

Uma Análise da Transparência Pública na Gestão de Risco em Institutos de Previdência Municipais da Paraíba

Rommel de Santana Freire
Universidade Federal da Paraíba - UFPB
E-mail: rommel@transparencia.pub

Leony Alexandre Gabriel Soares
Universidade Federal da Paraíba - UFPB
E-mail: leony_alexandre@hotmail.com

Alyne Moema Ramalho Lira
Universidade Federal da Paraíba – UFPB
E-mail: alynemoema@gmail.com

Linha temática: Controladoria no Setor Público:

Resumo

A transparência na publicação da prestação de contas permite à sociedade acompanhar como a administração pública aplica seus recursos, bem como opinar e questionar determinadas ações dos gestores. Este trabalho objetiva analisar a situação financeira dos institutos de previdência municipais da Paraíba, demonstrando a necessidade de maior transparência e de uma gestão eficaz no que tange ao controle das contribuições e pagamentos dos servidores ativos, aposentados, pensionistas e seus dependentes. O que apresenta certas divergências que desenvolvem um sistema previdenciário deficitário, desfavorecendo um equilíbrio financeiro e atuarial de longo prazo. Analisou-se a legislação relativa à transparência e verificou-se no sítio do Ministério da Previdência Social os Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial dos institutos de previdência municipais, levantando uma base de dados dos saldos, das receitas e despesas relativas ao período de 2012 a 2014. Confrontou-se os saldos relativos às receitas e despesas das projeções atuariais disponibilizadas nos anos de 2012, 2013 e 2014, dos 67 institutos e apurou-se os períodos em as despesas superam as receitas, constatando os seguintes resultados: Em 2014, 17 institutos (24,19%) já possuíam fluxo de caixa negativo (Déficit). Entre 2015 e 2025, 25 municípios (52%) ficarão deficitários. Já em 2037, o número de institutos passará a ser de 48 (totalizando 71,65%). Diante disto, é perceptível a necessidade de otimização da gestão de risco dos institutos de previdência, com relação à administração, organização e garantia dos benefícios previdenciários aos servidores municipais e seus dependentes legais de forma eficaz, transparente e segura, garantindo assim sua subsistência.

Palavras-chave: Transparência Pública. Institutos de previdência municipal. Gestão de risco.

1. Introdução

O tema transparência pública tem ganhado maior relevância no Brasil com a edição da LC 101/2000, LC 131/2009 e Lei 12.527/2011, sendo considerado fator essencial para construção de políticas públicas através do controle social. A transparência na publicação da prestação de contas permite à sociedade acompanhar como a administração pública aplica seus recursos, bem como opinar e questionar determinadas ações dos gestores. O objetivo dos institutos de previdência consiste em administrar a poupança previdenciária dos contribuintes, bem como pagar os benefícios previdenciários conforme estabelecido em lei. Cada ente deve estabelecer mecanismos de controle interno para melhor avaliar, mensurar, controlar e gerenciar os riscos inerentes as suas atividades, evitando perdas futuras.

Destarte, Westemberg e Pereira (1997) destacam três problemas atuais da previdência, o primeiro é o demográfico e é devido ao envelhecimento da população, causado pelo aumento da esperança de vida e pela diminuição da taxa de natalidade. O segundo é o econômico com o crescimento do trabalho informal, que acarreta na diminuição da arrecadação sobre folha de salários e, por último, têm-se as inúmeras ampliações de cobertura previstas pela constituição de 1988, sem a devida contrapartida nas receitas.

Porém, o principal problema da manutenção do financiamento das aposentadorias decorre das divergências entre as contribuições recebidas e os benefícios concedidos. Tais divergências desenvolveram um sistema previdenciário deficitário, desfavorecendo um equilíbrio financeiro e atuarial de longo prazo.

Associado a esses problemas, os suscetíveis déficits atuarias da maior parte dos demonstrativos dos institutos paraibanos, conduz a uma limitação no investimento do estado, tornando-os insustentáveis financeiramente.

A portaria nº 403, de 10 de Dezembro de 2008, em seu art. 5º determina que o ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial deverão eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS, obedecidos os parâmetros mínimos de prudência estabelecidos nesta portaria, tendo como referência as hipóteses e premissas consubstanciadas na nota técnica atuarial do respectivo RPPS.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontam que o envelhecimento da população brasileira decorre do aumento da expectativa de vida e da redução da taxa de fecundidade, favorecendo a redução do número de contribuintes e elevando a quantidade de beneficiários, desfavorecendo assim, o equilíbrio do sistema previdenciário de repartição simples, conforme podemos observar no gráfico 1:



Gráfico 1 – Pirâmide etária absoluta da população brasileira
Fonte: IBGE, 2015.

Desse modo, o objetivo dessa pesquisa consiste em analisar a situação financeira dos institutos de previdência municipais da Paraíba, demonstrando a necessidade de maior transparência e de uma gestão eficaz no que tange ao controle das contribuições e pagamentos dos servidores ativos, aposentados, pensionistas e seus dependentes. Tendo por objetivos específicos: - Analisar a transparência pública dos institutos de previdência municipais da Paraíba; - Verificar a sustentabilidade econômica e financeira dos institutos de previdência municipais; - Evidenciar quais institutos de previdência municipais gerenciam melhor os seus riscos.

2. Referencial Teórico

Na estrutura da administração pública, um tipo de entidade possui uma característica bem específica, a de receber aportes financeiros tanto do município quanto de seus servidores, essa entidade é denominada de instituto de previdência próprio.

Este tipo de instituto é o responsável por receber e gerir os recursos provenientes do erário público e daqueles que contribuem para uma futura aposentadoria.

Na Paraíba existem 71 municípios que possuem institutos de previdência próprios, todos eles com obrigação legal de prestarem informações à sociedade, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e ao Ministério da Previdência Social

A crescente arrecadação de receita observada nos últimos anos, pelos vários níveis de governo, tem sido sempre acompanhada do aumento das despesas, quer sejam de capital quer de custeio. Destarte, o controle social das aplicações dos fundos públicos serve como instrumento que baliza das decisões políticas face ao maior rigor imposto pelos questionamentos da sociedade como um todo (REZENDE, DAIN, 1985).

A mensuração e gerenciamento do risco nas diversas operações do mercado financeiro tem sido tarefa árdua para os gestores de fundos de previdência municipal, onde a redução das perdas tem se tornado componente importante na construção do resultado destas organizações.

A apuração acurada do risco atrelado aos contratos negociados pelos institutos de previdência municipais possibilita um melhor direcionamento dos recursos, buscando opções que tenham resultados compatíveis com o perfil de risco assumido pela organização.

O princípio da transparência é considerado fator fundamental para o efetivo desenvolvimento das democracias modernas, uma vez que possibilita o acesso às informações por parte da população, permitindo a participação dos mesmos no controle da gestão pública.

De acordo com Carvalho (2002), quanto maior for o fornecimento de informações transparentes relativas às ações do governo, maior será o despertar da sociedade para participação social. Nesse contexto, a sociedade deve conhecer opinar e acompanhar as decisões governamentais no interesse de toda coletividade, a fim de salvaguardar a aplicação coerente dos recursos públicos sob a tutela e ação do município.

A partir da Constituição, surgiram várias leis, decretos e portarias que tratam de questões relativas à Transparência e ao acesso a informação. Esforços no sentido de introduzir uma efetiva transparência nos atos da administração, com destaque para acompanhamento da elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, estão sendo gradativamente implementados no Brasil, inclusive com iniciativas de regulação própria por parte de diversos municípios (Matias-Pereira, 2006).

A Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF promoveu a transparência dos gastos públicos, exigindo o detalhamento das finanças apresentadas ao Tribunal de Contas, incluindo os orçamentos, planos e lei de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, relatório resumido da execução orçamentária, determinando que todas as informações sejam divulgadas para a sociedade.

Não obstante, todos os avanços no quadro normativo, iniciativas administrativas e participação do Brasil em iniciativas internacionais ainda persistia a dificuldade de acesso às informações. Em um contexto de compromisso com a transparência, foi promulgada em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527, Lei de Acesso a Informação, que regula o acesso a informações, instituindo uma nova visão de atuação do setor público perante a sociedade, demandando uma melhor organização dos processos e gestão das informações públicas.

Com a implementação da referida Lei, a transparência passou a ser constituída por uma nova perspectiva, que visa não apenas inibir a prática de más condutas e prevenir a

corrupção, mas também contribuir para qualidade da gestão pública e dos serviços prestados aos cidadãos.

No contexto da transparência, é necessário que as informações disponibilizadas sejam claras, expressando o sentido real, evitando distorções e fraudes. Em linhas gerais, a transparência ocorre efetivamente quando realizada de forma compreensível para todo cidadão, com relevância, abertura e clareza (CRUZ, 2010).

Sabe-se que a gestão de riscos é um processo sistemático de identificar, avaliar, classificar e diminuir os fatores de riscos que poderiam atrapalhar os objetivos estratégicos de uma organização, a Resolução nº 13 do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e a Resolução nº 3.456/2007 do Conselho Monetário Nacional (CMN) são normas legais consideradas como referência na área de gerenciamento dos riscos.

Sendo assim, os Institutos de Previdência estão obrigados a prestar contas dos seus atos perante a sociedade de forma clara e concisa permitindo que a população acompanhe onde os gestores estão investindo os recursos, bem como opinar e questionar determinadas ações.

3. Método de Pesquisa

Foram analisadas as legislações federal, estadual e municipal relacionadas à transparência pública e a gestão de institutos de previdência municipais.

Na tentativa de obter informações relevantes, verificou-se, no sítio do Ministério da Previdência Social, os Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) dos 74 (setenta e quatro) institutos de previdência municipais da Paraíba, dos quais 7 foram excluídos da pesquisa, 4 por indisponibilidade de informações e 3 por estarem retornando ao regime geral, obtendo-se uma amostra de 67 institutos.

Os institutos dos municípios de Borborema, Bonito de Santa Fé, Juripiranga, Juru, São José dos Ramos, Serra Raiz e Zabelê, não possuem informações atualizadas no sítio do Ministério da Previdência Social, as informações apresentadas são anteriores ao ano de 2010, destarte os mesmos foram excluídos da análise uma vez que, não há como avaliar as condições financeiras atuais e futuras dos seus demonstrativos.

Confrontou-se os saldos relativos às receitas e despesas das projeções atuariais disponibilizadas nos anos de 2012, 2013 e 2014. Desta forma, apurou-se os períodos em que existiu déficit atuarial, ou seja, as despesas superaram as receitas.

4. Análise dos Resultados

Durante a pesquisa foi constatado que os 19 institutos (28,35%) referentes aos municípios de Alhandra, Bayeux, Belém, Boa Vista, Brejo do Cruz, Cuité, Diamante, Esperança, Jacaraú, Juazeirinho, Lagoa Seca, Mari, Marizópolis, Patos, Paulista, Queimadas, São Bento, Sumé e Taperoá, não possuem em seus demonstrativos de avaliação atuarial saldo de despesas superiores a suas receitas, demonstrando um bom equilíbrio financeiro e atuarial.

Após a análise dos DRAA dos municípios paraibanos, constatou-se que das projeções iniciais, até o ano de 2014, foram detectados 17 institutos (24,19%), com fluxo de caixa

negativo, pois suas despesas com pagamentos de benefícios a aposentados e pensionistas ultrapassa a receita arrecadada.

O cenário atual demonstra um enorme desequilíbrio financeiro e atuarial em mais de 70% do total dos institutos analisados. Observa-se que durante o período de 2015 a 2025, 25 municípios (52%) ficarão deficitários, conforme demonstra o gráfico 2.

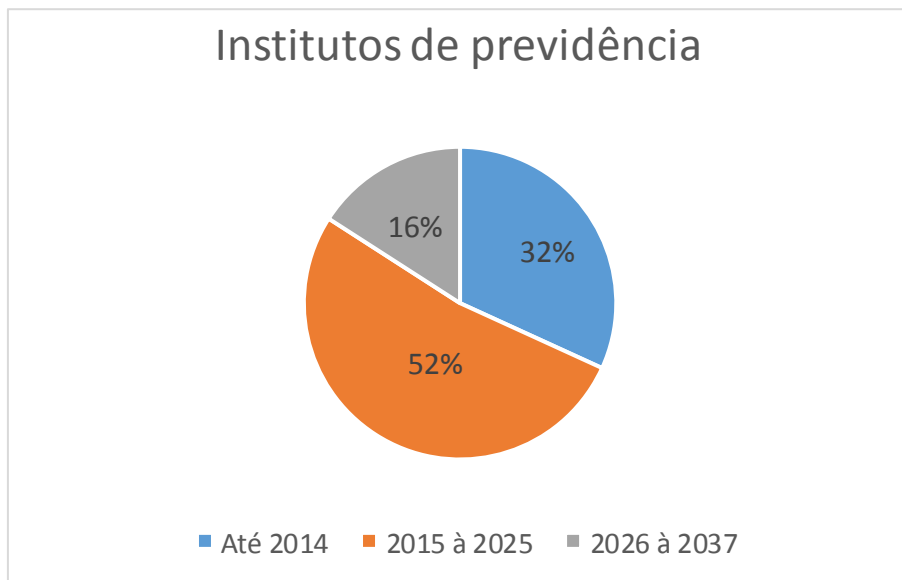


Gráfico 2 – Demonstrativo dos institutos com fluxo de caixa negativo.
Fonte: Elaboração própria, 2015.

Avaliando os dados dos 67 institutos, foi possível constatar que até 2037, 48 institutos (71,65%) terão fluxo de caixa negativo. Desta forma, os governos municipais vêm aumentando seus desembolsos para cobrir o déficit atuarial através da elevação de suas alíquotas de contribuição, isso significa que quanto maior for o déficit atuarial maior será o desembolso do governo para compensar o desequilíbrio nesta área, em detrimento do aporte de recursos em outros setores, tais como: educação, saúde, transporte, infraestrutura etc.

No quadro 1 são demonstrados os 48 institutos deficitários, bem como o valor do total déficit no ano de sua ocorrência, considerando os DRAA dos anos base de 2012 à 2014.

INSTITUTOS	ANO BASE	ANO DÉFICIT	DÉFICIT EM R\$
Água Branca	2012	2016	(86.880,01)
Alagoa Nova	2014	2014	(1.563.360,08)
Alagoinha	2014	2014	(386.935,31)
Algodão De Jandaíra	2013	2019	(1.385,92)
Arara	2013	2017	(50.490,07)
Bananeiras	2014	2024	(544.617,77)
Barra De Santa Rosa	2013	2016	(45.484,36)
Belém Do Brejo Do Cruz	2014	2015	(10.606,1)
Bom Jesus	2013	2014	(97.954,3)
Caaporã	2014	2014	(1.174.581,18)
Cabedelo	2014	2022	(698.844,56)
Cachoeira Dos Índios	2013	2013	(192.253,76)
Cacimbas	2013	2025	(2.225,61)
Cajazeiras	2013	2016	(547.477,1)
Caldas Brandão	2012	2014	(69.277,38)
Campina Grande	2014	2020	(4.635.121,36)
Conde	2014	2019	(302.659,14)
Cuitegi	2014	2024	(27.927,27)
Desterro	2013	2018	(28.773,03)
Dona Inês	2012	2013	(21.556,41)
Frei Martinho	2014	2014	(86.676,13)
Guarabira	2014	2021	(341.016,42)
João Pessoa	2014	2029	(114.093,55)
Lucena	2014	2015	(63.288,87)
Montadas	2013	2036	(17.127,21)
Nazarezinho	2014	2015	(79.540,05)
Nova Palmeira	2012	2017	(20.031,61)
Pedra Lavrada	2014	2018	(209.473,4)
Pedras De Fogo	2013	2030	(276.162,35)
Picuí	2014	2014	(844.829,91)
Pilões	2014	2015	(138.591,73)
Pilõezinhos	2012	2012	(140.043,57)
Pirpirituba	2014	2029	(191.241,45)
Poço Dantas	2014	2029	(47.128,98)
Poço José De Moura	2014	2037	(19.814,74)
Princesa Isabel	2013	2020	(7.756,56)
Remígio	2014	2014	(70.087,08)
Riachão	2012	2023	(23.536,53)
Santa Cruz	2012	2011	(40.402,42)
Santa Helena	2014	2020	(10.627,97)
Santa Luzia	2014	2014	(1.847.188,11)
Santa Rita	2014	2014	(5.548.991,66)
São José Da Lagoa Tapada	2012	2015	(73.466,02)
São S. De Lagoa De Roça	2012	2031	(137.697,98)
Sapé	2014	2014	(2.016.937,73)
Serra Branca	2014	2014	(524.006,05)
Sertãozinho	2012	2021	(5.475,21)
Soledade	2013	2019	(35.698,03)

Quadro 1 – Análise dos demonstrativos de avaliação atuarial

O gráfico 3 evidencia o saldo do déficit até o ano de 2037, no qual destacamos o montante de R\$ 14.563.122,25 relativo ao período até 2014, que corresponde a 62,6% do total acumulado.

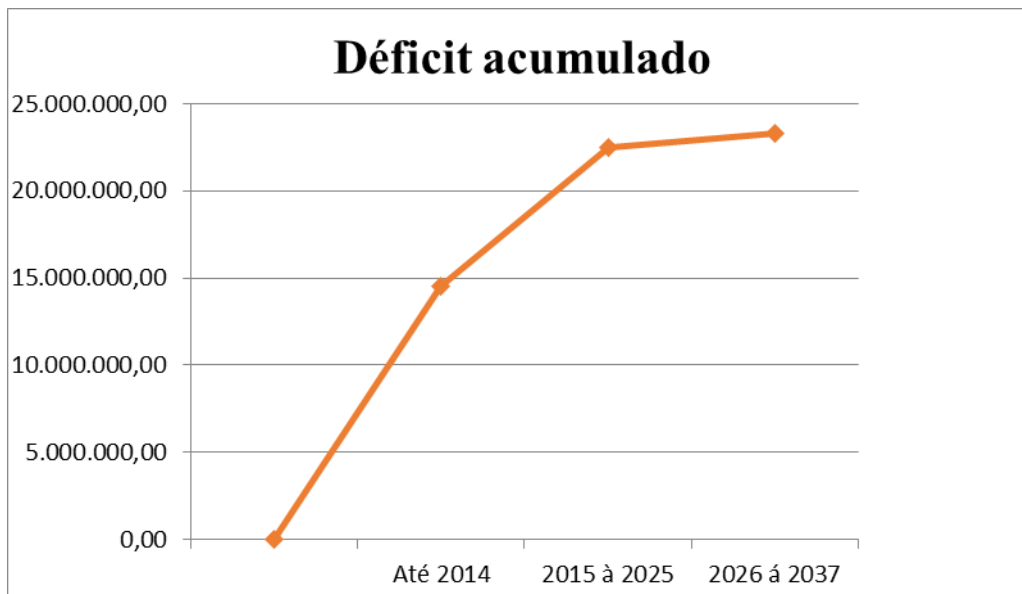


Gráfico 3 – Déficit acumulado Fonte: Elaboração própria, 2015.

De acordo com os dados apresentados no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (Sagres), do TCE-PB, a maior parte das despesas realizadas por institutos de previdência referem-se aos gastos com aposentados e pensionistas, já as receitas derivam prioritariamente das contribuições.

Esses dados merecem atenção especial dos gestores públicos visto que os institutos possuem uma atividade de alta relevância, pois atuam como geradores de renda para população local.

5. Discussão

Os municípios Paraibanos possuem como fontes de renda os recursos tributários, patrimoniais, de contribuições, operações de crédito, alienações, transferências, entre outras receitas. Um dos principais recursos derivado de transferências correntes é a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que no último ano (2014) correspondeu a aproximadamente 41% do total das receitas arrecadadas pelos municípios paraibanos. Dos 48 municípios analisados 12 possuem o FPM como principal fonte de recursos, pois equivale a mais de 50% do total de suas receitas.

A redução no percentual do repasse feito através do FPM e o crescente déficit nos institutos de previdência municipais comprometem as finanças dos municípios e de seus respectivos institutos, resultando em uma situação cada vez mais insustentável. Mesmo com saldo acumulado, os dados da pesquisa apontaram um déficit cada vez mais significativo, no qual reflete a necessidade de repasses do governo cada vez maiores.

Portanto, a má gestão das operações dos institutos de previdência municipal pode acarretar perdas significativas das reservas financeiras dos mesmos, prejudicando assim milhares de servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas. Tal fato geraria um grande impacto social, face à redução da renda dessa parcela da população, podendo deixar diversas famílias sem nenhum tipo de renda.

A evolução de debates e discussões à cerca do tema transparência na gestão pública enaltece a preocupação dos gestores com a publicização de informações, contudo, a pesquisa comprova que há necessidade de otimização na prestação das informações nos sítios dos institutos de previdência.

Desta forma, a prevenção contra a má gestão pode ser compreendida como ponto precípuo para a manutenção da renda de uma parcela da população paraibana. A análise do nível de transparência das informações relacionadas à gestão de risco é necessária para que os servidores que fazem aportes de recursos naquelas entidades possam acompanhar a evolução dos investimentos feitos, descobrindo se o capital investido está sendo maximizado ou se estão existindo perdas.

6. Conclusões

Para manutenção do equilíbrio do plano, os institutos devem observar as premissas assumidas, para determinar o nível de liquidez necessário, bem como avaliar e manter o desempenho atuarial e financeiro do fundo.

Diante disto, é perceptível a necessidade de otimização da gestão de risco dos institutos de previdência, com relação a administração, organização e garantia dos benefícios previdenciários aos servidores municipais e seus dependentes legais de forma eficaz, transparente e segura, garantindo a subsistência dos segurados, em virtude de possíveis eventualidades que comprometam seu sustento.

Referências

AFONSO, Luís Eduardo. *Previdência social e fundos de pensão*. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio de 2000.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 maio 2009.

____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

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

____. Resolução nº 3.456 de 17 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos de benefícios administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar. Banco Central do Brasil. 17 dez 2008.

____. Resolução CGPC nº 13, de 01 de outubro de 2004. Estabelece princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos a serem observados pelas entidades fechadas de previdência complementar – EFPC. 13 out 2014.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COCURULLO, A. Gestão de riscos corporativos; Riscos Alinhados com Algumas Ferramentas de Gestão: Um Estudo de Caso. São Paulo. Scortecci, 2002.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. Transparência da gestão pública municipal: um estudo empírico a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Rio de Janeiro, 2010. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 17 set 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2006.

REZENDE, Fernando; DAIN, Sulamis Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. Pesquisa e Planejamento Econômico. v. 15, n.2, p. 307-324, Ago 1985.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. São Paulo: Atlas, 2011.

Sagres Online. Disponível em: < <https://sagres.tce.pb.gov.br/>>. Acesso em: 17 set 2015.

WESTENBERGER, Roberto; PEREIRA, Fernanda Chaves. Previdência Social no Brasil. CEPS_COPPEAD, Rio de Janeiro, nº 7, 1997.