o legislador, inicialmente, estabeleceu que só poderiam ser instituídos RPPS que contassem com mais de mil segurados. Posteriormente, tal norma foi revogada ficando a cargo do atuário levantar as questões e tomar as medidas que considere mais convenientes. Dessa forma, principalmente nas entidades com um número mínimo de segurados, deve-se considerar essa variável quando da elaboração do plano técnico da entidade.

A conservação de um sistema tecnicamente equilibrado demanda, ainda, o acompanhamento periódico de todas as demais variáveis citadas anteriormente, já que estas podem vir a comprometer a estabilidade técnica do sistema previdenciário, observando sempre a legislação em vigor, bem como as orientações emanadas pelos órgãos fiscalizadores.

### **3.3 Fatores Determinantes do Equilíbrio Financeiro**

Considerando que o equilíbrio financeiro de um sistema previdenciário será alcançado no instante em estejam disponíveis os montantes necessários para a quitação dos compromissos assumidos pelo regime quando estes se tornarem exigíveis, tal equilíbrio pode ser resumido como sendo uma questão de planejamento e controle de fluxo de caixa. Contudo, naturalmente, os recursos necessários deverão estar provisionados, pois não teria utilidade alguma planejar o fluxo de caixa se não houvesse fontes de financiamento suficientes para gerar tais recursos.

Diante disto, pode-se perceber que o equilíbrio financeiro do sistema está intimamente relacionado com o seu equilíbrio atuarial; e não somente isto, pois, caso o regime não esteja alicerçado em sólidas bases técnicas, mais cedo ou mais tarde, o equilíbrio financeiro do sistema ficará inviabilizado, fato este que demonstra a dependência e a correlação entre os citados equilíbrios.

Sob esta ótica, analisar-se-ão, a seguir, os principais fatores determinantes do equilíbrio financeiro de um regime previdenciário, supondo, para tanto, que o regime se encontre atuarialmente equilibrado.

### 3.3.1 Gerenciamento do Fluxo de Caixa

Conforme citado anteriormente, a manutenção do equilíbrio financeiro se aproxima bastante de um processo de planejamento e controle do fluxo de caixa da entidade. No que se refere a essas funções essenciais, ZDANOWICZ (1998, p.28) relata a importância das mesmas, destacando o planejamento como a primeira etapa da elaboração do fluxo de caixa e o controle como forma de verificar a ocorrência de imprevistos e possibilitar a realização dos ajustes que se façam necessários.

Conceitualmente, o fluxo de caixa é um instrumento que relaciona os ingressos e as saídas de recursos monetários de uma entidade em um determinado intervalo de tempo. Planejar o fluxo de caixa, na prática, consiste em determinar os dispêndios que serão efetuados em um determinado período e os ingressos de receitas que serão registradas no mesmo intervalo temporal, compatibilizando-os de forma que a saúde financeira da instituição não fique prejudicada devido a descompassos temporais entre tais eventos. Logo, percebe-se que o fluxo de caixa está dividido em dois sub-fluxos: o fluxo de despesas e o fluxo de receitas.

Desse modo, serão expostas a seguir considerações atinentes aos fluxos de receitas e de despesas dos RPPS. Adotar-se-ão, para tanto, as operações mais usuais desses regimes previdenciários; tais fluxos deverão, contudo, ser adequados à realidade de cada entidade.

### 3.3.1.1 Fluxo de Despesas

Especificamente no caso dos RPPS, o fluxo de despesas será formado basicamente pelos dispêndios realizados para a quitação de benefícios já concedidos – atividade fim dos RPPS. Além desses, tal fluxo é composto também pelas despesas administrativas, cujo impacto sobre o total das despesas é significativamente inferior aos dispêndios com benefícios. A Figura abaixo permite a melhor visualização da composição desse fluxo de despesas:

<b>Despesas Mensais</b>
<p>1. Pagamento dos Benefícios Concedidos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(=) Riscos eminentes;</li> <li>(+) Benefícios originários da materialização de novos riscos;</li> <li>(+) Benefícios em manutenção;</li> <li>(-) Benefícios extintos;</li> </ul>
<p>2. Despesas Administrativas</p>

Figura 3.1: Composição do Fluxo de Despesas Mensais

No que se refere às despesas, os dispêndios realizados com o pagamento de benefícios previdenciários concedidos devem ser o foco de principal atenção dos profissionais responsáveis pelo planejamento do fluxo de caixa. Nesse contexto, é necessário que sejam destacados os chamados “riscos eminentes” – participantes que já cumpriram os requisitos para a concessão de benefícios e ainda não os solicitaram – e que estes sejam considerados no momento em que forem projetadas as despesas futuras, uma vez que os recursos para o pagamento dos benefícios a que os mesmos fazem jus deverão estar disponíveis no momento em que suas concessões forem solicitadas.

Outra parcela que integra o total das despesas com benefícios será composta pelos benefícios provenientes da materialização de riscos (morte, invalidez, doença e maternidade) a que estão sujeitos os participantes do regime. Nesse sentido, o auxílio do atuário responsável pelo RPPS será de grande valia, uma vez que esse profissional tem condições de avaliar o grupo de participantes do regime e projetar os benefícios que virão a ser concedidos em um determinado período.



Por fim, a última parcela integrante dos dispêndios com benefícios, em um dado período, será a proveniente dos benefícios em manutenção, ou seja, os chamados benefícios de caráter continuado, que, no caso dos RPPS, são os benefícios de aposentadoria e pensão já concedidos. Objetivando uma maior precisão dos montantes que serão despendidos, o atuário poderá, com base em modelos probabilísticos, quantificar a parcela dos benefícios já concedidos que deixarão de ser pagos em um dado intervalo temporal, seja por motivo de falecimento dos beneficiários ou por outra razão que culminou na perda da condição de beneficiário.

Quanto às despesas administrativas do RPPS, a legislação estabelece que tal parcela não poderá ser superior a 2% (dois por cento) do valor total da remuneração dos servidores do ente instituidor. Logo, a estrutura organizacional da entidade gestora do RPPS deve estar adequada a tal limitador.

Considerando, para fins de exemplificação, o planejamento mensal do fluxo de despesas, deve-se destacar que os benefícios concedidos, normalmente, são pagos em uma determinada data pré-estabelecida. Já as despesas administrativas, com exceção da remuneração dos servidores da entidade, são consumidas gradativamente durante todo o período mensal. Portanto, os recursos destinados para tal finalidade devem estar disponíveis diariamente. Por outro lado, far-se-á necessário um volume maior de recursos para o pagamento dos benefícios, em uma data estabelecida, o que facilita o planejamento do fluxo de despesas.

Ressalta-se que o mês de dezembro apresentará uma situação atípica, uma vez que deverá ser paga a gratificação natalina (13º salário), tanto para os beneficiários do regime como para os servidores da entidade. Logo, deverão ser tomadas as medidas necessárias para que os recursos demandados para as quitações desses compromissos estejam disponíveis quando se fizerem necessários.

#### 3.3.1.2 Fluxo de Receitas:

Já o fluxo de receitas do RPPS estará relacionado diretamente com as fontes de custeio do regime. As fontes de receita mais usuais, em sistemas baseados na capitalização de

recursos, são as contribuições arrecadadas dos participantes e patrocinadores, as receitas financeiras provenientes da aplicação dos recursos provisionados e, no caso dos RPPS, os montantes recebidos por intermédio da compensação financeira entre os diferentes regimes previdenciários.

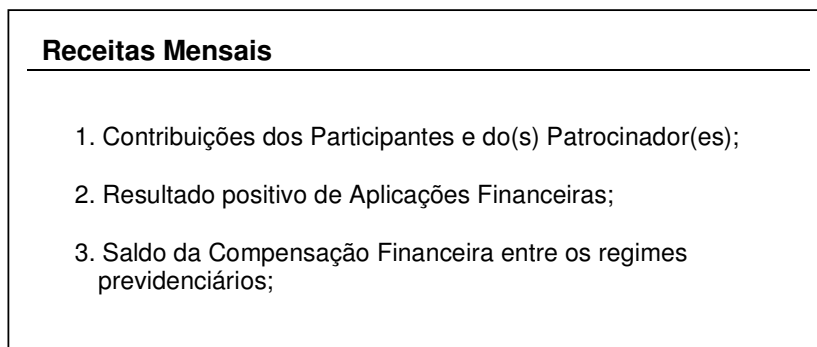


Figura 3.2: Composição do Fluxo de Receitas Mensais

As contribuições arrecadadas dos participantes e dos patrocinadores deveriam ser repassadas em uma data determinada. Entretanto, a realidade das finanças da maioria dos entes federativos impõe empecilhos ao cumprimento de tal obrigação. A contribuição proveniente dos participantes tende a ser aportada ao RPPS na data estabelecida, contudo, a proveniente do ente patrocinador dificilmente é aportada nas datas convencionadas. Tal fato dificulta o planejamento do fluxo de receitas. Deve-se destacar, entretanto, que, quando as contribuições são repassadas em atraso, deverão estar corrigidas monetariamente, evitando que sofram os impactos inflacionários, e atualizadas financeiramente, adotando-se, para tal atualização, a taxa de juros estabelecida na estruturação técnica do plano. Caso tais providências não sejam adotadas, o equilíbrio do plano poderá vir a ser afetado e o pagamento dos benefícios futuros poderá ficar inviabilizado.

Por outro lado, a previsão das datas de ingresso de receitas financeiras provenientes de aplicações de recursos não apresenta maiores dificuldades em sua determinação. Tal fonte de recursos, no momento da implantação dos RPPS, tende a não desempenhar um papel significativo, mas, no instante em que o regime atinja sua maturidade, pode representar uma parcela relevante do total das receitas do regime. As diversas implicações referentes às aplicações de recursos serão analisadas no tópico 3.3.2.

Já as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes previdenciários são de fácil gerenciamento, visto que ingressam na entidade mensalmente em uma determinada data. Quanto ao recebimento dessas receitas, o mais importante é que a administração do RPPS agilize o processo de cumprimento dos requisitos elencados na legislação para viabilizar a compensação financeira. Tais requisitos encontram-se transcritos abaixo:

DECRETO Nº 3.112, DE 6 DE JULHO DE 1999

“(…)

*Art. 10. Cada administrador de regime próprio de previdência de servidor público, como regime instituidor, deve apresentar ao INSS, além das normas que o regem, os seguintes dados e documentos referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social:*

*I - dados pessoais e outros documentos necessários e úteis à caracterização do segurado e, se for o caso, do dependente;*

*II - o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão dela decorrente e a data de início do benefício e do pagamento;*

*III - percentual do tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social em relação ao tempo de serviço total do segurado;*

*IV - cópia da Certidão de Tempo de Serviço ou de Tempo de Contribuição fornecida pelo INSS e utilizada para cômputo do tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social; (Alterado pelo Decreto n.º 3.217, de 22 de outubro de 1999 - Publicado no D.O.U. de 25.10.1999)*

*V - cópia do ato expedido pela autoridade competente que concedeu a aposentadoria ou a pensão dela decorrente, bem como o de homologação do ato concessório do benefício pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente.*

*§ 1º A não-apresentação das informações e dos documentos a que se refere este artigo veda a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e o regime instituidor. (...)*”

Destaca-se entre estes requisitos que a homologação do ato concessório do benefício pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente (item V) pode demandar um intervalo de tempo considerável. Assim sendo, aconselha-se que os gestores dos RPPS contatem os citados tribunais para se cientificarem de todos os documentos que necessitam ser enviados para que os processos de homologação de benefícios tramitem com a maior brevidade possível, possibilitando, dessa forma, a antecipação do recebimento das receitas provenientes da compensação financeira.

### 3.3.1.3 Adequação do Fluxo de Caixa:

Uma vez determinados os fluxos de despesas e receitas do RPPS, deve-se, então adequá-los, de forma que sejam proporcionadas condições para que a entidade se mantenha financeiramente equilibrada.

Devido às características dos regimes previdenciários, o planejamento mensal do fluxo de caixa parece ser o mais adequado. Ressalta-se que tal planejamento deverá ser realizado com uma determinada antecedência, de forma que possibilite aos gestores tomarem as providências que se façam necessárias caso se verifique a escassez ou a sobra excessiva de recursos em um determinado instante.

O ideal para o sistema seria que a data para os pagamentos de benefícios fosse fixada para alguns dias após a data do repasse das contribuições arrecadadas, pois assim a quantia arrecadada poderia ser utilizada para o pagamento dos benefícios sem que ocorra a necessidade de resgates de aplicações financeiras, fato esse que pode comprometer a rentabilidade obtida nas mesmas.

Caso não se possa verificar tal situação, deve-se ter o cuidado de se realizar um controle sobre as datas de vencimento das aplicações, para que estas se aproximem ao máximo da data de pagamento dos benefícios.

### 3.3.2 Gestão dos Recursos Previdenciários

Em um regime previdenciário baseado no regime de capitalização financeira, a gestão dos recursos provisionados desempenha uma importante função. Tais montantes deverão ser aplicados, objetivando obter o maior retorno possível estabelecido um patamar de risco aceitável.

O equilíbrio financeiro será afetado diretamente pelo gerenciamento dos recursos arrecadados. Tais recursos tendem a atingir consideráveis montantes, e as características dos sistemas capitalizados proporcionam condições para que os mesmos sejam aplicados durante longos períodos. Entretanto, uma característica peculiar desses regimes é que os mesmos

estão obrigados a atingir uma rentabilidade mínima em suas aplicações financeiras. Essa rentabilidade corresponde à taxa de juros atuarial adotada pelo regime, cujo valor máximo imposto pela legislação é de 6% a.a. (seis por cento ao ano). Nesse sentido, a comunicação entre os responsáveis pela gestão dos recursos e o atuário do regime também se torna relevante, visando a compatibilidade entre as ações desenvolvidas por ambas as áreas.

Quanto à responsabilidade pela administração dos recursos previdenciários, esta poderá ser delegada a profissionais da própria entidade, desde que possuam a habilitação necessária para desempenhar tal atividade, ou, ainda, ser delegada a empresas especializadas na gestão de ativos, normalmente, instituições financeiras. Caso os gestores do RPPS optem pela terceirização destas atividades, deverão ser escolhidas instituições sólidas e solventes para realizar tais operações, evitando expor a um risco desnecessário os recursos da entidade. Ressalta-se, ainda, que, no caso de terceirização da administração dos recursos, caberá aos gestores previdenciários o controle sobre a rentabilidade obtida por tais instituições em suas atividades.

No que concerne à legislação, o Conselho Monetário Nacional (CMN) publicou, em 23 de setembro de 1999, as Resoluções n.º 2.651 e n.º 2.652 para regulamentar a aplicação dos recursos de natureza previdenciária. Estes instrumentos determinaram que, para algumas modalidades de investimentos, a administração por instituições financeiras é compulsória, impossibilitando, portanto, que os profissionais vinculados à entidade previdenciária as realizem de forma independente. Dentre outras definições, essas resoluções estabelecem as modalidades de aplicações financeiras permitidas, bem como os limites a serem observados pelos gestores em cada modalidade.

#### RESOLUÇÃO CMN Nº 2.652, DE 23 DE SETEMBRO DE 1999.

“(…)

*Art. 2º Os recursos provenientes das alienações de patrimônio vinculado ao fundo com finalidade previdenciária na forma de bens, direitos ou ativos de qualquer natureza devem ser aplicados da seguinte forma:*

*I - 80%, no mínimo, isolada ou cumulativamente, em: (Alterado pela Resolução nº 2.661, de 28 de outubro de 1999)*

- a) títulos de emissão do Tesouro Nacional, inclusive créditos securitizados;*
- b) títulos de emissão do Banco Central do Brasil;*
- c) títulos ou valores mobiliários de emissão de instituições financeiras cujo capital social seja integralmente detido pela União;*
- d) títulos ou valores mobiliários de emissão de subsidiárias das instituições referidas na alínea "c";*

*II - o restante, de acordo com o disposto no art. 3º desta Resolução.*

*(...)*

*Art. 3º Os recursos em moeda corrente, assim compreendidas as contribuições dos patrocinadores, dos segurados civis e militares, ativos e inativos, e dos pensionistas, os resgates das aplicações financeiras, os aportes de qualquer natureza em espécie e a parcela da alienação de patrimônio referida no art. 2º, parágrafo 3º, devem ser aplicados da seguinte forma:*

*I - até 100% (cem por cento) em títulos de emissão do Tesouro Nacional e/ou títulos de emissão do Banco Central do Brasil;*

*II - até 80% (oitenta por cento), isolada ou cumulativamente, nos seguintes investimentos de renda fixa:*

*a) depósitos em contas de poupança, observado o máximo de 5% (cinco por cento) dos recursos de que se trata, em depósitos da espécie em uma mesma instituição financeira;*

*b) quotas de fundos de investimento financeiro e de fundos de aplicação em quotas de fundos de investimento financeiro;*

*III - até 30% (trinta por cento) em quotas de fundos de investimento constituídos nas modalidades regulamentadas pela Comissão de Valores Mobiliários.*

*Art. 4º As aplicações de recursos previstas no art. 3º, incisos II, alínea "b", e III, devem ser efetuadas com observância das seguintes condições:*

*I - é necessária a seleção de instituição(ões) financeira(s) responsável(eis) pela aplicação dos recursos - instituição(ões) administradora(s) - obedecida a legislação pertinente, devendo ser considerados como critérios mínimos de escolha a solidez patrimonial, o volume de recursos administrados e a experiência no exercício da atividade de administração de recursos de terceiros;*

*II - o valor das quotas de um mesmo fundo de investimento detidas por um mesmo fundo com finalidade previdenciária não pode representar mais que vinte por cento do patrimônio líquido do fundo de investimento;*

*III - o valor das quotas de um mesmo fundo de investimento detidas por um conjunto de fundos com finalidade previdenciária não pode representar mais que cinquenta por cento do patrimônio líquido do fundo de investimento. (...)"*

Contudo, um problema estrutural da economia brasileira e de toda América Latina pode vir a afetar a administração desses recursos – a falta de condições proporcionadas pelos mercados financeiros para aplicações de tamanha magnitude e com características de longo prazo. Nesse contexto, Alejandro Hazas Sanches, representante da Universidade Autónoma do México, afirma que a grande acumulação de recursos de natureza previdenciária pode não encontrar maiores oportunidades de investimento, já que nossos mercados financeiros são limitados, podendo ter suas capacidade ultrapassada no curto prazo, ocasionando problema em relação às taxas de juros. (Coleção Previdência Social, Volume 10, 2001, p.57-58). Sob a ótica de Elsebir Ducreux de Castellero, Presidente da Comissão Americana de Atuação e Financiamento, essa posição é ratificada, uma vez que considera que o mercado financeiro não está preparado para receber todas as receitas da seguridade social. (Coleção Previdência Social, Volume 10, 2001, p.28).

### **3.4 A demanda por Recursos Humanos**

Demonstrados os principais fatores determinantes do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, percebe-se que a manutenção de um sistema equilibrado não consiste em uma tarefa de simples execução.

A necessidade de se realizar projeções de longo prazo impõe que diversas variáveis e cenários sejam considerados. Portanto, para que se possibilite a criação e a manutenção de um regime previdenciário equilibrado, a administração deste deve estar composta por profissionais altamente qualificados.

Nesse sentido GUSHIKEN (2002, p.22) enfatiza que, com a radicalidade da mudança imposta pelo princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, se fazem necessárias novas preparações técnicas, administrativas, gerenciais, fiscalizatórias e culturais, não somente dos administradores dos órgãos de previdência, mas também dos órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas e as Câmaras de Vereadores, e dos sindicatos e associações de servidores.

Desta forma, RABELO (2001, p. 59) enfatiza que os salários praticados no setor público são, em geral, inferiores aos vigentes no setor privado, o que gera um problema de recrutamento de indivíduos qualificados para a gestão do regime próprio, particularmente na área de investimentos.

Sendo assim, a demanda por profissionais qualificados para a administração dos RPPS é crescente. Contudo, na maioria dos RPPS o quadro de pessoal é composto por servidores ingressantes por meio de concurso público, instrumento esse que nem sempre garante o ingresso dos melhores profissionais entre os inscritos para preencher tais vagas. Por outro lado, um processo de treinamento constante dos profissionais envolvidos pode vir a suprir tais deficiências, já que um desempenho destes aquém do esperado pode comprometer o equilíbrio do sistema.

## CAPÍTULO 4

### O MÉTODO DE PESQUISA

---

Visando-se alcançar os objetivos estabelecidos, com base na literatura atinente à matéria, inicialmente, buscou-se caracterizar o papel do controle, como função administrativa, no ambiente organizacional. Destacou-se sua relevância, bem como as demandas impostas para a implantação de um método de controle eficaz.

Definida a importância do controle em uma organização, objetivando delimitar a pesquisa, foram identificados, com base na literatura, nos fundamentos da Ciência Atuarial e na experiência profissional adquirida na prestação de assessoria para entidades de natureza previdenciária, os conceitos envolvidos e os fatores determinantes do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Dessa forma, ficou caracterizado um cenário no qual definiu-se o papel do controle das atividades em uma entidade de previdência, bem como os aspectos aos quais deverá ser despendida uma maior atenção no momento de se desenvolver um método de controle para tais organizações.

A seguir, visando a obtenção de informações que subsidiem a análise dos procedimentos de controle dos RPPS já instituídos, realizou-se uma pesquisa de caráter qualitativo, efetuada por meio da elaboração e do encaminhamento de um questionário para uma amostra destas entidades. A elaboração desse questionário baseou-se na pesquisa bibliográfica realizada anteriormente, na qual definiu-se a importância do controle no ambiente organizacional e os fatores determinantes do equilíbrio financeiro e atuarial em entidades públicas de previdência.

O questionário utilizado nessa pesquisa qualitativa estava dividido em quatro etapas distintas:

a) *Etapa I - Identificação de Entidade Pesquisada*: essa primeira etapa objetivava a coleta das principais informações necessárias para se identificar as características das entidades pesquisadas (ente instituidor, data de instituição, natureza jurídica e número de funcionários e de segurados).



b) *Etapa II - Controle das Atividades*: esse segundo bloco objetivou identificar as principais ferramentas utilizadas pelos gestores previdenciários nos procedimentos de controles já instituídos, a fim de se dimensionar a estrutura de controle das entidades. Nesse contexto, as entidades foram questionadas sobre a existência de um setor de controle interno, a utilização de um sistema integrado de informações, a qualidade do cadastro de seus participantes, a monitoração da manutenção dos benefícios e a interação da mesma com seus conselhos administrativo e fiscal.

c) *Etapa III - Aspectos Financeiros*: já essa terceira parte buscou a identificação do grau de importância dado pelas entidades aos fatores determinantes do equilíbrio financeiro do sistema. Portanto, as entidades foram questionadas sobre o repasse das contribuições arrecadadas pelos patrocinadores, sobre o gerenciamento de seu fluxo de caixa, sobre a política de gestão de seus ativos entre outros aspectos.

d) *Etapa IV - Aspectos Atuariais*: de forma similar ao anterior, esse bloco buscou identificar o grau de atenção dispensado pelas entidades aos fatores determinantes do equilíbrio atuarial do sistema. Dessa forma, procurou-se identificar a relação dos profissionais da área atuarial com a entidade, bem como a disponibilidade de informações necessárias para a realização das avaliações exigidas pela legislação.

Antes de ser encaminhado para as entidades foco da pesquisa, o questionário desenvolvido foi submetido a um processo de validação, sendo encaminhado para profissionais atuantes na área previdenciária. Esses profissionais tomaram conhecimento dos objetivos da pesquisa a ser realizada e sugeriram algumas alterações que consideraram necessárias para que o procedimento de coleta das informações obtivesse um maior grau de sucesso.

Ao término da validação dos questionários, estes foram encaminhados para os gestores de uma amostra destas entidades de natureza pública, instituídas após a reforma previdenciária de 1998.

Após o recebimento dos questionários respondidos, os dados obtidos foram analisados e tabulados de forma que subsidiassem a criação do método de controle, foco desta

dissertação. Durante esse procedimento tornou-se necessário o contato com algumas entidades para o esclarecimento de algumas respostas imprecisas ou contraditórias.

Assim sendo, analisadas as formas de controle adotadas pelos RPPS já instituídos e identificados os fatores determinantes do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema que devem ser rigorosamente controlados, delineou-se, com base nas constatações realizadas, um método de controle para tais entidades previdenciárias. O método delineado foi submetido a uma validação de face, sendo submetido à análise de profissionais atuantes no ramo de previdência.

Por fim, elaborou-se um cenário hipotético, no qual o citado método foi aplicado em uma entidade fictícia. Tal simulação foi realizada buscando facilitar a compreensão da forma de implantação, bem como proporcionar uma clara visualização do potencial do método de controle delineado.

Observa-se que a opção de aplicar tal método a uma entidade fictícia foi adotada uma vez que não se dispunha do tempo necessário (aproximadamente um ano) para acompanhar sua efetiva aplicação em uma entidade previdenciária que se encontrasse em atividade na época deste estudo.

Graficamente, o método de pesquisa pode ser representado da seguinte forma:

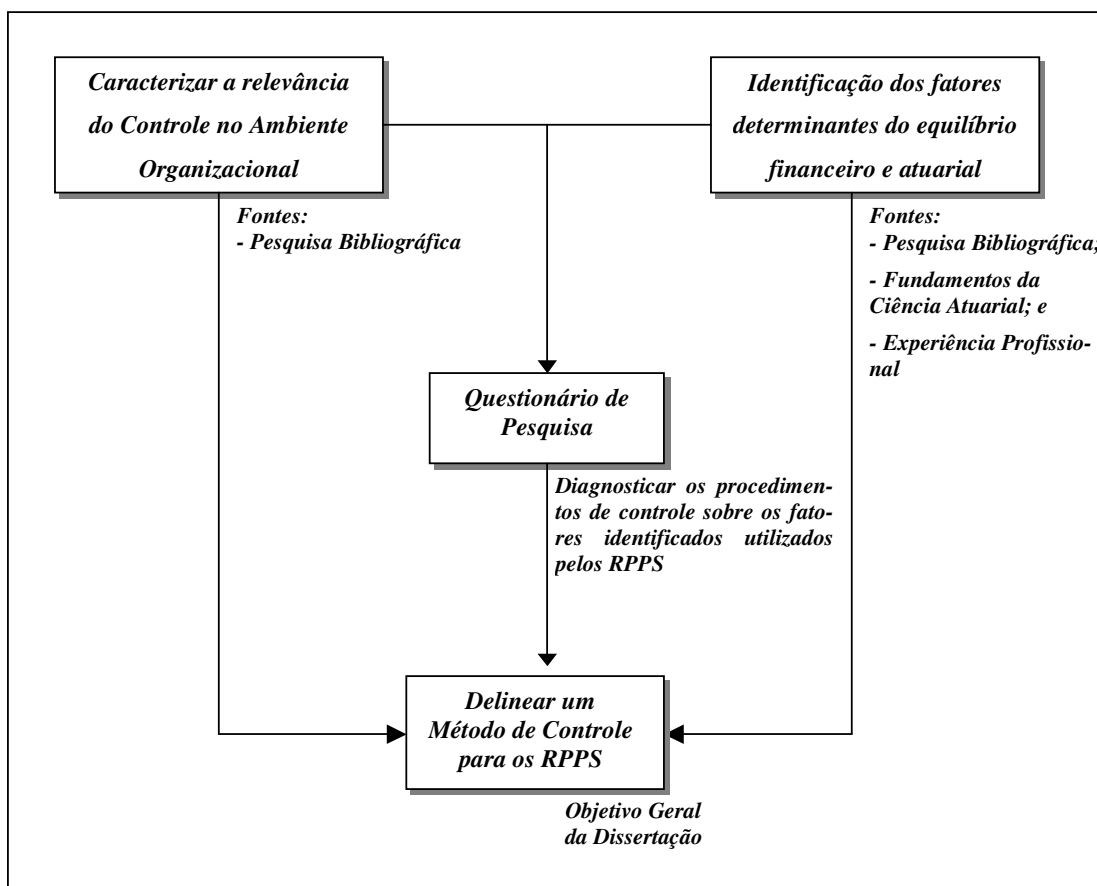


Figura 4.1: Método de Trabalho

## **CAPÍTULO 5**

### **O CONTROLE E OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

O papel do controle em um ambiente organizacional já foi definido, de forma genérica, no Capítulo 2. Assim como, no Capítulo 3, definiram-se os fatores determinantes do equilíbrio financeiro e atuarial. Apresentadas tais considerações iniciais, já é possível delimitar a função dos procedimentos de controle em um regime previdenciário.

#### **5.1 O Controle aplicado aos RPPS**

Os procedimentos de controle a serem adotados pelos RPPS estarão diretamente relacionados à magnitude da entidade em questão, ou seja, ao número de participantes (segurados e dependentes) que a mesma possua. Naturalmente, em uma entidade com um número reduzido de participantes, as atividades de controle serão bastante facilitadas. Por outro lado, à medida que a entidade amplia seu universo de participantes e, conseqüentemente, seus procedimentos, as atividades demandam um maior controle, visto que maior será o risco de que ocorram desvios entre o que está se verificando na prática e o que deveria estar ocorrendo (aquilo que foi previamente planejado).

No Capítulo 2 citou-se, e torna-se oportuno que se ressalte novamente, que todo procedimento de controle a ser adotado demanda uma prévia análise de custo-benefício objetivando verificar se o mesmo será benéfico para a entidade. A implantação de uma ampla estrutura de controle pode apresentar um custo superior aos benefícios oriundos de suas atividades. Nesse sentido, é necessário que se coloque mais uma vez que a implantação de controles desnecessários, sem uma clara finalidade, é onerosa e pode levar ao descrédito do sistema.

Especificamente ao se tratar do controle no âmbito de um regime previdenciário, torna-se premente que se façam algumas considerações referentes à importância de um consistente sistema de informações para gerenciar as atividades desenvolvidas pela entidade. Essa poderosa ferramenta possibilita aos gestores previdenciários um melhor conhecimento do desempenho da estrutura da entidade e subsidia, ainda, o processo de tomada de decisões em sua administração.

### 5.1.1 O Sistema Integrado de Informações

O processo de implantação de um sistema integrado de informações em uma organização deve considerar a missão da entidade – razão de sua existência – para que esse sistema venha facilitar o alcance de tal objetivo. A missão de uma entidade previdenciária é de fácil definição – proporcionar a cobertura previdenciária de seus participantes – entretanto, não é uma tarefa fácil atingi-la, haja visto as diversas dificuldades encontradas para administrar estas organizações.

O primeiro aspecto a ser considerado na criação e implantação de um sistema integrado de informações em regimes previdenciários será o tratamento dado ao cadastro de participantes da entidade. Essa base de dados é a principal matéria-prima a ser utilizada pelos funcionários da organização nas diferentes práticas administrativas executadas. A importância de se dispor dos dados cadastrais dos participantes de forma precisa e atualizada é tão relevante que se pode dizer que uma entidade que não dispense a atenção necessária a este aspecto está fadada, mais cedo ou mais tarde, a se deparar com desequilíbrios tanto de natureza atuarial, como de natureza financeira. Logo, um sistema que possibilite gerenciar essa base cadastral, atualmente, torna-se quase que um requisito para uma administração bem sucedida.

As características dos sistemas de previdência demandam uma grande quantidade de dados referentes não somente ao participante titular (o próprio servidor), mas também aos dependentes vinculados a este. Além dos diversos dados cadastrais, a entidade terá que obter e armazenar informações referentes a toda história previdenciária pregressa de seus participantes. Essa história se inicia no momento em que o participante ingressou no mercado de trabalho, vinculando-se, conseqüentemente, a um sistema de previdência. A partir desse instante, toda e qualquer alteração (mudanças de emprego, tempo em que permaneceu sem trabalhar, remunerações recebidas) que tenha ocorrido na situação do participante deverá ser devidamente armazenada. Normalmente, tais informações são de difícil obtenção e armazenamento, contudo, dada a extrema importância que essas informações assumem em um sistema previdenciário, devem ser concentrados os esforços no sentido de coletá-las de forma consistente.

Percebe-se, então, que, dado a quantidade de dados cadastrais demandados por essas entidades, um sistema que possibilite não somente coletá-los e armazená-los, mas também trabalhar com os mesmos será de grande valia.

Um sistema integrado, que disponha dessa base cadastral, pode permitir ainda que se obtenham, sem maiores dificuldades, dados referentes ao perfil demográfico do grupo de participantes em um certo instante, bem como a evolução demográfica apresentada por essa população. Essas informações são de grande utilidade, uma vez que influenciam diretamente a quantificação das contribuições necessárias para que o sistema se mantenha tecnicamente equilibrado.

Desse modo, percebe-se a importância das informações originadas pelo sistema cadastral. Dada essa relevância, o controle a ser exercido sobre o mesmo deve ser rigoroso. Nesse sentido, o controle sobre o sistema cadastral deve focar dois aspectos principais: o controle sobre a alimentação do sistema (*os inputs*) e o controle sobre as atualizações do sistema. O primeiro aspecto objetiva que o sistema disponha de dados que realmente espelhem as características apresentadas pelos participantes. Já o segundo visará que as alterações ocorridas durante a vida do participante sejam informadas e integradas a base de dados.

O controle sobre os citados aspectos é fundamental, uma vez que um sistema cadastral desatualizado ou impreciso, além de totalmente inútil, fornecerá informações incorretas para as demais atividades da entidade, comprometendo o desempenho da mesma.

Entretanto, o papel exercido pelo sistema integrado de informações não se restringe ao gerenciamento do cadastro de participantes. Outra atividade que poderá ser bastante auxiliada com a sua implementação é a contabilidade das operações da organização.

Além da contabilização das operações e da geração dos demonstrativos contábeis exigidos pela legislação, um sistema integrado que contenha um módulo contábil possibilitará a geração de diversos relatórios gerenciais. Esses relatórios, por sua vez, podem auxiliar bastante os procedimentos de controle interno adotados pela entidade, assim como os procedimentos de auditoria realizados pelos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas).

Os citados relatórios gerenciais possibilitarão, por exemplo, um efetivo controle sobre a adequação das alíquotas de contribuição calculadas para os benefícios estruturados sob o regime de repartição simples (regime de caixa), uma vez que permitirão mensurar a frequência e os valores dos dispêndios realizados com estes benefícios. Além disso, poderão ainda subsidiar o controle sobre as despesas realizadas com inativos e pensionistas, uma vez que essas, segundo a legislação, não poderão ultrapassar doze por cento da receita corrente líquida do ente estatal instituidor do RPPS.

Essas são apenas algumas aplicações de caráter geral; o módulo contábil, entretanto, poderá ser utilizado de inúmeras formas para que seja exercido um rígido controle sobre as operações realizadas pelos RPPS, cabendo aos profissionais responsáveis a adoção das práticas que avaliem necessárias.

No que se refere às aplicações dos recursos arrecadados, um sistema integrado de informações poderá ser de grande utilidade tanto no controle sobre as aplicações realizadas como na avaliação da rentabilidade nestas obtida. Reitera-se que os RPPS devem aplicar seus recursos de acordo com as orientações da Resolução CMN nº 2.652, de 23 de setembro de 1999. Tal instrumento normativo especifica os limites, nos diferentes tipos de aplicações, a serem observados na aplicação dos recursos de caráter previdenciário. Desse modo, para que as entidades não sofram as sanções previstas na legislação, deverão ser observados tais limites, fato que, por si só, torna imprescindível um efetivo controle sobre essas operações.

Entretanto, outro fator que deve ser cuidadosamente monitorado é a rentabilidade obtida na aplicação de tais recursos, uma vez que as características dos regimes previdenciários capitalizados exigem que as aplicações apresentem no mínimo um retorno pré-determinado, conhecido também por “mínimo atuarial”. Ressalta-se que os RPPS tendem a acumular grandes somas de recursos, fato esse que desperta um grande interesse, por parte de instituições financeiras, em deter as suas administrações. Essa situação poderá ser bastante benéfica, uma vez que a competição entre essas instituições tende a baixar a taxa de administração cobrada dos RPPS, além de proporcionar ofertas de retornos mais elevados.

Outra aplicação relevante de um sistema integrado é a possibilidade de fornecer os dados e as informações demandadas pelas avaliações atuariais. Essas avaliações, exigidas pela legislação, são indispensáveis para a manutenção do equilíbrio técnico do sistema. Contudo,

para a sua realização é necessária uma grande quantidade de dados que se referem não somente aos participantes do regime, mas também aos aspectos contábeis, financeiros e normativos da entidade. Nesse sentido, ressalta-se que o grau de consistência dos dados e das informações fornecidas influenciará diretamente os resultados dessas avaliações, e estas, por sua vez, tendem a servir de embasamento para o processo de tomada de decisões dos gestores previdenciários. Logo, torna-se necessário que os dados fornecidos espelhem com exatidão as características da entidade e de seus participantes.

Apresentadas algumas das aplicações de um sistema de informações no âmbito das entidades previdenciárias, pode-se inferir que sua implantação tende a facilitar em muito as atividades desenvolvidas, além de propiciarem melhores condições para que as atividades de controle sejam efetivamente implementadas.

#### 5.1.2 O Controle Interno e a Fiscalização Externa

O controle interno, em uma entidade previdenciária, pode ser definido como a unidade responsável pelo gerenciamento do controle de todos os procedimentos e atividades exercidas pela organização. Assim sendo, objetiva garantir que a entidade seja administrada de forma eficiente e eficaz. Os métodos e os procedimentos adotados pela unidade de controle interno devem convergir para a direção que assegure o cumprimento da missão da empresa.

Ressalta-se que os funcionários responsáveis por tais atividades, além de deterem os conhecimentos técnicos necessários para exercerem suas atribuições, devem ter um conhecimento de toda a dinâmica de trabalho desenvolvido na entidade.

É relevante que se ressalte que o setor de controle interno deve exercer um controle gerencial sobre as atividades, visto que os procedimentos de controle mais específicos sobre determinadas atividades deverão ser realizados por funcionários ligados à execução das mesmas, até porque esses, por possuírem o conhecimento detalhado dessas atividades, apresentam melhores condições para exercê-lo. Nesse contexto, o papel do setor de controle interno será restringido ao gerenciamento e à organização desses procedimentos.



Além de exercer o controle sobre as diferentes atividades desenvolvidas no ambiente organizacional, essa unidade deverá se preocupar com a interação entre as diversas unidades que compõe a organização. Dessa forma, assim como na maioria das organizações, no âmbito de uma entidade previdenciária, uma das principais preocupações do setor de controle interno será a troca de informações entre os diferentes setores que a compõem, objetivando que as informações geradas em determinado setor cheguem ao conhecimento, no momento adequado, de todos os que destas necessitam.

Portanto, garantindo que a interação entre as unidades que compõem a entidade esteja apresentando os resultados esperados e exercendo o gerenciamento dos procedimentos de controle adotados pela entidade, além de se tornar uma ferramenta importante dentro da organização, tal setor poderá ainda auxiliar os procedimentos de fiscalização externa a que estão sujeitas tais entidades.

### 5.1.3 O Atendimento ao Segurado

O setor de atendimento ao segurado ou as pessoas responsáveis pela execução dessas atividades são outro importante mecanismo de controle para as entidades previdenciárias, visto que a estes é que o segurado se reporta quando necessita contatar a entidade.

Assim sendo, o citado setor receberá todas as solicitações e reclamações feitas pelos segurados, tendo acesso, portanto, a um importante *feedback* da forma como os participantes estão “enxergando” a entidade. Esse retorno proporcionará um diagnóstico do que necessita ser aprimorado para que as necessidades dos participantes sejam, mais facilmente, supridas.

No instante em que os participantes do RPPS perceberem que a entidade administradora do sistema se preocupa em aperfeiçoar os serviços prestados visando facilitar o relacionamento participante-entidade, estará se abrindo a possibilidade de se obter um maior êxito na implantação de políticas nas quais se faça necessário o auxílio dos participantes.

## 5.2 O Controle aplicado nos RPPS – Análise da Situação Atual

Objetivando-se diagnosticar a importância dada, pelos RPPS já instituídos ao controle das atividades, enfatizando os aspectos financeiros e atuariais, elaborou-se um questionário de pesquisa, o qual foi encaminhado para uma amostra dessas entidades.

O referido questionário estava subdividido em quatro partes distintas: a identificação da entidade, o controle sobre as atividades, os aspectos financeiros e os aspectos atuariais.

Desse modo, os resultados obtidos foram validados, tabulados e finalmente analisados. A seguir, encontram-se os aspectos principais extraídos do procedimento de pesquisa.

### 5.2.1 A Caracterização das Entidades Pesquisadas:

A primeira parte do questionário visava a identificação da entidade pesquisada. Desse modo, percebe-se, na Tabela 5.1, abaixo disposta, que foram objeto dessa pesquisa três entidades de pequeno porte, duas entidades de médio e duas entidades de grande porte, totalizando um universo de, aproximadamente, quatrocentos e cinquenta mil participantes. É importante que se tenha em mente que, conforme citado anteriormente, a magnitude da entidade estará diretamente relacionada com os procedimentos de controle por ela adotados.

Tabela 5.1: A Caracterização das Entidades Pesquisadas

Identificação	Número de Participantes			Natureza Jurídica
	Ativos	Inativos	Pensionistas	
Entidade A	120.000	62.000	23.000	Serv. Social Autônomo
Entidade B	113.074	42.872	20.269	Autarquia
Entidade C	24.115	4.383	1.492	Autarquia
Entidade D	18.231	5.702	4.165	Autarquia
Entidade E	4.987	1.233	469	Autarquia
Entidade F	4.000	750	450	Autarquia
Entidade G	1.086	7	1	Autarquia

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à natureza jurídica das entidades, percebe-se que, com exceção da Entidade A, as restantes são todas autarquias de direito público. A Entidade A classifica-se como serviço

social autônomo paradministrativo, com personalidade jurídica de direito privado, com autonomia técnica e financeira, fato este que, de certa forma, proporciona uma maior independência para os seus administradores.

### 5.2.2 O Controle sobre as Atividades:

Os dados coletados referentes ao controle das atividades exercidas foram divididos em duas tabelas para que sua análise fosse facilitada. Desse modo, a Tabela 5.2 apresenta a disponibilidade ou não pelas entidades de alguns mecanismos de controle, e a Tabela 5.3 apresenta outros aspectos que objetivam evidenciar a implementação, ou a falta desta, de procedimentos de controle.

A segunda parte do questionário referia-se à identificação da atenção dispensada pelas entidades pesquisadas a alguns aspectos relacionados ao controle de suas atividades. Assim sendo, percebe-se que apenas duas entidades dispõem de um sistema integrado de informações para o gerenciamento de suas atividades. Conforme citado anteriormente, essa ferramenta assume um relevante papel em um ambiente previdenciário, facilitando sensivelmente o controle sobre os procedimentos desenvolvidos. As Entidades Fechadas de Previdência Complementar, organizações que complementam os benefícios de segurados do INSS e serviram de parâmetro para a idealização dos RPPS, dificilmente operam sem um sistema integrado de informações. Portanto, embora essa demanda ainda não seja tratada com a devida importância, os gestores previdenciários tendem a perceber a relevância dessa ferramenta e sua adoção deverá ser concretizada.

Tabela 5.2: O Controle sobre as Atividades – Parte I

Identificação	Dispõe de um Sistema Integrado de Informações	Possui setor específico de Controle Interno	Possui setor específico de Atendimento ao Participante
Entidade A	Sim	Sim	Sim
Entidade B	Não	Sim	Sim
Entidade C	Não	Não	Sim
Entidade D	Não	Não	Não
Entidade E	Não	Não	Sim
Entidade F	Sim	Sim	Sim
Entidade G	Não	Não	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analogamente ao item anterior, percebe-se que apenas três entidades dispõem de um setor específico responsável pelo controle interno da organização. Ressalta-se que, entre estas, duas possuem também um sistema integrado de informações. Embora não se tenha a comprovação de tal assertiva, pode-se inferir que o próprio setor de controle interno pode ter intercedido para que a implementação de um sistema integrado tenha se efetivado. As Entidades A e B, dado o porte que possuem, demandam, mais acentuadamente, tanto de um sistema integrado como de um setor responsável pelo controle interno. A Entidade A já possui esses mecanismos de controle. Entretanto, é bastante preocupante que a Entidade B não disponha de um sistema integrado, uma vez que engloba um número expressivo de participantes e, conseqüentemente, deve gerenciar uma quantidade expressiva de informações e procedimentos. Por outro lado, é louvável que a Entidade F, considerada uma entidade de pequeno porte (cinco mil e duzentos participantes) disponha de tais mecanismos de controle, uma vez que a maioria das entidades pesquisadas não os dispõe.

Contudo, em relação ao atendimento dos participantes, com exceção da Entidade D, todas as pesquisadas possuem um setor específico de atendimento ao segurado. Ressalta-se que a Entidade D foi instituída em janeiro de 2003, operando, portanto, a menos de seis meses, e que seu organograma prevê a existência do citado setor, porém o mesmo ainda não está operando. É importante que se destaque que esse setor proporciona um importante *feedback* da forma que o participante interage com a entidade. As informações coletadas por esse setor, no desempenho de suas atribuições, podem auxiliar bastante a revisão de procedimentos que não estejam satisfazendo as necessidades dos participantes e da própria organização.

Tabela 5.3: O Controle sobre as Atividades – Parte II

Identificação	Situação do Cadastro de Participantes		Monitoração dos Benefícios Concedidos		Presta contas aos Conselhos Fiscal e de Administração	
	Qualidade	Atualizado	Realiza	Periodicidade	Presta	Periodicidade
Entidade A	Boa	Sim	Sim	Semestral	Sim	Mensal
Entidade B	Boa	Sim	Sim	Mensal	Sim	Mensal
Entidade C	Boa	Sim	Não	-	Sim	Bimestral
Entidade D	Razoável	Não	Não	-	Sim	Mensal
Entidade E	Boa	Sim	Sim	Anual	Sim	Mensal
Entidade F	Muito boa	Sim	Sim	Anual	Sim	Mensal
Entidade G	Boa	Sim	Sim	-	Sim	Mensal

Fonte: Elaborado pelo autor.

A verificação da situação do cadastro dos participantes da Entidade, conforme já fora demonstrado, é um tópico de extrema relevância para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da entidade. Dentre as entidades pesquisadas, apenas a Entidade D respondeu que seu cadastro não se encontra atualizado e que os dados de que dispõe são de qualidade razoável. Nesse aspecto, é válido que se destaque que nem sempre as pessoas que responderam ao questionário encaminhado têm consciência da expressiva quantidade de informações referentes a cada participante de que as entidades deveriam dispor. No contato prático com as entidades pesquisadas, verificou-se que, embora os gestores acreditem que o cadastro de participantes se encontra em boa qualidade, as entidades não dispõem de todos os dados demandados para garantia do equilíbrio técnico do sistema.

Outro aspecto questionado se refere à realização de uma monitoração periódica da condição dos beneficiários, participantes que estão em gozo de benefício, do RPPS. Esta foi a primeira questão pesquisada referente a um procedimento prático de controle. As características de determinados benefícios ofertados pelos RPPS demandam que o beneficiário se enquadre nos requisitos de concessão. Por exemplo, para um aposentado por invalidez a condição para percepção de tal benefício seria a permanência na condição de inválido. Já para o caso de uma pensão concedida, esta será devida enquanto o pensionista sobreviver, caso a mesma seja vitalícia, ou até que o pensionista atinja determinada idade, quando concedida em caráter temporário. Portanto, a monitoração da condição de beneficiário faz-se necessária, a fim de que seja evitado o pagamento de benefícios que não sejam devidos. A título de exemplificação das vantagens proporcionadas pela adoção deste procedimento, o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) realizou recentemente um recadastramento de seus pensionistas, no qual constatou que muitos já haviam falecido e tal evento não fora informado para o Instituto, logo, alguém estava recebendo essa pensão de forma ilegal. Quanto aos dados levantados, destaca-se que, embora seja um procedimento aparentemente simples, as duas entidades de médio porte pesquisadas não realizam tal monitoração, o que proporciona maiores condições para possíveis fraudes contra o sistema.

O último ponto pesquisado referente ao controle das atividades foi a prestação de contas por parte da entidade a seus conselhos administrativo e fiscal. Todas as entidades prestam contas, na maioria dos casos, mensalmente a seus conselhos. Entretanto, é válido que se frise que é importante que os componentes desses conselhos tenham os conhecimentos técnicos necessários para não somente apreciarem as contas apresentadas, mas também as

criticarem caso seja necessário. Deve-se evitar que essa prestação de contas se torne um procedimento *pro forma*, uma vez que tais conselhos foram criados justamente para que os participantes da entidade se encontrem representados em sua administração e para que se exerça um controle sobre as atividades desenvolvidas.

### 5.2.3 Quanto aos Aspectos Financeiros:

No que se refere aos aspectos financeiros pesquisados, optou-se por dividir a apresentação dos dados coletados em duas tabelas distintas. A primeira apresenta dados relativos ao repasse das contribuições arrecadadas e o planejamento do fluxo de caixa da entidade. Já na segunda é possível identificar informações referentes à gestão dos recursos previdenciários.

Tabela 5.4: Aspectos Financeiros – Parte I

Identificação	Repasso das Contribuições		Planejamento de Fluxo de Caixa		
	Em dia	Tx. de Correção	Realiza	Periodicidade	Revisão
Entidade A	Sim	IGPM+6% a.a.	Sim	Mensal	Anual
Entidade B	Não	TR	Sim	Anual	-
Entidade C	Sim	-	Não	-	-
Entidade D	Não	-	Sim	Mensal	-
Entidade E	Sim	-	Sim	Mensal	-
Entidade F	Não	IGPM+6% a.a.	Sim	Anual	Anual
Entidade G	Sim	-	Sim	Mensal	Mensal

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na Tabela 5.4, pode-se averiguar que três das entidades questionadas não recebem as contribuições previdenciárias no prazo acordado. Quanto à parcela sob responsabilidade do patrocinador, esse atraso, apesar de bastante prejudicial, até pode ser explicado tendo em vista a realidade das finanças públicas de muitos Estados e Municípios; já para a parcela arrecadada dos participantes, contudo, nenhuma explicação é plausível, tendo em vista que esse montante não pertence ao ente público; pertence, sim, aos próprios participantes do sistema, que simplesmente deixaram a cargo do ente público destiná-lo à entidade previdenciária respectiva. Entretanto, o fato mais preocupante é que a maioria das entidades pesquisadas, quando recebem contribuições em atraso, não as recebem corrigidas. Considerando que estes recursos estariam aplicados, sendo capitalizados para arcar com os compromissos futuros

assumidos pela entidade, os mesmos, quando repassados em atraso, deveriam ser atualizados monetariamente e corrigidos financeiramente, utilizando-se, para tanto, a taxa de juros adotada pelo plano técnico da entidade. Caso essa situação não se verifique, fatalmente o equilíbrio técnico do sistema será afetado.

A outra informação, ilustrada na Tabela 5.4, se refere ao planejamento do fluxo de caixa da entidade. Dentre as pesquisadas, apenas a Entidade C respondeu que não realiza tal procedimento, porém a questão que se coloca é de que forma este é realizado. Em razão das características da pesquisa realizada, tornou-se inviável obter essa informação. Conforme citado no Capítulo 3, o planejamento do fluxo de caixa deveria considerar diversos fatores, muitos deles (riscos iminentes, expectativa de dispêndios com benefícios, etc) dependentes de análises atuariais. Dessa forma, este pode se tornar uma tarefa não tão simples quanto possa parecer. Nesse contexto, embora a maioria das entidades o realize mensalmente, deve-se verificar a consistência dos planejamentos realizados. No momento em que a entidade dispuser de um planejamento eficiente de seu fluxo de caixa, o controle sobre os recursos arrecadados e sobre os dispêndios realizados poderá ser realizado com maior eficácia.

Tabela 5.5: Aspectos Financeiros – Parte II

Identificação	Gestão dos Recursos Previdenciários			
	Administração	Verificação de Rentabilidade	Forma de Controle	Conforme Res. CMN Nº 2.652/99
Entidade A	Própria	Mensal	Relatório Gerencial	Sim
Entidade B	Terceirizada	Mensal	Relatório Gerencial	Sim
Entidade C	Própria	Mensal	Relatório Gerencial	Sim
Entidade D	Própria	Mensal	Relatório Gerencial	Sim
Entidade E	Própria	Mensal	Relatório Gerencial	Sim
Entidade F	Própria	Mensal	Sist. Informatizado	Sim
Entidade G	Própria	Mensal	Relatório Gerencial	Não

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 5.5 proporciona uma visão geral da forma com que as entidades pesquisadas estão gerindo os recursos provisionados. A administração destes, com exceção da Entidade B, é realizada por funcionários do próprio quadro de pessoal. Nesse cenário, caso os profissionais responsáveis por tais atividades possuam os conhecimentos técnicos necessários para desempenhá-las, a entidade pode conseguir vantagens significativas, uma vez que não terá que arcar com custos de contratação de uma determinada instituição financeira para desempenhar essa função. Já a Entidade B arcará com mais essa despesa. Nesse caso, é

importante que se verifique a possibilidade de minimizar a remuneração de tal prestação de serviço, uma vez que a concorrência entre as entidades financeiras é bastante acirrada.

A verificação da rentabilidade obtida na aplicação dos recursos previdenciários é realizada mensalmente por todas as entidades e, com exceção da Entidade F, são utilizados relatórios gerenciais para essa verificação. É importante que se destaque que a Entidade F dispõe de um sistema informatizado para verificação da rentabilidade obtida em suas aplicações. Essa ferramenta pode, não somente auxiliar o desempenho dessa tarefa, mas também proporcionar um maior controle e uma maior segurança nesses procedimentos.

Por fim, excluindo a Entidade G, todas as demais estão observando os parâmetros estabelecidos pela Resolução CMN n.º 2.652/99 na escolha dos seus investimentos. Em contato com a essa organização, verificou-se que esta ainda não se encontra enquadrada nos limites impostos pela resolução, contudo a entidade está passando por um processo de adequação que objetiva o atendimento das normas estabelecidas nesse instrumento normativo.

#### 5.2.4 Quanto aos Aspectos Atuariais:

A quarta parte do questionário referia-se aos aspectos de natureza atuarial. Inicialmente, conforme explicitado na Tabela 5.6, procurava-se identificar se as entidades possuíam, em sua estrutura, um setor específico responsável pelas atividades dessa natureza, e, posteriormente, verificar a periodicidade com que eram realizadas as avaliações atuariais.

Tabela 5.6: Aspectos Atuariais – Parte I

Identificação	Possui um setor específico de Atuária	Periodicidade das Avaliações Atuariais
Entidade A	Sim	Semestral
Entidade B	Não	Anual
Entidade C	Não	Anual
Entidade D	Não	Anual
Entidade E	Não	Anual
Entidade F	Não	Anual
Entidade G	Não	Anual

Fonte: Elaborado pelo autor.



A análise dos dados coletados permite que se identifique que apenas a Entidade A possui um setor de atuária e que somente tal entidade realiza mais de uma avaliação atuarial por exercício social. Naturalmente, a existência de um setor de atuária permite que a Entidade A exerça um acompanhamento mais efetivo sobre as variáveis que influenciam o equilíbrio técnico da organização. As demais entidades, que não possuem pessoal especializado nessa área, contratam assessorias para realizar suas avaliações. Embora já mencionado no Capítulo 3, ressalta-se que a legislação obriga tais entidades a realizarem anualmente uma avaliação atuarial para organizar e revisar seu plano de custeio e de benefícios. Entretanto, espera-se que os gestores de tais entidades se conscientizem da importância de se realizar uma monitoração mais efetiva sobre os aspectos que possam interferir na manutenção do equilíbrio técnico do sistema, e não encarem o fato de estarem compelidos a realizar uma avaliação anual como uma mera formalidade, uma vez que os resultados destas diagnosticam a real situação das entidades por eles administradas.

Já a Tabela 5.7 procura identificar a disponibilidade de dados e informações necessárias para embasar qualquer análise atuarial. Tal verificação se torna relevante, pois não teria sentido a realização de avaliações atuariais sem que os dados fornecidos espelhem as características dos participantes e do próprio cenário em que se encontra inserida a entidade, uma vez que os resultados apresentados poderiam não representar a realidade. Observando as respostas obtidas, pode-se perceber que apenas a Entidade A e a Entidade F responderam positivamente a todas as indagações realizadas. Certamente, não é coincidência que estas sejam as únicas entidades que dispõem de um sistema integrado de informações, o que comprova que tal ferramenta auxilia bastante a administração de entidades previdenciárias.

Tabela 5.7: Aspectos Atuariais – Parte II

Identificação	Possui informações ref. à Rotatividade de Pessoal	Possui informações ref. ao tempo de serviço passado	Possui informações ref. a ex-servidores	Diferencia SRC e SRB
Entidade A	Sim	Sim	Sim	Sim
Entidade B	Sim	Não	Sim	Sim
Entidade C	Não	Sim	Sim	Sim
Entidade D	Não	Não	Sim	Não
Entidade E	Sim	Não	Sim	Não
Entidade F	Sim	Sim	Sim	Sim
Entidade G	Sim	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor.

Outro aspecto que merece destaque é o fato de que a maioria das entidades pesquisadas não disponha de informações referentes ao tempo de serviço passado de seus participantes. Tais informações, destaca-se novamente, assumem um papel relevante na manutenção do equilíbrio da organização. Portanto, embora de difícil obtenção, deveriam estar disponíveis em toda e qualquer entidade previdenciária.

Tabela 5.8: Aspectos Atuariais – Parte III

Identificação	Ente possui política salarial	Dispõe relatórios gerenciais ref. à concessão de benefícios	Realiza revisão cadastral
Entidade A	Sim	Sim	Sim
Entidade B	Sim	Sim	Não
Entidade C	Sim	Sim	Não
Entidade D	Não	Sim	Não
Entidade E	Não	Sim	Não
Entidade F	Não	Sim	Sim
Entidade G	Não	Sim	Não

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na Tabela 5.8, procurou-se, primeiramente, verificar se o ente público instituidor do RPPS possui uma política salarial para seu quadro de servidores. Tal questão, embora seja totalmente independente da organização das entidades, é relevante no que se refere ao equilíbrio atuarial, pois existe a necessidade de se projetar o quanto o participante estará recebendo no instante em que vier a se aposentar e, além disso, uma vez que a contribuição recolhida é um percentual da remuneração percebida, é necessário que se projete o quanto esse participante irá recolher para a entidade durante sua vida laboral.

O segundo aspecto verificado objetiva a simples verificação do controle exercido pela entidade sobre os dispêndios realizados com cada um dos diferentes tipos de benefícios concedidos. Tal controle deve verificar, entre outros tópicos, se as alíquotas de contribuição calculadas para os benefícios estruturados sob o regime de repartição simples estão sendo suficientes para cobrir os custos por estes apresentados.

Finalmente, o último questionamento realizado faz menção à questão da revisão cadastral da entidade. Sendo o cadastro de participantes a principal “matéria-prima” utilizada nos procedimentos realizados, torna-se necessário que o mesmo seja consistente e atualizado. Novamente, verifica-se que as duas entidades que dispõem de um sistema integrado

destacam-se das demais. Contudo, o fato de que as demais não disponham dessa ferramenta não impede que estas realizem a citada revisão cadastral, o que pelo menos garantiria a manutenção de uma base cadastral atualizada.

#### 5.2.5 Análise dos Resultados Obtidos:

Analisando-se os resultados obtidos, de forma agregada, pode-se constatar que, no geral, as entidades pesquisadas não consideram, com a devida importância, os aspectos atinentes ao controle de suas atividades. Ainda que a amostra pesquisada seja composta por um grupo de entidades, quanto as suas estruturas, bastante heterogêneo, pode-se verificar que são poucas as entidades que se preocupam com questões referentes a seu controle interno e são poucas as que dispõem de um sistema integrado de informações. É importante, que se perceba, que nem mesmo a Entidade B, considerada de grande porte, dispõe desses mecanismos mínimos para que se desenvolva um eficaz controle em sua organização.

Por outro lado, pelas respostas coletadas parece que a maioria das entidades presta contas regularmente aos Conselhos de Administração e Conselho Fiscal. A dúvida que se poderia levantar é se o grau de fiscalização imposto por esses conselhos é realmente rígido.

Quanto aos aspectos financeiros, pode-se constatar que os resultados mais preocupantes, constatados em quatro entidades pesquisadas, são a ausência de correção nas contribuições repassadas em atraso e a ausência de revisão e de adequações no planejamento de fluxo de caixa realizado. Já os resultados constatados nos demais fatores avaliados podem ser considerados satisfatórios.

Já no que se refere aos aspectos de natureza atuarial, observa-se que, com exceção da Entidade A, nenhuma possui atuários em seu quadro de pessoal e que estas somente realizam avaliações atuariais anualmente. Nesse contexto, é oportuno que se comparem tais instituições com as entidades de previdência complementar – os “fundos de pensão” – os quais, salvo raríssimas exceções, possuem esse profissional em seu quadro de funcionários. Esse cenário possibilita que desequilíbrios de ordem técnica venham a atingir a entidade. Quanto aos demais aspectos de natureza atuarial questionados, somente a necessidade de revisão cadastral parece ser ignorada pela maior parte das entidades.

Assim sendo, resumidamente, pode-se concluir que, dentre as entidades pesquisadas, as Entidades A e F destacam-se das demais por estarem, aparentemente, muito bem estruturadas, tanto no que se refere ao controle de suas atividades, quanto à observação dos aspectos relacionados ao equilíbrio financeiro e atuarial das mesmas. Já as outras entidades parecem carecer de uma estrutura mais organizada, colocando em risco seu equilíbrio financeiro e atuarial.

## **CAPÍTULO 6**

### **UM MÉTODO DE CONTROLE PARA OS RPPS**

---

Após a análise dos dados coletados na pesquisa desenvolvida, delinear-se-á, neste capítulo, um método de controle para as entidades responsáveis pela cobertura previdenciária dos servidores públicos e seus dependentes, no âmbito de cada ente federativo.

Inicialmente, ressalta-se que o objetivo do presente método é a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial em tais entidades e que o mesmo foi elaborado com base na estrutura usualmente adotada por essas organizações.

#### **6.1 O Método de Controle**

Analogamente ao processo de controle, o método ora delineado caracteriza-se por ser um procedimento cíclico, que estará sendo constantemente retroalimentado pelas constatações obtidas em sua aplicação.

Desse modo, o método elaborado é composto por cinco etapas principais. Cada uma dessas etapas, por sua vez, é composta por procedimentos sobre os quais, para serem adequadamente executados, devem ser exercidos sub-procedimentos de controle.

Assim, na Figura 6.1 encontram-se expostas estas cinco etapas principais que compõem o presente método de controle. Observa-se que, embora seja um procedimento cíclico, ocorre uma interação entre essas etapas, podendo os resultados obtidos em uma refletir nos procedimentos que compõem uma outra.

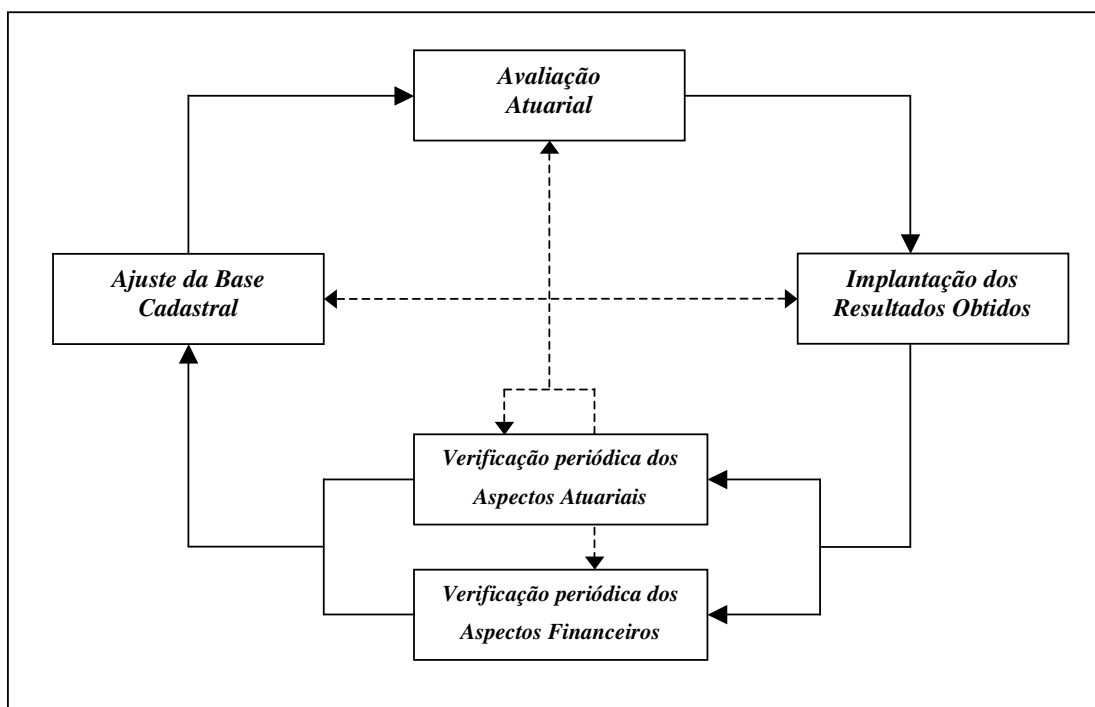


Figura 6.1: O Método de Controle para os RPPS

### **1ª Etapa - Ajuste da Base Cadastral:**

A primeira etapa consiste em ajustar a base cadastral da entidade às necessidades impostas pelo cenário em que se encontram inseridos os RPPS. Entretanto, essa etapa é composta por diversos procedimentos, não se restringindo unicamente à correção dos dados disponíveis. Primeiramente, deve ser realizado um levantamento de todos os dados dos participantes do regime de que a entidade necessite dispor. Essa fase da primeira etapa deve ser realizada com extremo cuidado, uma vez que cada setor da entidade tende a demandar determinadas informações. Caso alguma dessas informações demandadas deixe de ser coletada, sua posterior obtenção, além de gerar custos adicionais, poderá criar um descrédito dos participantes em relação à administração da entidade. Portanto, aconselha-se que essa definição seja realizada por uma comissão, cujos integrantes desempenhem suas atividades nos diferentes setores da organização.

Definidos quais os dados que serão coletados, deverá ser pensada a forma de coleta e de armazenamento dos mesmos. Embora tais procedimentos não sejam foco desse método, os

gestores previdenciários devem garantir que estes sejam realizados de forma segura e confiável.

Obtidos todos os dados necessários referentes aos participantes do sistema, aconselha-se que seja realizada uma validação dos mesmos. Uma forma simples de se realizar esta tarefa seria encaminhar uma cópia de das informações cadastrais aos participantes solicitando que os mesmos as revisem e solicitem que a entidade realize as correções que se façam necessárias.

Sabe-se que os procedimentos até então expostos apresentarão um custo considerável para a entidade. Entretanto, deve-se destacar que estes, em princípio, serão realizados uma única vez, visto que, determinados os dados que devem ser coletados, o cadastro dos participantes que ingressem no regime posteriormente já será realizado de forma adequada.

A partir de então, a entidade deve preocupar-se com a manutenção de sua base cadastral. Além de conscientizar os participantes da importância de informar as alterações que venham a ocorrer em seus dados, não se pode deixar de incorporar à base cadastral os dados referentes aos participantes ingressantes no regime. Objetivando checar periodicamente a situação cadastral dos participantes, a entidade poderia encaminhar aos mesmos, em conjunto com o extrato individual de prestação de contas, um espelho de sua atual situação cadastral, solicitando que estes solicitem as alterações dos dados incorretos. Tal procedimento pode ser facilmente adotado, uma vez que, conforme abaixo transcrito, a legislação estabelece a compulsoriedade do envio de um extrato anual de prestação de contas para o segurado.

PORTARIA MPAS Nº 4.992, DE 05 DE FEVEREIRO DE 1999

“...

*Art. 12. No registro individualizado das contribuições do servidor e do militar ativos de que trata o inciso VII do art. 2º desta Portaria, devem constar os seguintes dados:*

- I. nome;*
- II. matrícula;*
- III. remuneração;*
- IV. valores mensais e acumulados da contribuição do servidor ou do militar;*
- V. valores mensais e acumulados da contribuição do respectivo ente estatal referente ao servidor ou ao militar.*

*§ 1º O segurado será cientificado das informações constantes de seu registro individualizado mediante extrato anual de prestação de contas.*

...”

Portanto, de forma sintética, pode-se dizer que os procedimentos que compõem a primeira etapa são os seguintes:

- a) Definição das informações demandadas pela entidade e dos dados a serem coletados.
- b) Coleta e armazenamento dos dados.
- c) Validação dos dados armazenados.
- d) Manutenção e atualização da base cadastral.

No que se refere aos quatro procedimentos acima, é preciso que se considere que os dois primeiros, conforme citado anteriormente, serão realizados, em princípio, com uma frequência bastante reduzida, já que somente se farão necessários quando alterações no cenário em que estão inseridas as entidades previdenciárias demandem a coleta de novas informações. Por outro lado, os dois últimos deverão ser intensamente utilizados, objetivando dispor de uma base cadastral atualizada e confiável.

Ressalta-se, ainda, que a esses procedimentos estão associados sub-procedimentos de controle. Quanto à definição de que dados deverão ser coletados, um equívoco poderá comprometer não somente os demais procedimentos dessa etapa, mas também as etapas seguintes do método ora apresentado. Da mesma forma, uma coleta ineficiente ou um armazenamento inadequado tendem a trazer as mesmas conseqüências. Já a relevância do procedimento de validação é facilmente perceptível, uma vez que a alimentação do sistema da entidade (espera-se que as entidades se conscientizem da importância de armazenar as informações em meio eletrônico e não invistam seus recursos nos já ultrapassados arquivos físicos) será realizada por seus funcionários, fato este que, certamente, acarretará a ocorrência dos chamados “erros humanos”. Por fim, embora já anteriormente citado, deve-se enfatizar que uma base cadastral desatualizada não será de qualquer utilidade para a entidade; a manutenção e a atualização cadastral, portanto, também se tornam indispensáveis.

### **2ª Etapa – Avaliação / Reavaliação Atuarial:**

A segunda etapa consiste, em um primeiro momento, na realização da avaliação atuarial inicial da entidade e, após a implantação do RPPS, nas reavaliações atuariais anuais exigidas pela legislação. É importante que se frise a dependência dessa etapa em relação à



anteriormente apresentada. A execução de uma avaliação atuarial apresenta um custo considerável para a Entidade, e esse procedimento pode se tornar totalmente ineficiente se a base cadastral utilizada como parâmetro para sua realização estiver incompleta ou desatualizada, gerando resultados estimados que, na maioria das vezes, não condizem com a realidade da organização. Portanto, a priori, já se sabe que o sucesso dessa segunda etapa estará condicionado ao êxito obtido na etapa anterior.

Nessa etapa específica desse método de controle, as entidades podem ser divididas em dois grupos distintos: as que possuem profissionais capacitados para sua realização e as que terceirizam tais atividades. A realização de avaliações atuariais é uma atividade privativa do atuário, entretanto a tendência que se verifica é que apenas as entidades de maior porte possuam em seu quadro de pessoal tal profissional, e que a terceirização dessas atividades parece ser a opção adotada pelas organizações de menor porte. Assim, embora o objetivo desta etapa não sofra qualquer alteração, a mesma deverá ser adaptada à realidade de cada organização.

Após tais considerações iniciais, deve-se atentar aos procedimentos que irão compor essa segunda etapa. No que se refere à execução da avaliação atuarial, o primeiro passo a ser observado pelas entidades deve ser a determinação, principalmente nos casos de terceirização desta atividade, de quais serão os documentos a serem gerados e quais os elementos a serem definidos ao término do procedimento. Nesse sentido, deverão ser levantados todos os documentos de natureza atuarial necessários para atender a legislação e propiciar subsídios para a manutenção do equilíbrio da entidade. Além desses documentos, a entidade deve exigir que a avaliação atuarial apresente os elementos mínimos exigidos pelo MPAS, para que não venha a sofrer as sanções previstas na legislação. Na data da elaboração deste estudo, encontrava-se disponível na Internet ([http://www.previdenciasocial.gov.br/11\\_16.asp](http://www.previdenciasocial.gov.br/11_16.asp)), o rol desses elementos mínimos. Contudo, caso tal acesso seja desativado, tais informações poderão ser solicitadas junto ao referido ministério.

Inicialmente, para a realização de qualquer avaliação atuarial, far-se-á necessário que a entidade disponha da base normativa definidora de seu plano de custeio e de benefícios. Essas normas devem definir, de forma transparente, quem serão os segurados, que benefícios serão oferecidos e quais os critérios de elegibilidade para auferi-los, quais as formas de financiamento e quais as fontes de custeio do plano. Enfim, a partir dessa base normativa,

deve-se ter condições de definir toda a estruturação da entidade. Ressalta-se que os profissionais responsáveis pela execução da avaliação deverão ter pleno acesso às citadas normas, e que os pontos polêmicos que porventura possam existir, deverão ser esclarecidos e definidos com os gestores previdenciários. Somente para fins de exemplificação, pode-se citar a problemática que se verifica nas fontes de custeio do RPPS. Os normativos de diversas entidades dispõem que os inativos deverão contribuir para o sistema; o STF, contudo, já proferiu decisão isentando os mesmos desta contribuição, uma vez que a considerou inconstitucional. Assim, deve-se definir, antes de se iniciar a avaliação, se deverá ser considerada ou não a contribuição de tal grupo de participantes. Analogamente, ocorrerão outros aspectos que suscitarão maiores esclarecimentos e sugere-se que estes sejam definidos em conjunto com a administração da entidade.

Conhecida a estruturação da entidade e esclarecidos os aspectos que se façam necessários, cabe ao atuário responsável pela execução da avaliação solicitar os dados demandados por tal procedimento.

Recebida esta solicitação a entidade deverá gerar e disponibilizar os dados requeridos. Dada a quantidade de informações fornecidas é oportuno que seja realizada uma revisão de caráter gerencial sobre os dados gerados, antes de repassá-los ao atuário, uma vez que estes embasarão a avaliação. Assim, o fornecimento destes de forma imprecisa poderá comprometer todo o trabalho posteriormente desenvolvido.

Fornecidos os dados e as informações solicitadas, o próximo passo será a execução da avaliação em si por parte do atuário. A forma adotada para realizá-la extrapola o objetivo do presente método e, portanto, não será analisada.

Encerrada a avaliação atuarial, esta será entregue à administração da entidade, que deverá estudá-la e levantar todos os aspectos que ainda necessitem ser esclarecidos com o profissional responsável pela execução da avaliação. Por fim, é interessante que estejam elucidadas as dúvidas e as questões levantadas, para que, a partir de então, possam se colocar em prática os resultados obtidos na avaliação.

Dado ao exposto, os procedimentos que compõem esta segunda etapa são os seguintes:

- a) Definição do que será realizado (documentos e elementos).

- b) Disponibilização da base normativa contendo a estrutura do plano.
- c) Estudo da base normativa, definições e esclarecimentos junto à administração da entidade.
- d) Solicitação da base de dados a ser gerada e disponibilizada.
- e) Validação dos dados a serem fornecidos.
- f) Execução da avaliação atuarial.
- g) Apresentação dos resultados e posterior esclarecimentos.

Nessa etapa, novamente pode-se associar aos procedimentos acima processos de controle. Nesse sentido, destaca-se a importância do procedimento de validação da base de dados gerada antes de disponibilizá-la para a avaliação, uma vez que dados fornecidos de forma incorreta podem comprometer não somente essa etapa do método de controle, mas também causar desequilíbrios de ordem técnica no sistema previdenciário.

### **3ª Etapa – Implantação dos Resultados Obtidos:**

Finalizada a avaliação atuarial, deve-se pensar na realização da implantação dos resultados obtidos. Nessa etapa, deve-se considerar duas situações distintas: a avaliação atuarial inicial, realizada quando da implantação do RPPS, e as reavaliações atuariais anuais.

Conforme citado anteriormente, a avaliação atuarial inicial objetiva diagnosticar a situação previdenciária do ente instituidor, determinando as alíquotas de contribuição que garantiriam o equilíbrio atuarial do sistema, bem como o Passivo Atuarial Inicial (PAI) do regime previdenciário a ser instituído. Assim sendo, à administração da entidade não cabe outra alternativa senão implantar as alíquotas contributivas indicadas e garantir formas para que o passivo determinado comece a ser amortizado.

Já as reavaliações atuariais anuais, após o término de cada exercício social, objetivam revisar o plano de custeio e de benefícios da entidade. Logo, seus resultados podem sugerir tanto a manutenção das alíquotas vigentes, assim como sua majoração ou sua redução. É importante que se tenha em mente que um plano previdenciário capitalizado se caracteriza pela gestão de recursos durante um longo período, fato esse que deve ser considerado na definição dos parâmetros que embasarão as decisões de manter, majorar ou reduzir as alíquotas contributivas. Dessa forma, deve-se relembrar que o processo de controle, discutido

no Capítulo 2, preceitua que somente alterações relevantes, que extrapolem significativamente os parâmetros preestabelecidos, deverão ser consideradas.

Além dessas considerações referentes às alíquotas de contribuição, as avaliações anuais verificarão também se o nível das reservas técnicas que a entidade provisionou são suficientes para arcar com os compromissos assumidos e se a estratégia adotada para amortização do passivo atuarial inicial está sendo cumprida de forma que o mesmo seja amortizado no prazo estabelecido pela legislação. Portanto, caso se verifique alguma discrepância no que tange a esses aspectos, a avaliação deverá diagnosticá-la e levá-la ao conhecimento da administração da entidade, e sobre esta recairá a responsabilidade de tomar as decisões que considerar mais oportunas.

Ainda no que se reporta à implantação dos resultados obtidos, deve-se destacar que a avaliação atuarial de um regime previdenciário é o único instrumento capaz de diagnosticar atuais e futuros desequilíbrios de ordem técnica. Dessa forma, os resultados destas não podem ser desconsiderados. Infelizmente, na prática, tem-se verificado a influência de interesses políticos na adoção de determinadas ações. Essas ocorrências, além de desequilibrarem o sistema, são um desrespeito aos servidores cobertos pelo RPPS e demonstram uma falta de consideração dos administradores públicos em relação àqueles. Cabe, portanto, aos representantes dos servidores na administração da entidade, assim como aos conselhos administrativo e fiscal exigirem a adoção dos procedimentos que se façam necessários para que o RPPS se mantenha equilibrado. No mesmo sentido, espera-se que o MPAS, órgão responsável pela fiscalização dos RPPS, reprima de forma severa tais atitudes.

#### **Considerações preliminares referentes a 4ª e a 5ª Etapas:**

As três etapas anteriores são compostas por procedimentos que visam alicerçar todo o sistema previdenciário, e suas características requerem que as mesmas sejam realizadas com uma frequência inferior em relação à demandada pelas etapas quatro e cinco que fecham o ciclo proposto pelo presente método de controle. Essas últimas duas etapas serão tratadas separadamente apenas para tornar mais didática sua compreensão, entretanto poderiam, sem prejuízo algum, ser consideradas de forma integrada, uma vez que deverão ser realizadas concomitantemente.

#### **4ª Etapa – Verificação periódica dos Aspectos Atuariais:**

A verificação periódica dos aspectos atuariais é de uma etapa peculiar que será de difícil execução para as entidades que não disponham de um atuário em seu quadro de pessoal, já que este é o profissional habilitado para realizar tais atividades.

Esta etapa objetiva diagnosticar, previamente, os desvios entre o que foi projetado no plano técnico da entidade e o que realmente tem-se verificado na prática. Esses desvios, quando detectados previamente e considerados significativos, poderão ser corrigidos sem que causem maiores prejuízos para a entidade. Embora a avaliação atuarial anual deva diagnosticá-los, esta ocorre somente após o término de cada exercício financeiro, e tal lapso temporal pode ser demasiadamente longo em determinadas situações. Para fins de exemplificação, pode-se supor um caso em que a avaliação atuarial anual indique uma insuficiência contributiva no período avaliado; se a situação for monitorada periodicamente poderá ser constatado se tal insuficiência vem aumentando, diminuindo ou ela se encontra estabilizada, fato que será de grande auxílio para que os gestores previdenciários possam decidir se as alíquotas contributivas realmente necessitam ser majoradas. Deste modo, não será necessário aguardar até o término da próxima avaliação, aproximadamente após doze meses, para que se tenha subsídios consistentes para auxiliar a supracitada tomada de decisão. Sendo minimizado tal lapso temporal, os efeitos decorrentes dessa suposta insuficiência contributiva também o serão.

Portanto, devem ser monitoradas periodicamente as frequências estimadas de materialização dos riscos assumidos pelo RPPS (falecimento, invalidez, doença...), objetivando verificar se as mesmas estão apresentando o comportamento esperado. Além disto, deve-se atentar para as outras variáveis, não-biométricas, que necessitam ser controladas, como a taxa de rotatividade de pessoal, a taxa de crescimento real dos salários, a rentabilidade obtida nas aplicações financeiras e os demais fatores determinantes do equilíbrio atuarial definidos no Capítulo 3.

#### **5ª Etapa – Verificação periódica dos Aspectos Financeiros:**

Esta quinta etapa objetiva que os aspectos financeiros que possam vir a afetar o sistema previdenciário sejam periodicamente monitorados. No Capítulo 3 foram definidos os

dois principais fatores determinantes do equilíbrio financeiro do RPPS, os quais citam-se abaixo:

- a) Gerenciamento do Fluxo de Caixa; e
- b) Gestão dos Recursos Previdenciários.

Por conseguinte, considerando um sistema atuarialmente equilibrado, no instante em que esses aspectos sejam revisados e controlados de forma periódica, estará se garantindo a manutenção do equilíbrio financeiro do RPPS.

O gerenciamento do fluxo de caixa de uma entidade previdenciária consiste em seu planejamento e em sua revisão. Analisadas as características apresentadas por essas organizações, sugere-se que sejam realizados tanto um planejamento de longo prazo, com periodicidade anual, como um planejamento de curto prazo, utilizando o período mensal como referência. O planejamento anual objetiva fornecer uma visão mais ampla das projeções de receita e de despesa da entidade, diagnosticando, previamente, futuros descompassos. Já o planejamento mensal visará adequar o fluxo de caixa da entidade às características de suas atividades (arrecadação de contribuições e pagamento de benefícios mensalmente). Desse modo, deve-se verificar o grau de sucesso que se tem obtido em tal planejamento, procurando realizar os ajustes necessários para que a realidade da entidade seja espelhada da melhor forma possível.

Destaca-se que, especialmente em organizações desta natureza, os recursos deverão estar permanentemente aplicados, logo é possível que uma entidade que sempre apresente disponibilidades suficientes para arcar com seus compromissos de curto prazo possa vir a ter dificuldades financeiras no futuro. Tal fato poderá ocorrer quando a entidade resgata suas aplicações precipitadamente ou até mesmo quando permanece com os recursos arrecadados em conta corrente objetivando fazer face às despesas vincendas no mês seguinte. Portanto, destaca-se que a entidade deverá dispor de recursos (não aplicados, em caixa ou em conta corrente) somente nos instantes em que estes realmente se façam necessários, de modo que a rentabilidade dos recursos capitalizados não seja afetada.

Outro aspecto que deverá ser controlado periodicamente é a qualidade da gestão dos recursos previdenciários. Os dois principais aspectos que devem ser considerados nesse

sentido são a rentabilidade obtida nas aplicações e as condições de solidez e solvência das instituições financeiras e dos fundos de investimento escolhidos para realizar tais operações.

Quanto ao primeiro, pode-se dizer que o controle sobre a rentabilidade obtida não se restringe à verificação de que o retorno mínimo exigido vem sendo atingido, mas engloba também um estudo que objetive verificar as possibilidades de outras aplicações ofertadas pelo mercado financeiro. No momento em que uma nova oportunidade se mostre benéfica para a entidade, dado um patamar de risco aceitável, é aconselhável que a entidade a englobe em seu portfólio de investimentos, buscando sempre um maior retorno para seus ativos.

Por fim, o último aspecto a ser controlado é a solidez e a solvência das instituições financeiras e dos fundos de investimento que detêm os recursos da entidade. Inicialmente, observa-se que os recursos aplicados são a garantia que a entidade possui para arcar com os compromissos assumidos frente a seus participantes. Desse modo, os critérios na escolha de instituições financeiras para realização de aplicações deverão ser bastante rígidos. A escolha de instituições sólidas e solventes é fundamental para que o plano não seja exposto a riscos desnecessários. Contudo, a entidade previdenciária deve acompanhar periodicamente a situação dessas instituições, para que situações de risco sejam detectadas previamente, sem que a entidade venha a sofrer quaisquer prejuízos. Já no que se refere aos fundos de investimento que detêm recursos da entidade, deve-se estar atento à política de administração adotada pelos gestores destes, objetivando verificar se esta converge para as necessidades da entidade.

## **CAPÍTULO 7**

### **APLICAÇÃO DO MÉTODO DE CONTROLE – CASO HIPOTÉTICO**

---

Objetivando esclarecer, de forma didática, o desenvolvimento das etapas do método de controle delineado no capítulo anterior, o mesmo será aplicado em uma entidade previdenciária hipotética, criada exclusivamente para tal finalidade. Observa-se, entretanto, que este capítulo proporciona uma visão bastante realística, uma vez que as entidades em atividade assemelham-se em muito ao caso fictício elaborado.

#### **7.1 Identificação da Entidade**

Ente Instituidor: Município de Fictício

Nome da Entidade: *PREVFICTO* – Instituto de Previdência do Município de Fictício.

Data da Instituição: 01/01/02

Número de Participantes: 6.500

Ativos: ..... 4.800

Inativos: ..... 1.200

Pensionistas: ..... 500

#### **7.2 Aplicação do Método de Controle:**

##### **7.2.1 Etapa 1 – Ajuste da Base Cadastral**

A *PREVFICTO* foi instituída em 1º de janeiro de 2002. Na data da instituição foi instituída uma alíquota provisória (11% para os servidores e 22% para o Poder Público) que vigoraria até a implantação dos resultados a serem obtidos na avaliação atuarial inicial da entidade. A administração da entidade, consciente da importância da disponibilidade das informações referentes aos participantes do sistema, iniciou o processo de ajuste de sua base cadastral em 1º de fevereiro de 2002. Objetivando a execução eficaz de tal atividade, foi criada uma comissão composta por funcionários das diferentes áreas da entidade.



Constituída tal comissão, esta definiu quais os dados, referentes aos seus participantes e os respectivos dependentes, que eram demandados pela entidade. Concluído esse procedimento, gerou-se um documento, onde se encontravam indicados todos os dados demandados, bem como quais destes já estavam em poder da entidade e quais necessitariam ser coletados. O documento gerado seguia o modelo disposto na Figura 7.1.

Especificamente, no caso do Município Fictício, esse procedimento inicial resultou na necessidade de serem coletadas as seguintes informações:

- ✓ *Dados referentes aos Servidores Ativos:*
  - Informações referentes ao Tempo de Serviço Passado dos servidores (datas e remunerações).
  
- ✓ *Dados referentes aos Servidores Inativos:*
  - Informações referentes ao Tempo de Serviço Passado dos servidores (datas e remunerações).
  - Tipo da Aposentadoria (Invalidez, Tempo de Serviço, Idade, Compulsória).
  
- ✓ *Dados referentes aos Pensionistas:*
  - Caráter da Pensão.
  - Informações referentes ao Tempo de Serviço Passado do servidor falecido (datas e remunerações).
  - Data da Concessão da Aposentadoria\*\*.
  - Tipo da Aposentadoria (Invalidez, Tempo de Serviço, Idade, Compulsória)<sup>1\*\*</sup>.
  
- ✓ *Dados referentes aos Dependentes dos Segurados:*
  - A entidade já dispõe de todos os dados necessários.

Após essa definição, a comissão preocupou-se em criar formas para facilitar a coleta dos dados de que a entidade ainda não dispunha. Criados e testados os meios de coleta idealizados, foi encaminhada uma circular aos segurados, cientificando-os do início do procedimento, das formas disponíveis para informarem seus dados, e, por fim, ressaltando a importância do procedimento para a manutenção do equilíbrio da entidade. As opções dadas ao segurado eram as seguintes: preencher um formulário em papel, disponível na sede da

---

<sup>1</sup> Dados necessários nos casos em que o servidor, ao falecer, já estava aposentado.

entidade, ou preencher um formulário de coleta eletrônico, disponível no site da PREVFICTO, o qual era acessado, preenchido e o enviado (*on-line*) para a entidade.

<b>Procedimento 1 – Definição dos Dados Demandados pela Entidade</b>	
EXECUTADO EM: 03/02/02 ATÉ 07/02/03	
	<b>Disponibilidade Hoje</b>
<b>Dados de Identificação</b>	
Matrícula .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Nome .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Data de Nascimento .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
....	
<b>Dados Vinculados ao Município</b>	
Data de Ingresso .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Cargo .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Remuneração .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
....	
<b>Dados Vinculados a outros Regimes de Previdência</b>	
Data de Vínculo 1 .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Remuneração .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Data de Desvinculo 1 .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Regime de Previdência 1 .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Período sem Vínculo (entre 1-2) .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Data de Vínculo 2 .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Remuneração .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Data de Desvinculo 2 .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Regime de Previdência 2 .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
....	
<b>Dados referentes aos Dependentes do Segurado</b>	
Nome .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Data Nascimento .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
Grau de Dependência .....	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
....	

Figura 7.1: Modelo de Documento de Identificação de Disponibilidade de Dados referentes aos Segurados<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> O modelo acima foi criado somente para fins de exemplificação. Desse modo, os dados constantes na tabela acima são apenas uma amostra dos dados efetivamente demandados pelas entidades, deixando de ser citadas diversas informações necessárias.

Recebidas tais informações, foram identificados os segurados que não atenderam a solicitação da entidade. A estes se encaminhou uma correspondência informando a necessidade de comparecer à sede da entidade, em uma data preestabelecida, munidos de determinados documentos, visando a coleta pessoal dos dados demandados. Após todos estes procedimentos, constatou-se que a entidade dispunha da integralidade dos dados necessários de 91% (noventa e um por cento) dos segurados, resultado considerado satisfatório.

Objetivando a validação das informações recebidas, encaminhou-se nova correspondência aos segurados. Nesta, além do agradecimento pelo envio das informações solicitadas, era encaminhado um espelho da atual situação cadastral do segurado, solicitando que o mesmo as revisasse e, no caso de verificação de incorreções, requeresse que a entidade procedesse as modificações necessárias. Após a conclusão dessa validação, na qual foram corrigidos 4% (quatro por cento) dos dados coletados, a entidade possuía um cadastro atualizado e fidedigno.

Ao término dessa etapa, a comissão criada encaminhou à administração da entidade um relatório das atividades executadas, assim como recomendações a serem seguidas para que o sistema fosse mantido permanentemente atualizado e confiável, incluindo sugestões para que as informações referentes aos 9% (nove por cento) dos segurados de quem não se conseguiu obter nestes primeiro recadastramento fossem coletadas.

#### 7.2.2 Etapa 2 – Avaliação Atuarial

Ajustada sua base cadastral, a PREVFICTO iniciou, em 1º de abril de 2002, os procedimentos necessários para a realização de sua avaliação atuarial. O setor de atuária, responsável pela execução de tal procedimento, após analisar a lei de criação e estruturação da entidade, definiu, em conjunto com a administração e com o setor jurídico da PREVFICTO, a forma de considerar alguns pontos dúbios presentes nos citados instrumentos. Os resultados desse procedimento encontram-se dispostos na Figura 7.2.

Questões Levantadas	Definição Adotada
Contribuição de Inativos e Pensionistas	Embora a Lei de Criação do RPPS disponha a compulsoriedade de contribuição de Inativos e Pensionistas, em virtude das recentes decisões judiciais referentes à matéria, deverão ser desconsideradas tais fontes de financiamento.
Métodos de Financiamento	A Lei de Criação da PREVFICTO não continha nenhuma determinação referente aos métodos de financiamento a serem adotados. Esclarecidos tais conceitos aos gestores previdenciários, seguindo as indicações do atuário, foram adotados os seguintes métodos de financiamento: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capitalização Financeira para as aposentadorias.</li> <li>- Repartição de Capitais de Cobertura para o benefício de pensão.</li> <li>- Repartição Simples para os demais benefícios.</li> </ul>
Crescimento Salarial	A taxa real de crescimento salarial dos segurados a ser adotada pela avaliação atuarial, na falta de uma política salarial de longo prazo por parte do Município de Fictício, será baseada no crescimento real verificado nos últimos 36 meses, conforme determinação da administração da PREVFICTO.

Figura 7.2: Definições Preliminares à Avaliação Atuarial

Definidos esses aspectos, o atuário solicitou ao responsável pela manutenção do Sistema Gerencial da PREVFICTO a geração dos dados necessários à execução da avaliação atuarial. Gerada essa base de dados, a mesma foi validada e encaminhada ao setor de atuária em 12 de abril de 2002.

A avaliação atuarial foi realizada em conformidade com as normas gerais de atuária constantes no Anexo I da Portaria MPAS nº 4.992/99. A síntese dos resultados apurados na mesma estão dispostos na Figura 7.3.

<b>Resultados da Avaliação Atuarial Inicial da PREVFICTO Município de Fictício</b>	
<b>1. Alíquotas de Contribuição</b>	
Servidores .....	12,75%
Poder Público .....	25,50%
<b>2. Reservas Matemáticas (em reais)</b>	
Benefícios a Conceder .....	225.763.776,09
Benefícios Concedidos .....	254.416.367,70
<b>3. Passivo Atuarial Inicial (em reais) .....</b>	
225.763.776,09	
O Município de Fictício integralizou, na data de instituição do RPPS, a reserva necessária para a cobertura dos benefícios já concedidos.	
<b>Data de Conclusão: 28/04/02</b>	

Figura 7.3: Síntese dos Resultados da Avaliação Atuarial

### 7.2.3 Etapa 3 – Implantação dos Resultados Obtidos

Encerrada a avaliação atuarial, a administração da entidade direcionou seus esforços para implantar os resultados obtidos. Tratando-se de uma avaliação atuarial inicial, a PREVFICTO necessitou majorar as alíquotas de contribuição até então vigentes, para o valor determinado na avaliação (12,75% sobre a remuneração, a serem retidos dos servidores ativos, e 25,50% do somatório da folha de remuneração dos servidores ativos, a serem aportados pelo Poder Público).

Buscando realizar esta adequação o mais breve possível, a administração da entidade encaminhou à Câmara Municipal de Fictício, em 10 de maio de 2002, um Projeto de Lei majorando as alíquotas vigentes. Nesse instante, fez-se necessário realizar um trabalho junto aos vereadores do Município, objetivando esclarecer a estes a necessidade de aprovação do referido projeto para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da PREVFICTO. Esse esforço foi bastante produtivo, sendo aprovado o citado Projeto de Lei em 31 de maio de

2002. Dessa forma, as alíquotas contributivas, definidas atuarialmente, entraram em vigor no mês de junho de 2002.

#### 7.2.4 Etapa 4 – Verificação periódica dos Aspectos Atuariais

Uma vez implantados os resultados provenientes da avaliação atuarial, a partir de junho de 2002, o atuário da PREVFICTO passou a acompanhar, mensalmente, a evolução das variáveis demográficas, bem como os demais fatores determinantes do equilíbrio atuarial de uma entidade previdenciária.

Os benefícios estruturados sob o regime de repartição simples foram monitorados mensalmente, objetivando verificar se o orçamento previsto para tais benefícios suportava os dispêndios realizados na prática. A Tabela 7.1 demonstra, para fins de exemplificação, o monitoramento realizado sobre o benefício de Auxílio Doença. Observa-se que, embora o acompanhamento tenha sido realizado mensalmente, para tornar a compreensão da análise mais didática, optou-se por consolidar os dados do exercício de 2002.

A análise dos dados apresentados na Tabela 7.1, extraídos do sistema de informações da entidade, permite observar que, em determinados meses, os dispêndios realizados com esse benefício foram superiores ao previsto e, por outro lado, em outros meses esses dispêndios foram inferiores ao anteriormente orçado. Considerando-se os dados consolidados dos sete meses analisados, o benefício de auxílio doença apresentou um déficit de 1,51% (um vírgula cinquenta e um por cento). Realizada essa análise inicial, o atuário direcionou seus esforços para diagnosticar as causas do referido déficit e sugerir à administração da entidade os procedimentos que considerou mais convenientes. No que se refere ao benefício em questão, destaca-se a importância de um controle efetivo exercido por uma junta médica oficial, visando minimizar a ocorrência de fraudes contra o sistema. Ressalta-se que, conforme ressaltado quando analisado o processo de controle, somente deverão ser considerados os desvios significativos entre o orçamento mensal previsto e os dispêndios realizados. Assim sendo, o déficit verificado no período, analisado de forma consolidada, não foi considerado significativo. Entretanto, caso as discrepâncias verificadas, principalmente, nos meses de junho, julho e agosto viessem a se repetir com uma frequência maior, a situação poderia ser

mais preocupante, fato que, certamente, levaria o atuário a cientificar a administração da PREVFICTO sobre um possível desequilíbrio de ordem técnica.

Tabela 7.1: Monitoramento sobre o Benefício de Auxílio Doença

Mês	Projeção da Folha de Remuneração dos Ativos	Auxílio Doença		
		Orçamento Previsto	Dispêdios Verificados	Deficit / Superavit
jun/02	5.340.406,28	55.593,63	62.374,00	(6.780,37)
jul/02	5.389.812,61	56.107,95	59.422,35	(3.314,40)
ago/02	5.396.504,00	56.177,61	60.495,14	(4.317,53)
set/02	5.403.203,69	56.247,35	57.773,43	(1.526,08)
out/02	5.409.911,71	56.317,18	55.322,00	995,18
nov/02	5.416.628,04	56.387,10	51.687,90	4.699,20
dez/02	5.423.352,72	56.457,10	52.165,42	4.291,68
TOTAL	37.779.819,05	393.287,92	399.240,24	(5.952,32)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analogamente, foram realizadas análises mensais para os demais benefícios estruturados sob o regime de repartição simples.

O benefício de pensão por morte, estruturado sob o regime de repartição de capitais de cobertura, também foi monitorado pelo setor de atuária. Entretanto, o foco desta análise foi um pouco diverso do anterior. O acompanhamento desse benefício requer tanto um controle sobre o risco que origina tal benefício – o risco de falecimento dos servidores – como um monitoramento do comportamento do risco de sobrevivência dos pensionistas, receptores de tal benefício concedido.

Tabela 7.2: Monitoramento sobre o Benefício de Pensão

Mês	Controle sobre o Grupo de Risco		Controle sobre os Pensionistas	
	Expectativa de Falecimentos	Falecimentos Verificados	Expectativa de Falecimentos	Falecimentos Verificados
jun/02	3,55	3	1,34	2
jul/02	3,59	6	1,36	3
ago/02	3,64	5	1,40	2
set/02	3,73	4	1,42	1
out/02	3,80	3	1,44	0
nov/02	3,86	3	1,46	1
dez/02	3,94	4	1,50	0
TOTAL	26,11	28	9,92	9

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após realizar essas análises, o atuário constatou que as frequências de concessão de tal benefício se aproximaram do previsto no período de 2002, tendo-o superado em 7,23% (sete vírgula vinte e três por cento). Analogamente, no controle sobre a sobrevivência dos pensionistas, foi constatada que a frequência de falecimento dos mesmos foi 9,27% (nove vírgula vinte e sete por cento) inferior ao anteriormente previsto. Dessa forma, a análise desses dois fatores, procedida em conjunto, permitiu diagnosticar que o comportamento das variáveis referentes ao benefício de pensão necessita ser cuidadosamente acompanhado, uma vez que estão sendo concedidos mais benefícios do que o previsto e que os beneficiários de tais benefícios estão sobrevivendo mais do que o estimado, fato que pode vir a comprometer o equilíbrio técnico do plano.

Observa-se que o número esperado de concessões é calculado atuarialmente. Assim, na maioria das vezes, este cálculo não resultará em um número inteiro. Naturalmente, é impossível que sejam concedidas 26,11 (vinte e seis vírgula onze) pensões; ou são concedidas 26 (vinte e seis) ou 27 (vinte e sete). Entretanto, tal indicador permite que se tenha uma idéia mais precisa do número de benefícios que se prevê conceder em um dado período.

Já o acompanhamento do benefício de aposentadoria por invalidez assemelhou-se bastante ao procedimento adotado para o benefício de pensão, incorporando tanto o controle sobre o risco que origina tal benefício – o risco do servidor em atividade se invalidar –, como o monitoramento sobre o comportamento do risco de sobrevivência dos inativos inválidos que recebem o benefício concedido. No caso da PREVFICTO, esta análise verificou que tal benefício tem-se comportado da forma prevista, não comprometendo, portanto, o equilíbrio atuarial da entidade.

O controle dos benefícios de aposentadoria, exceto o da proveniente de invalidez, foi realizado pelo atuário considerando dois aspectos principais: a verificação da previsão da data de concessão das aposentadorias e a verificação das expectativas de sobrevivência dos benefícios já concedidos. A análise, baseada nos dados constantes na Tabela 7.3, concluiu que deve ser aprimorado o método utilizado para determinação das datas de aposentadoria dos servidores em atividade. No que se refere à sobrevivência do grupo de inativos, quanto ao benefício de aposentadoria, considerou-se satisfatórios os resultados apurados uma vez que os componentes deste grupo estão falecendo antes do previsto. Por outro lado, essas ocorrências incrementam o número de pensões concedidas, sendo necessário, por conseguinte, que esses



aspectos sejam analisados em conjunto, objetivando tratar com a devida atenção tal verificação.

Tabela 7.3: Controle sobre os Benefícios de Aposentadoria por Idade e por Tempo de Contribuição

Mês	Controle sobre a Data Projetada de Aposentadoria		Controle sobre os Inativos	
	Nº de Aposent. Concedidas	Nº de Projeções Corretas	Expectativa de Falecimentos	Falecimentos Verificados
jun/02	31	25	2,33	6
jul/02	22	14	2,38	4
ago/02	29	19	2,45	3
set/02	37	26	2,50	1
out/02	24	20	2,57	2
nov/02	41	33	2,64	0
dez/02	33	22	2,74	3
TOTAL	217	159	17,61	19

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além da monitoração sobre o comportamento de cada benefício integrante do plano da PREVFICTO, o atuário preocupou-se em avaliar o desempenho de outros fatores que poderiam vir a afetar o equilíbrio atuarial da entidade.

No que se refere à taxa real de juros obtida na aplicação dos ativos da entidade, o setor financeiro, responsável por estas atividades, informou mensalmente ao atuário a rentabilidade que vinha sendo obtida e, conforme demonstrado na Tabela 7.7 do tópico 7.2.5., esta se situou acima do mínimo atuarial exigido.

A análise da taxa real de crescimento salarial dos servidores em atividade considerou o crescimento da folha salarial como um todo no período verificado. Baseado na Tabela 7.4, constatou-se que a folha salarial, em 6 meses de monitoramento, apresentou uma taxa real de crescimento de 0,78% a.a. (taxa equivalente a 0,39% a.s.); situando-se, portanto, consideravelmente abaixo do estimado inicialmente (2% a.a.). Dessa forma, o atuário evidenciou que na próxima avaliação se fará necessária a adequação de tal hipótese, objetivando não onerar, sem necessidade, o servidor, uma vez que a adoção da hipótese mencionada majorou a alíquota de equilíbrio determinada na avaliação atuarial.

Tabela 7.4: Verificação do Crescimento Real de Salários no Município de Fictício

Mês	Folha de Remuneração dos Ativos	Taxa de Crescimento da Folha	Inflação do Período (INPC/IBGE)	Taxa Real de Crescimento da Folha
jun/02	5.233.598,15	---	---	---
jul/02	5.313.965,92	1,54%	1,15%	0,39%
ago/02	5.370.176,53	1,06%	0,86%	0,20%
set/02	5.425.879,02	1,04%	0,83%	0,21%
out/02	5.448.424,65	0,42%	1,57%	-1,13%
nov/02	5.523.457,04	1,38%	3,39%	-1,94%
dez/02	5.827.363,26	5,50%	2,70%	2,73%
TOTAL	38.142.864,57	11,36%	10,94%	0,39%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise da rotatividade anual (*turn-over*) realizada constatou que a hipótese adotada (*turn-over* nulo, já que o grupo de segurados é formado por servidores públicos estáveis e que as características econômicas do Município de Fictício não proporcionam condições favoráveis à rotatividade de mão-de-obra) tem se aproximado bastante do efetivamente verificado, o que sugere a manutenção da mesma.

Assim sendo, a verificação mensal dos fatores determinantes do equilíbrio atuarial na PREVFICTO possibilitaram que algumas fragilidades do plano técnico fossem diagnosticadas previamente sem a necessidade de aguardar o término da avaliação atuarial referente ao exercício de 2002, a qual somente será realizada no primeiro semestre de 2003. Desse modo, além de substanciar a próxima avaliação, tais procedimentos permitiram que a entidade corrigisse algumas práticas adotadas, como, por exemplo, a forma de estimar a data da aposentadoria de seus segurados em atividade.

#### 7.2.5 Etapa 5 – Verificação periódica dos Aspectos Financeiros

Após a implantação dos resultados obtidos na avaliação atuarial, de forma concomitante a verificação dos aspectos de natureza atuarial, o setor de finanças da entidade monitorou, mensalmente, os fatores determinantes do equilíbrio financeiro da PREVFICTO.

No que se refere ao gerenciamento do fluxo de caixa da entidade, foi realizado um planejamento das receitas e despesas previstas para os próximos sete meses (junho a dezembro de 2002), e previsto que, no primeiro decênio do mês de dezembro, fosse realizado o planejamento para o exercício de 2003.

A previsão das receitas a serem auferidas até o término do exercício de 2002 considerou as contribuições vertidas para a entidade pelos segurados e pelo Poder Público do Município de Fictício, as receitas provenientes das aplicações dos recursos arrecadados e a receita proveniente da compensação financeira entre os regimes previdenciários, resultando, dessa forma, no fluxo de receitas ilustrado na Tabela 7.5. Ressalta-se que a realização desse planejamento requisitou a interação entre as diferentes áreas da entidade; no caso de receitas provenientes da compensação financeira, por exemplo, foram necessárias informações provenientes dos setores de cadastro e de atuária.

Tabela 7.5: Comparativo do Fluxo de Receitas Projetado e o Verificado

Mês	Receita de Contribuições		Receita de Aplicações		Compensação Financeira		Receita Total	
	Orçado	Verificado	Orçado	Verificado	Orçado	Verificado	Orçado	Verificado
jun/02	2.042.705,40	2.001.851,29	4.197.870,07	4.910.235,90	319.002,51	270.514,13	6.559.577,98	7.182.601,32
jul/02	2.061.603,32	2.032.591,96	4.265.050,10	3.463.737,66	319.974,25	271.978,11	6.646.627,67	5.768.307,73
ago/02	2.064.162,78	2.054.092,52	4.266.542,34	7.007.472,56	320.457,95	272.642,42	6.651.163,06	9.334.207,51
set/02	2.066.725,41	2.075.398,73	4.267.602,63	7.216.128,08	320.958,90	272.815,07	6.655.286,94	9.564.341,87
out/02	2.069.291,23	2.084.022,43	4.268.653,29	11.020.886,69	321.897,14	277.153,44	6.659.841,66	13.382.062,55
nov/02	2.071.860,23	2.112.722,32	4.269.076,17	14.437.239,42	323.655,44	272.517,88	6.664.591,84	16.822.479,61
dez/02	2.074.432,42	2.228.966,45	4.270.492,82	10.715.054,70	323.998,73	277.180,91	6.668.923,96	13.221.202,06
<b>TOTAL</b>	<b>14.450.780,79</b>	<b>14.589.645,70</b>	<b>29.805.287,41</b>	<b>58.770.755,00</b>	<b>2.249.944,92</b>	<b>1.914.801,96</b>	<b>46.506.013,12</b>	<b>75.275.202,65</b>
<b>Variação</b>	<b>+ 0,96%</b>		<b>+ 97,18%</b>		<b>- 14,90%</b>		<b>+ 61,86%</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após realizar a análise dos dados dispostos na Tabela 7.5, o setor financeiro da PREVFICTO constatou que o volume das receitas ingressadas na entidade, no período de junho a dezembro de 2002, superou em 61,86% (sessenta e um vírgula oitenta e seis por cento) o montante projetado, fato este que foi considerado bastante significativo, demandando um aprimoramento do método de planejamento a ser utilizado no próximo período. Contudo, foram analisados, também, os diferentes tipos de receitas que ingressaram, objetivando determinar as causas dessa significativa distorção.

Assim, primeiramente foi constatado que as receitas oriundas das contribuições dos servidores e do Município ficaram bastante próximas dos valores orçados, sendo as pequenas variações ocorridas decorrentes de estimações imprecisas do crescimento da folha salarial.

Já a análise das receitas provenientes das aplicações dos recursos arrecadados evidenciou a principal causa da distorção ocorrida entre o montante projetado de receitas e o efetivamente verificado. As receitas de aplicações superaram em 97,18% o previsto. Tal fato deve-se, principalmente, à inflação verificada no segundo semestre de 2002. O setor financeiro da PREVFICTO estimou em junho de 2002 uma inflação, segundo o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de 7,5% (sete vírgula cinco por cento) para o segundo semestre. Contudo, tal indicado acumulado no período totalizou 21,75% (vinte e um vírgula setenta e cinco por cento), elevando, por conseguinte, as taxas de remuneração de capital ofertadas pelo mercado. A entidade pôde, então, verificar a influência do cenário econômico em suas atividades, sentindo diretamente os reflexos das variações verificadas no período.

Entretanto, as receitas oriundas da compensação financeira também foram objeto de análise, na qual constatou-se que as mesmas ficariam 14,90% (quatorze vírgula noventa por cento) aquém do estimado. Embora a PREVFICTO tivesse consciência da dificuldade de se estimar esses valores, definiu-se que, caso nos primeiros meses de 2003 tal distorção se incrementasse, deveriam ser realizados os ajustes necessários na metodologia adotada para tais projeções, uma vez que o fato de se superestimar as receitas poderia ser bastante prejudicial para a entidade.

Diagnosticadas as razões da grande distorção apresentada no fluxo de receitas da entidade, o setor financeiro focou sua atenção para o outro lado do gerenciamento do fluxo de caixa – o fluxo das despesas.

No que se refere a este, verificou-se que o desvio ocorrido foi bem menos expressivo, embora este possa ser considerado mais prejudicial para a entidade, já que, no período de junho a dezembro de 2002, a PREVFICTO incorreu com uma despesa maior do que a prevista. A despesa verificada no período superou a orçada em 4,23% (quatro vírgula vinte e três por cento).

Tabela 7.6: Comparativo do Fluxo de Despesas Projetado e o Verificado

Mês	Benefícios Concedidos		Despesas Administrativas		Despesa Total	
	Orçado	Verificado	Orçado	Verificado	Orçado	Verificado
jun/02	1.869.444,40	1.935.217,91	84.165,66	148.322,15	1.953.610,06	2.083.540,06
jul/02	1.867.141,20	1.931.804,91	81.254,76	146.722,89	1.948.395,96	2.078.527,80
ago/02	1.900.119,55	1.963.944,95	84.754,89	109.654,23	1.984.874,44	2.073.599,18
set/02	1.935.447,04	1.997.398,74	85.359,84	83.147,65	2.020.806,88	2.080.546,39
out/02	1.924.924,33	1.984.971,66	82.591,46	80.125,16	2.007.515,79	2.065.096,82
nov/02	1.980.328,23	2.041.971,64	80.921,17	81.583,79	2.061.249,40	2.123.555,43
dez/02	1.981.165,45	2.045.452,53	104.897,52	107.337,79	2.086.062,97	2.152.790,32
<b>TOTAL</b>	<b>13.458.570,21</b>	<b>13.900.762,34</b>	<b>603.945,30</b>	<b>756.893,66</b>	<b>14.062.515,51</b>	<b>14.657.656,00</b>
<b>Variação</b>	<b>+ 3,29%</b>		<b>+ 25,32%</b>		<b>+ 4,23%</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Realizada a análise das causas desse desvio, percebeu-se que a despesa estimada para pagamento de benefícios – atividade fim da entidade – ficou bastante próxima da verificada. A realização dessa projeção foi realizada baseada nas informações prestadas pelo setor de atuária da entidade, e não poderia ser de outra forma, uma vez que os profissionais desse setor são os únicos capacitados para estimar tais valores de forma mais precisa. Assim sendo, pode-se perceber a dependência existente entre o equilíbrio financeiro e o equilíbrio atuarial, pois se supondo que a entidade subestimasse a concessão de benefícios, além de encontrar-se atuarialmente desequilibrada, o fluxo de caixa previsto também ficaria prejudicado, podendo causar à entidade um desequilíbrio de ordem financeira, ou seja, os recursos não estariam disponíveis nas datas em que se fizessem necessários.

Por outro lado, as despesas administrativas superaram o previsto em 25,32% (vinte e cinco vírgula trinta e dois por cento). A causa desse desvio acentuado foi facilmente diagnosticada, o que gerou um descrédito tanto sobre os procedimentos adotados em sua previsão, como também sobre os funcionários que realizaram tal projeção. Ocorre que a manutenção da estrutura administrativa da PREVFICTO apresenta um custo mensal de, aproximadamente, R\$ 82.000,00 (oitenta e dois mil reais), e este foi o valor utilizado na projeção de despesas, exceto no mês de dezembro, no qual foi incorporado o pagamento do décimo terceiro salário dos funcionários da entidade. Contudo, a projeção deveria considerar que os custos decorrentes da implantação do sistema de informações da entidade bem como dos procedimentos de atualização cadastral ainda seriam refletidos nas despesas dos meses de junho, julho e agosto. Como tal fato fora desconsiderado, a projeção de despesas administrativas da entidade ficou bastante comprometida.

Portanto, no que se refere ao gerenciamento do fluxo de caixa, constatou-se que as receitas auferidas no período superaram consideravelmente o previsto e que as despesas, embora tenham superado o valor previsto, ficaram bastante próximas do planejado.

Entretanto, após analisar o período de 2002, percebeu-se, claramente, que a ausência de uma revisão do fluxo de caixa planejado agravou as distorções verificadas. O planejamento do fluxo de caixa para o período de junho a dezembro de 2002 foi realizado no mês junho. Caso estivesse prevista uma revisão do mesmo no mês de setembro, por exemplo, poderiam ter sido diagnosticadas as causas das distorções ocorridas e ajustados os valores previstos para os meses de outubro, novembro e dezembro. Por isso, a administração da PREVFICTO determinou que o planejamento do fluxo de caixa da entidade será realizado no mês de dezembro de cada ano, objetivando orçar as receitas e as despesas do exercício seguinte; e determinou ainda que tal planejamento será revisado trimestralmente, para que as possíveis distorções verificadas proporcionem subsídios para os ajustes que se façam necessários

Além da questão do gerenciamento do fluxo de caixa da entidade, o setor financeiro preocupou-se em verificar os aspectos atinentes à rentabilidade obtida na aplicação dos recursos aplicados. A Tabela 7.7 apresenta os dados que substanciaram essa análise. Verificou-se que a rentabilidade real acumulada no período de junho a dezembro de 2002 totalizou 11,21% (onze vírgula vinte e um por cento), situando-se bastante acima do mínimo exigido pelo plano técnico da entidade (6% a.a. – seis por cento ao ano), não comprometendo, portanto, a manutenção do equilíbrio da PREVFICTO.

Contudo, a análise da gestão dos recursos aplicados não se restringiu à verificação da rentabilidade obtida, uma vez que também foi alvo de investigação a situação das instituições financeiras que administram recursos da entidade. Paralelamente a esse processo, procurou-se manter uma relação estreita com os gestores dos fundos de investimento onde se encontravam aplicados tais recursos, a fim de se permanecer ciente da política de administração e das operações por estes realizadas.

Tabela 7.7: Análise da Rentabilidade dos Recursos Aplicados

Mês	Valor Aplicado	Receita Obtida	Rentabilidade Bruta Obtida	Inflação no Período (INPC/IBGE)	Rentabilidade Real
jun/02	258.487.884,91	4.910.235,90	1,90%	0,61%	1,28%
jul/02	263.488.559,25	3.463.737,66	1,31%	1,15%	0,16%
ago/02	262.106.321,13	7.007.472,56	2,67%	0,86%	1,79%
set/02	265.713.732,79	7.216.128,08	2,72%	0,83%	1,87%
out/02	265.948.017,25	11.020.886,69	4,14%	1,57%	2,53%
nov/02	269.838.633,07	14.437.239,42	5,35%	3,39%	1,90%
dez/02	273.603.475,42	10.715.054,70	3,92%	2,70%	1,19%
TOTAL	1.859.186.623,82	58.770.755,00	24,13%	11,62%	11,21%

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 7.3 Avaliação do Método de Controle adotado pela PREVFICTO:

Embora tenha sido criada uma entidade hipotética para aplicação de tal método, todos os procedimentos descritos fazem, ou deveriam fazer, parte da rotina das entidades previdenciárias, objetos do presente estudo. Desse modo, o cenário hipotético criado se aproxima muito da realidade, tanto que as hipóteses levantadas foram baseadas em fatos reais, dos quais se teve conhecimento na prestação de assessoria junto a instituições dessa natureza, ou seja, as dificuldades e as problemáticas citadas já foram enfrentadas pelas entidades que se encontram em atividade.

No caso da PREVFICTO, a adoção do método de controle delineado proporcionou as seguintes vantagens:

- Recadastramento dos participantes e definição de normas para manter o cadastro permanentemente atualizado.
- Avaliação atuarial realizada com sólidas bases e com a anuência da administração da entidade.
- Implantação dos resultados obtidos na avaliação, proporcionando condições para que a entidade permaneça em equilíbrio.
- Verificação periódica dos aspectos atuariais com a constatação das seguintes necessidades: acompanhamento rigoroso do benefício de pensão, aprimoramento da metodologia utilizada para determinação da data de

concessão das aposentadorias e a revisão do percentual de crescimento real de salários adotado.

- Verificação periódica dos aspectos financeiros que constatou as seguintes necessidades: adequação do método utilizado no planejamento do fluxo de caixa da entidade e a realização periódica de revisões do fluxo de caixa planejado.

Dessa forma, o exemplo apresentado demonstra o potencial do método de controle desenvolvido, no sentido de manter a entidade equilibrada financeira e atuarialmente, conforme preceitua o artigo 40 da Constituição Federal.



## CAPÍTULO 8

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

---

Ao término deste trabalho percebe-se, de forma clara, a relevância do controle exercido sobre as operações e os procedimentos realizados em uma organização. Partindo-se dessa premissa, constatou-se que, em uma entidade previdenciária, a situação não é diferente: o controle sobre as atividades proporciona um *feedback* para os administradores, diagnosticando os desvios significativos entre o que foi planejado e o que realmente tem se concretizado.

Nesse contexto, verificou-se que um efetivo controle realizado sobre os fatores determinantes do equilíbrio financeiro e atuarial pode garantir que essas entidades se mantenham tecnicamente equilibradas e se tornem organizações auto-sustentáveis.

A pesquisa, de natureza qualitativa, realizada com uma amostra de entidades previdenciárias em atividade, permitiu verificar a atenção dispensada por estas aos procedimentos de controle, no sentido de se manterem permanentemente equilibradas. Os resultados mostraram que a maioria das entidades ainda carece de um controle eficaz sobre os fatores determinantes de seu equilíbrio técnico.

Assim, foi criado um método de controle para as entidades previdenciárias de natureza pública, para que as mesmas se mantenham financeira e atuarialmente equilibradas. A efetiva utilização desse método proporciona às organizações que o adotarem uma garantia de monitoração sobre os fatores determinantes de seu equilíbrio técnico, não permitindo que estes deixem de ser controlados com a conveniência que se faz necessária.

Deve-se destacar que os procedimentos a serem executados, diagnosticados pelo citado método, não podem ser desprezados pelos administradores públicos. Na prática, tem-se verificado que, por muitas vezes, os interesses políticos se sobrepõem à adoção de determinados procedimentos. Esta parece ser a principal dificuldade na implantação do método ora delineado. Contudo, é inadmissível que tais práticas, nas quais interesses particulares se colocam sobre os interesses da coletividade, ainda sejam adotadas em um país que busca desenvolver-se de forma sólida e transparente.

Ressalta-se que tal método de controle não se trata de um modelo fechado e definitivo, mas objetiva enfatizar os principais fatores a serem controlados, tendo sido elaborado com base na estrutura usualmente adotada por organizações desta natureza. Nesse sentido, embora se acredite que raros serão os casos, cabe aos gestores previdenciários adequá-lo, da melhor forma possível, às necessidades e à realidade de cada entidade administrada.

Enfatiza-se ainda, no que se refere aos fatores determinantes do equilíbrio financeiro e atuarial, que o foco do presente estudo não consiste em estruturar um modelo de cálculo atuarial. No mesmo sentido, quanto às aplicações dos recursos financeiros arrecadados, ressalta-se que não será determinada, nem sequer aconselhada, uma carteira de investimentos a ser adotada pelos gestores do RPPS. Esse trabalho procura identificar fatores que devem ser controlados de forma que não venham a afetar o sistema, tornando-o vulnerável e expondo-o a riscos desnecessários.

Destaca-se, também, que a presente dissertação foi estruturada com base na legislação previdenciária, referente aos RPPS, vigente em maio de 2003. Dessa forma, alguns fatores a serem controlados, bem como o método de controle em si, poderão sofrer pequenos ajustes, caso a legislação venha a ser alterada. A supracitada legislação encontra-se mencionada no tópico “Referências Bibliográficas” desta dissertação. Nesse contexto, é importante que se ressalte que, na época de elaboração deste estudo (1º semestre de 2003), encontra-se em tramitação no Congresso Nacional um novo projeto de reforma previdenciária que tende a modificar o sistema previdenciário nacional, incluindo o sistema de previdência dos servidores públicos – base deste trabalho. Contudo, acredita-se, com base no conteúdo da reforma que se encontra em discussão, que o método de controle aqui delineado poderá, sem maiores dificuldades, vir a ser adotado pelas entidades de previdência, caso as alterações propostas venham a se concretizar.

Portanto, espera-se que este trabalho propulsione o desenvolvimento de novos estudos e análises, uma vez que, dada a importância da questão previdenciária dos servidores públicos no contexto econômico nacional, pode-se considerar que a literatura atinente à matéria ainda é extremamente escassa. Aconselha-se o desenvolvimento de trabalhos que tratem de determinados tópicos citados de forma genérica nesta dissertação, como, por exemplo, metodologias de cálculo atuarial, metodologias de planejamento de fluxos de caixa e a criação

de indicadores de desempenho das aplicações dos recursos previdenciários. Naturalmente, estes devem ser realizados considerando a realidade do cenário nacional e a legislação vigente.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

AFONSO, Luis Eduardo. **Previdência Social e Fundos de Pensão**. Caderno de Seguros – Teses. FUNSEG, 1996.

ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. **Guia de Gerenciamento do Setor público**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

ANTINORO, Luciano Lopes. **A Reforma dos Regimes Próprios de Previdência dos Estados Brasileiros**. Dissertação de Mestrado, FGV. São Paulo, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Relatório nº 19641-BR: Brasil: Questões críticas da previdência social**. Brasília, 2000.

BORENSTEIN, Denis. **Towards a practical method to validade decision support systems**. The International Journal: Decision Support Systems 23, 1998.

BRAGA, Roberto. **Fundamentos e Técnicas de Administração Financeira**. São Paulo. ATLAS, 1989.

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**.

BRASIL. **Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999**.

BRASIL. **Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000**.

BRASIL. **Decreto nº 3.112, de 06 de julho de 1999**.

BRASIL. **Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001**.

BRASIL. **Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999**.

BRASIL. **Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999**.

BRASIL. **Portaria MPAS nº 2.346, de 10 de julho de 2001**.

BRASIL. **Portaria MPAS nº 3.699, de 26 de novembro de 2001**.

BRASIL. **Resolução do CMN nº 2651, de 23 de setembro de 1999**.

BRASIL. **Resolução do CMN nº 2652, de 23 de setembro de 1999**.

BRASIL. **Coleção Previdência Social. Vol. 06 – Fórum de Dirigentes de Fundos Estaduais de Previdência**. Brasília. MPAS/SPS, 2001.

BRASIL. **Coleção Previdência Social. Vol. 09 – A Economia Política da Reforma da Previdência.** Brasília. MPAS/SPS, 2001.

BRASIL. **Coleção Previdência Social. Vol. 10 – Reunião Especializada: Técnicas Atuariais e Gestão Financeira.** Brasília. MPAS/SPS, 2001.

BRASIL, Haroldo Vinagre. **Gestão financeira das empresas: um modelo dinâmico.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

CAVALHEIRO, Jader Branco. **A organização do sistema de controle interno dos municípios.** TCE-RS, 2002.

CARVALHO, Pedro Sommer. **Textos de Gestão – Planos e Fundos de Pensões –** Texto Editora. Lisboa, 1993.

CAPELO, Emílio Recamonte. **Uma Introdução ao Estudo Atuarial dos Fundos Privados de Pensão.** São Paulo, EAESP/FGV, 1986.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da administração pública.** Max Limonad, São Paulo, 1995.

**Controladoria: agregando valor para a empresa.** Organizado por Paulo Schmidt. Porto Alegre. Bookman, 2002.

**Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON.** Armando Catelli (coordenador). 2ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2001.

DAFT, Richard L. **Administração.** Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DAYKIN, Christopher D. **Pension reform and funding options.** International Conference of Social Security Actuaries. Quebec, 2000.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação e controle.** São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA, Weber José. **Coleção Introdução a Ciência Atuarial.** Rio de Janeiro. IRB, 1985.

FILHO, Milton Anselmo Besch. **Risco e Retorno em Fundos de Pensão.** Porto Alegre. PPGA/UFRGS, 1998.

FLOOD, Robert L. EWART, R. Carson. **Dealing with complexity: an introduction to the Theory and Application of Systems Science.** 2nd ed. 1993. Plenum Press. New York.

GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. **Controle de Gestão: uma abordagem contextual e organizacional.** 2ª ed. São Paulo. Atlas, 1999.

GRAHAM, Cole Blease, Jr.. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

GUERREIRO, Reinaldo. **A meta da empresa: seu alcance sem mistérios**. São Paulo: Atlas, 1996.

GUSHIKEN, Luiz; FERRARI, Augusto Tadeu; FREITAS, Wanderley José. **Previdência Complementar e Regime Próprio – Complexidade & Desafios**. Indaiatuba, SP: Instituto Integrar Integração, 2002.

GUSHIKEN, Luiz; FERRARI, Augusto Tadeu; FREITAS, Wanderley José; OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica**. Coleção Previdência Social, volume 17. Brasília, MPAS, 2002.

IYER, Subramaniam. **Matemática Atuarial de Sistemas de Previdência Social**. MPAS/SPS. Brasília. MPAS/SPS, 2002.

KHAIR, Amir Antonio. **Guia de Orientação para as Prefeituras – Lei de Responsabilidade Fiscal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. BNDES, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16.ed. atual., 2.tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Elementos Mínimos da Avaliação Atuarial**. Brasília, 2001. Disponível na Internet: <http://www.mpas.gov.br>

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Municípios e a Reforma da Previdência**. Brasília: MPAS, SPS, 2001. Disponível na Internet: [http://www.mpas.gov.br/docs/municipios\\_rp\\_sps.pdf](http://www.mpas.gov.br/docs/municipios_rp_sps.pdf)

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Reforma da Previdência no Serviço Público – Manual de Orientação**. Brasília: MPAS, 1999. Disponível na Internet: <http://www.icss.org.br/fotos/ManualReforma.pdf>

MORAES, Anna Maris Pereira de. **Iniciação ao estudo de Administração**. São Paulo, Makron Books, 2000.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais**. Coleção Previdência Social, volume 02. Brasília. MPAS, 2001.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução a controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. São Paulo: Atlas, 1993.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 15 ed. São Paulo Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo, TEIXEIRA, S.M.F. **(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes. 1986.

**Previdência em Estados e Municípios: Arcabouço ou Calabouço**. Brasília: Caixa Seguros Consultoria, 2001.

RABELO, Flávio Marcílio. **Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos**. Brasília. MPAS/SPS, 2001.

SILVA, Adelphino Teixeira da. **Administração e controle**. São Paulo: Atlas, 1997.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O Papel do Controle Interno na Administração Pública**. Revista ConTexto. UFRGS. 1º Semestre 2002.

TODESCHINI, Remigio. **Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão**. LTR. 2000.

THOMPSON, Lawrence. **Mais Velha e Mais Sábia: A economia das Aposentadorias Públicas**. Ed. Instituto Urbano, Washington, D.C. 1998.

TROWBRIDGE, Charles Lambert. **Fundamental Concepts of Actuarial Science**. U.S. AERF, 1989.

VERAS, Beni. **Previdência: Desequilíbrio ou reforma**. Brasília – DF, Senado Federal, 1998.

WRIGHT, P. KROLL, M. J. PARNELL, J. **Administração Estratégica – Conceitos**. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

ZAMBOM, Antônio Carlos. **Análise de Fundos de Pensão: uma Abordagem de System Dynamics**. Rio de Janeiro, FUNENSEG, 2000.

ZDANOWICZ, Jose Eduardo. **Fluxo de caixa : uma decisão de planejamento e controle financeiros**. 7ª ed. Porto Alegre: Sagra-Luzzato, 1998.

ZDANOWICZ, Jose Eduardo. **Planejamento Financeiro e Orçamento**. Porto Alegre: Sagra-Luzzato, 1998.

## GLOSSÁRIO

---

Objetivando facilitar a compreensão de alguns termos constantes no presente trabalho, optou-se pela inserção deste glossário. Este, dada a sua qualidade e clareza, foi parcialmente retirado da obra *Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica* dos autores GUSHIKEN, FERRARI, FREITAS e OLIVEIRA, publicada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social em 2002.

**ATUÁRIA:** ramo do conhecimento que lida com várias áreas das ciências matemáticas, a saber: probabilidade, estatística e matemática financeira. Utilizada, principalmente, em atividades que envolvem riscos.

**ATUÁRIO:** profissional técnico com formação acadêmica em Ciências Atuariais, especialista em avaliar riscos nos segmentos de seguros, previdência capitalizada, saúde, dentre outros.

**AValiação ATUARIAL:** estudo técnico desenvolvido pelo atuário – baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada – com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, o montante dos recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano previdenciário.

**BENEFICIÁRIO:** designação genérica para se referir a todos – segurados e respectivos dependentes – que, por amparo legal, podem usufruir os benefícios de um plano previdenciário.

**BENEFÍCIOS A CONCEDER:** designação utilizada para se referir aos benefícios dos segurados que se encontram ainda em atividade laboral.

**BENEFÍCIOS CONCEDIDOS:** designação utilizada para se referir aos benefícios dos segurados já em gozo de renda de prestação continuada.

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA:** expressão utilizada para benefícios pagos periodicamente, normalmente mensais, ao segurado ou aos dependentes, conforme o caso.



**BENEFÍCIO DE RISCO:** aquele decorrente de morte, invalidez, doença ou reclusão do segurado. Considera-se, também, benefício de risco as pensões resultantes de reversão do benefício de aposentadoria, invalidez ou auxílio doença.

**CAPITALIZAÇÃO:** termo genérico para se referir a processos financeiros que visam adicionar valor a capitais poupados por meio de rendimentos.

**COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA:** está prevista no art. 201, §9º da CF, e visa ajustar as responsabilidades previdenciárias entre os diversos regimes de previdência social.

**DEPENDENTES:** beneficiário do segurado, elegíveis ao benefício de pensão por morte e auxílio-reclusão, previstos na legislação previdenciária.

**ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR:** pessoa jurídica vinculada a bancos e seguradoras, com o objetivo de comercializar planos previdenciários, com finalidade lucrativa, disciplinada na Lei Complementar nº 109/01.

**ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR:** personalidade jurídica sem fins lucrativos, responsável pela instituição e organização de planos de previdência complementar, em conformidade com a Lei Complementar nº 109/01. Tradicionalmente conhecida como Fundos de Pensão.

**HIPÓTESES ATUARIAIS:** hipóteses adotadas pelo atuário, que devem refletir as características biométricas, demográficas, financeiras e econômicas incidentes sobre a população de segurados e do respectivo Regime Próprio, utilizadas no cálculo dos benefícios futuros, de que são exemplo: as taxas de juros, de crescimento salarial, de rotatividade, de mortalidade, de invalidez, composição da família de pensionistas, entre outras. Representam estimativas de eventos futuros, que periodicamente, por ocasião das reavaliações atuariais, são confrontadas com os acontecimentos da vida real, para os necessários ajustes.

**PARTICIPANTE:** termo genérico para designar os filiados ao Regime Próprio de Previdência Social.

**PASSIVO ATUARIAL:** corresponde à soma das Reservas Técnicas e Fundos de natureza atuarial. As principais contas que o compõe são: reserva matemática de benefícios a conceder, reserva matemática de benefícios concedidos, reservas a amortizar e a conta de resultados.

**PLANO DE BENEFÍCIOS:** é o conjunto de regras definidoras de benefícios de natureza previdenciária.

**PLANO DE CUSTEIO:** documento elaborado pelo atuário responsável pelo regime próprio, com previsão de período de vigência, fixando a magnitude e periodicidade das contribuições necessárias ao financiamento dos benefícios do plano, visando sua solvência e o equilíbrio atuarial, de acordo com o regime financeiro e métodos de financiamento adotados.

**REGIME FINANCEIRO:** termo genérico usado para se referir ao sistema de financiamento de planos previdenciários, convencionados e regulados por lei. É um modelo conceitual que permite calcular o valor e as épocas de realização das contribuições necessárias à cobertura dos benefícios.

**REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:** é o regime de previdência previsto no art. 201 da CF, cuja gestora é a autarquia federal INSS.

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:** é o regime de previdência dos servidores titulares de cargo efetivo, conforme o caput do art. 40 da CF, organizado no âmbito de cada ente federativo.

**RESERVAS MATEMÁTICAS:** conta do passivo atuarial que expressa a projeção atuarial, representativa da totalidade dos compromissos líquidos do plano para com seus segurados (ativos, inativos e pensionistas).

**SALÁRIO REAL DE BENEFÍCIO:** remuneração sobre a qual será calculado o benefício inicial do participante de um regime previdenciário.

**SALÁRIO REAL DE CONTRIBUIÇÃO:** remuneração sobre a qual será calculada a contribuição previdenciária do participante.

**SEGURADO:** termo genérico para designar os filiados ao Regime Próprio de Previdência Social.

**TÁBUAS BIOMÉTRICAS:** instrumento estatístico utilizado pelo atuário que expressa a probabilidade de ocorrência de eventos relacionados com sobrevivência, invalidez ou morte de determinado grupo de pessoas que serão vinculadas a um plano previdenciário.