



# **Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social – PROPREV II – Segunda Fase**

**(BR-L1269/2791/OC-BR)**

Equipe Original do Projeto: Claudete Camarano (ICS/CBR), Chefe de Equipe; Carlos Herrera Gomez (SCL/LMK); Andrés Consuegra (LEG/SGO); Marília Santos (PDP/CBR); Leise Estevanato (PDP/CBR); Flavio Galvão (Consultor) e Nathalie Alexandra Hoffman (ICF/ICS).

Equipe atual e responsável pelo PCR: *Francisco Antônio Caldas de Andrade Pinto (ICS/CBR); Kátia Sousa (CSC/CBR); Rodrigo Speziali de Carvalho (Consultor).*

## Sumário

|   |                  |
|---|------------------|
| <b>Enlaces Eletrônicos .....</b>                                    | <b>ii</b>        |
| <b>Siglas e Abreviaturas .....</b>                                  | <b>iii</b>       |
| <b>Informações Básicas do Projeto .....</b>                         | <b>iv</b>        |
| <b><i>I. Introdução .....</i></b>                                   | <b><i>1</i></b>  |
| <b><i>II. Critérios Centrais de Desempenho do Projeto .....</i></b> | <b><i>2</i></b>  |
| <b>2.1. Relevância .....</b>  | <b>2</b>         |
| a. Alinhamento com as necessidades de desenvolvimento do País ..... | 2                |
| b. Alinhamento estratégico .....                                    | 3                |
| c. Relevância do Desenho .....                                      | 4                |
| <b>2.2. Eficácia .....</b>  | <b>11</b>        |
| a. Declaração de objetivos de desenvolvimento do Projeto .....      | 11               |
| b. Resultados Alcançados .....                                      | 11               |
| c. Análise Contrafactual de Efectividade .....                      | 14               |
| d. Resultados Não Previstos .....                                   | 14               |
| <b>2.3. Eficiência .....</b>  | <b>15</b>        |
| <b>2.4. Sustentabilidade .....</b>                                  | <b>17</b>        |
| a. Aspectos gerais de Sustentabilidade .....                        | 17               |
| b. Salvaguardas Ambientais e Sociais .....                          | 18               |
| <b><i>III. Critérios Secundários .....</i></b>                      | <b><i>18</i></b> |
| <b>3.1. Desempenho do Banco .....</b>                               | <b>18</b>        |
| <b>3.2. Desempenho do Mutuário .....</b>                            | <b>19</b>        |
| <b><i>IV. Conclusões e Recomendações .....</i></b>                  | <b><i>19</i></b> |
| <b>4.1 Dimensões 1 a 5. ....</b>                                    | <b>19</b>        |

### **Enlace Eletrônicos**

1. Matriz de Efetividade do Desenvolvimento (DEM) – PCR Checklist;
2. Informe de Terminação do Progresso (PMR), primeiro 2018.

### **Enlaces Eletrônicos opcionais**

1. Contrato de Empréstimo 2791OC-BR;
2. Instrumento de Alteração Contratual Nº 1;
3. Instrumento de Alteração Contratual Nº 2;
4. Ajuda Memória Seminário Encerramento;
5. Alterações contratuais.
6. Indicadores de Produto;
7. Relação do Quantitativo de Servidores registrados no SIPREV antes e depois do Censo Cadastral;
8. Avaliação e Verificação sobre os Serviços de Cadastramento de Servidores e Indicador de Avaliação do RPPS;
9. Estudos desenvolvidos no âmbito do Programa PROPREV II para subsidiar a elaboração e apresentação da Proposta de Emenda Constituição para Reforma Previdenciária;
10. Municípios previstos x Municípios executados;
11. Avaliação Econômica Ex-post.

### Siglas e Abreviaturas

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>AE</b>       | Acordo de Empréstimo   |
| <b>BID</b>      | Banco Interamericano de Desenvolvimento  |
| <b>CPF</b>      | Cadastro de Pessoas Físicas  |
| <b>CNIS</b>     | Cadastro Nacional de Informações Sociais   |
| <b>CONAPREV</b> | Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social                     |
| <b>CGP</b>      | Coordenação Geral do Programa  |
| <b>ESAF</b>     | Escola de Administração Fazendária   |
| <b>INSS</b>     | Instituto Nacional de Previdência Social   |
| <b>MF</b>       | Ministério da Fazenda  |
| <b>MPS</b>      | Ministério da Previdência Social   |
| <b>MR</b>       | Matriz de Resultados   |
| <b>MTE</b>      | Ministério do Trabalho e Emprego   |
| <b>MTPS</b>     | Ministério do Trabalho e Previdência Social  |
| <b>PA</b>       | Plano de Aquisições  |
| <b>PCR</b>      | Informe de Término de Projeto  |
| <b>PEC</b>      | Proposta de Emenda Constitucional  |
| <b>PEP</b>      | Plano de Execução do Programa  |
| <b>PIB</b>      | Produto Interno Bruto  |
| <b>PMA</b>      | Plano de Monitoramento e Avaliação   |
| <b>PMR</b>      | Relatório de Monitoramento do Projeto  |
| <b>POA</b>      | Plano Operativo Anual  |
| <b>POD</b>      | Proposta de Desenvolvimento da Operação  |
| <b>PROPREV</b>  | Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social                    |
| <b>RGPS</b>     | Regime Geral de Previdência Social <sup>1</sup>  |
| <b>RPPS</b>     | Regimes Próprios de Previdência Social <sup>2</sup>  |
| <b>SE</b>       | Secretaria Executiva   |
| <b>SEAIN</b>    | Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. |
| <b>SIPREV</b>   | Sistema de Gestão de Previdência   |
| <b>SPPS</b>     | Secretaria de Políticas de Previdência Social  |
| <b>SPREV</b>    | Secretaria da Previdência  |
| <b>TCU</b>      | Tribunal de Contas da União  |
| <b>UG</b>       | Unidade Gestora  |

<sup>1</sup> O **Regime Geral de Previdência Social** vincula obrigatoriamente todos os trabalhadores do setor privado e também os servidores públicos não vinculados a regimes próprios de previdência social. A sua gestão é efetuada pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INSS

<sup>2</sup> **Regime Próprio de Previdência Social** é um sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no [artigo 40 da Constituição Federal](#). São intitulados de Regimes Próprios porque cada ente público da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) **pode ter** o seu, cuja finalidade é organizar a previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, tanto daqueles em atividade, como daqueles já aposentados e também dos pensionistas, cujos benefícios estejam sendo pagos pelo ente estatal.

### Informações Básicas do Projeto

**NÚMERO DO PROJETO (s):** BR – L1269

**TÍTULO:** PROGRAMA DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (PROPREV) – SEGUNDA FASE

**INSTRUMENTOS DE EMPRÉSTIMO:** INVESTIMENTO

**PAÍS:** BRASIL

**MUTUÁRIO:** REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

**FINANCIADOR (s):** BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID

**SETOR/SEÇÃO:** INVESTIMENTO SOCIAL / PENSÕES E SEGURANÇA SOCIAL

**DATA DA APROVAÇÃO PELA DIRETORIA:** 10/10/2012

**DATA DA EFETIVIDADE DO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO:** 10/06/2013

**DATA DA ELEGIBILIDADE DO PRIMEIRO DESEMBOLSO:** 23/10/2013

**DATA DA ELEGIBILIDADE DO PRIMEIRO TERMO ADITIVO CONTRATUAL:** 23/08/2017<sup>3</sup>

**DATA DA ELEGIBILIDADE DO SEGUNDO TERMO ADITIVO CONTRATUAL:** 10/10/2018<sup>4</sup>

#### MONTANTE DO EMPRÉSTIMO (s)

**MONTANTE ORIGINAL:** US\$ 10.000.000,00

**MONTANTE ATUAL<sup>5</sup>:** US\$ 3.752.035,69

**PARI PASSU:** 43,78% - 56,21% (INICIAL: 50% - 50%)

**CUSTO TOTAL DO PROJETO:** ORIGINAL: US\$ 20.000.000,00. ATUAL: US\$ 9.400.000,00

#### MESES EM EXECUÇÃO

**DESDE A APROVAÇÃO:** 68 MESES

**DESDE A EFETIVIDADE DE CONTRATO:** 55 MESES

#### PERÍODO DE DESEMBOLSO

**DATA ORIGINAL DO ÚLTIMO DESEMBOLSO:** 10/06/2018

**DATA ATUAL DO ÚLTIMO DESEMBOLSO:** 10/06/2018

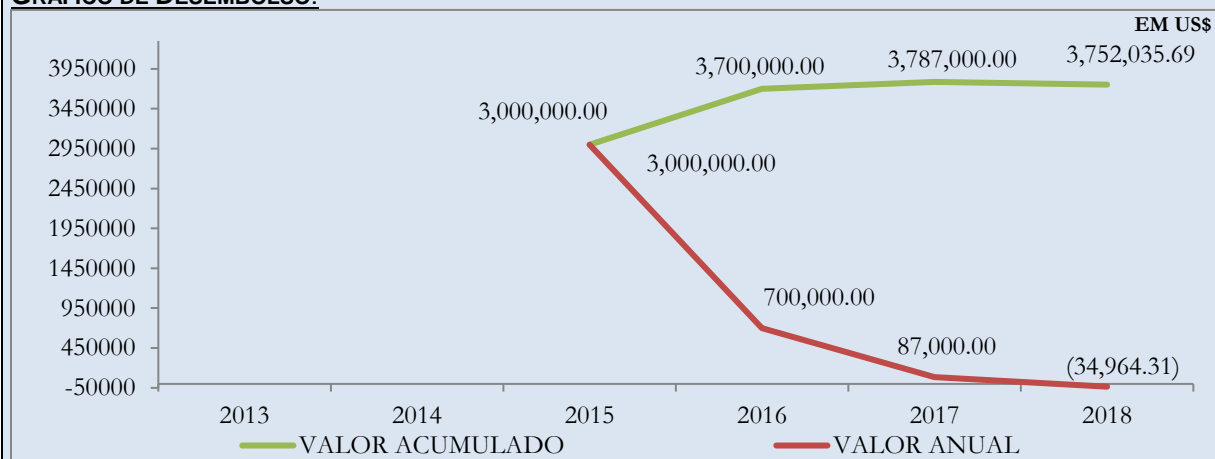
**EXTENSÃO ACUMULADA (MESES):** NÃO SE APLICA

**EXTENSÃO ESPECIAL (MESES):** NÃO SE APLICA

#### DESEMBOLSOS

**MONTANTE TOTAL DE DESEMBOLSO PARA O PERÍODO:** US\$ 3.752.035,69 (87,26%)

#### GRÁFICO DE DESEMBOLSO:



<sup>3</sup> Data de assinatura e entrada em vigor do Primeiro Aditivo contratual

<sup>4</sup> Data de assinatura e entrada em vigor do Segundo Aditivo contratual

<sup>5</sup> No Segundo aditivo contratual o montante do empréstimo foi estabelecido em US\$ 4.300.000,00.

**REDIRECIONAMENTO. SE ESTE PROJETO?**

FUNDOS RECEBIDOS DE OUTROS PROJETOS? NÃO.

FUNDOS ENVIADOS PARA OUTROS PROJETOS: NÃO.

QUAL? NÃO SE APLICA.

**Avaliações do Projeto em PMRs:**

| Nº | PERÍODO PMR           | ETAPA DO PMR | CLASSIFICAÇÃO | DESEMBOLSOS (US\$) |
|----|-----------------------|--------------|---------------|--------------------|
| 1  | Janeiro-Dezembro 2013 | 2            | Satisfatório  | 3.000.000,00       |
| 2  | Janeiro-Dezembro 2014 | 2            | Alerta        | 700.000,00         |
| 3  | Janeiro-Dezembro 2015 | 2            | Alerta        | 87.000,00          |
| 4  | Janeiro-Dezembro 2016 | 2            | Problema      | -                  |
| 5  | Janeiro-Dezembro 2017 | 2            | Alerta        | -                  |
| 6  | Janeiro-Dezembro 2018 | 2            | Satisfatório  | -                  |

METODOLOGIA DA ANÁLISE ECONÔMICA EX POST: CUSTO-BENEFÍCIO E CUSTO EFICIÊNCIA

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO EX POST: CUSTO-BENEFÍCIO E CUSTO EFICIÊNCIA

CLASSIFICAÇÃO DA EFICÁCIA DE DESENVOLVIMENTO: **PARCIALMENTE NÃO EXITOSO**

**PESSOAL BANCO**

| POSIÇÕES                   | PCR                              | APROVAÇÃO                |
|----------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| VICE PRESIDENTE VPS        | ANA MARIA RODRIGUEZ <sup>6</sup> | SANTIAGO LEVY ALGAZI     |
| VICE PRESIDENTE VPC        | ALEXANDRE ROSA <sup>7</sup>      | ROBERTO VELLUTINI        |
| GERENTE REGIONAL           | JOSE LUIS LUPO <sup>8</sup>      | JOSE LUIS LUPO           |
| GERENTE SETORIAL           | MOISES ROSENTHAL <sup>9</sup>    | ANA MARIA RODRIGUEZ      |
| CHEFE DE DIVISÃO           | LEA GIMENEZ                      | CARLOS SANTISO           |
| REPRESENTANTE DO PAÍS      | HUGO FLOREZ                      | FERNANDO CARRILLO FLÓRES |
| LÍDER DA EQUIPE DO PROJETO | FRANCISCO CALDAS                 | CLAUDETE CAMARANO        |
| LÍDER DA EQUIPE DO PCR     | FRANCISCO CALDAS                 | NA                       |

**Hora e Custo da Equipe**

| Ciclo do projeto estático | # de semanas de pessoal | US\$ (incluindo despesas de viagem e consultoria) |
|---------------------------|-------------------------|---|
| Preparação                | 28                      | 156.70  |
| Supervisão                | 77                      | 292.62  |
| Total                     | 105                     | 449.32  |

**DECLARAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO PROJETO / PROGRAMA:**

O objetivo geral do Projeto era contribuir para melhoria da sustentabilidade financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social - RRPS. Constituam objetivos específicos declarados no Projeto: (i) Fortalecer a gestão de Regimes Próprios de Previdência Social de entes federativos participantes da Segunda Fase do PROPREV; e (ii) Gerar maior conhecimento para a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), do Ministério da Previdência Social (MPS), como subsídio à formulação de políticas de previdência social.

<sup>6</sup> Vice-Presidente da Vice-presidência de Setores do Banco

<sup>7</sup> Vice-Presidente da Vice-presidência de Países del Banco

<sup>8</sup> Gerente Regional do Cone Sul

<sup>9</sup> Gerente de Setor IFD

## **I. Introdução**

Este PCR foi preparado com base no [1. Contrato de Empréstimo 2791/OC-BR](#), firmado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a República Federativa do Brasil, no dia 10 de junho de 2013, com as adequações estabelecidas no [2. Instrumento de Alteração Contratual Nº 1](#), celebrado em 23 de agosto de 2017, no [3. Instrumento de Alteração Contratual Nº 2](#), celebrado em 10 de outubro de 2018<sup>10</sup>. Também estão disponíveis nos links: [1. PCR Checklist](#) e a Ajuda Memória Seminário Encerramento do Programa, ocorrido em Brasília, no dia 12 de junho de 2018.

O Programa PROPREV II é uma continuidade das ações executadas pelo PROPREV I cujo objetivo foi apoiar a modernização da gestão do sistema previdenciário brasileiro, mediante o fortalecimento do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS com vistas a promover maior eficiência, eficácia e transparência na gestão administrativa do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O Programa também buscou fortalecer a Secretaria de Previdência Social (SPS) para ampliar a sua capacidade de assistência técnica aos municípios com Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para os servidores públicos. Nesse sentido, a operação foi considerada como satisfatória em relação ao cumprimento dos objetivos.

Cabe destacar que o Governo Brasileiro solicitou ao Banco que continuasse a promover apoio ao setor, em especial no que diz respeito à modernização da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), principalmente daqueles municípios que apresentam maior debilidade de gestão. Adicionalmente, o Governo Brasileiro solicitou atenção particular com a geração e promoção de conhecimento sobre o setor, a fim de fundamentar a elaboração de políticas públicas. Logo, destaca-se que foi nesse contexto que o Programa PROPREV II foi concebido.

Em relação à execução do Programa, é importante destacar que, no período de 2013/2014, por motivos de restrição orçamentária do órgão executor, o programa pouco avançou. O principal avanço do Programa ocorreu no segundo semestre de 2014 e no princípio de 2015. Cumpre realçar ainda que, durante toda a execução do programa, o Governo Federal passou por diversas crises políticas, institucionais e, principalmente, econômicas, o que provocou novas restrições orçamentárias e financeiras. Essas crises se agravaram no decorrer de 2015/2016 e forçaram o Governo Federal a adotar medidas restritivas adicionais para a contenção do gasto público.

Tal situação impactou diretamente a execução do PROPREV II, uma vez que houve restrição orçamentária e remanejamento institucional, deslocando-se as competências do extinto Ministério da Previdência Social para o Ministério da Fazenda. Consequentemente, o Programa também foi transferido, fato que praticamente suspendeu a sua execução. Em função desses acontecimentos, o Banco e o executor concordaram em promover a primeira redução de valor do programa, com a celebração do Primeiro Termo Aditivo Contratual, o qual foi assinado em 23 de agosto de 2017, onde se efetivou a redução do valor do programa para US\$ 12 milhões, sendo 50% empréstimo e 50% de aporte local.

Em sequência, na Reunião de Revisão de Carteira, ocorrida em outubro de 2017, foi discutido o interesse do executor em prorrogar por seis meses o prazo do Contrato de Empréstimo, transferindo, assim, o prazo final para novembro de 2018. A principal fundamentação para a prorrogação desse prazo foi viabilizar a contratação e execução dos produtos previstos para 2018. Contudo, após a verificação da inércia do governo na promoção de ações efetivas, como

---

<sup>10</sup> Durante a fase de preparação do Programa foi identificado que o Ministério da Previdência já tinha experiência na execução de outros programas com o financiamento do Banco Mundial. Entretanto, não foi identificada similaridade e/ou complementariedade com este financiamento.

assinatura orçamentária do crédito para 2018, somada à dificuldade em produzir os termos de referência dos estudos prioritários, o Banco tomou a decisão de não prorrogar o prazo de vigência contratual, mantendo-se a data de junho de 2018 para o seu encerramento.

Diante disso, o executor solicitou nova redução do valor do Programa para o patamar de US\$ 9.400.000,00 (nove milhões e quatrocentos mil dólares), sendo US\$ 4.300.000,00 (quatro milhões e trezentos mil dólares) do empréstimo. Assim, o segundo termo aditivo foi assinado em 10/10/2018, sendo que o detalhamento dessas alterações está disponível no link [5. Alterações Contratuais](#).

Cabe destacar que algumas das dificuldades na execução das ações do Programa **foram decorrentes das duas reformas administrativas no Governo Federal, ou seja, das reestruturações ministeriais**. A primeira unificou o Ministério da Previdência Social (MPS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), conformando o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), conforme Medida Provisória nº 696/2015, convertida na Lei nº 13.266/2016. A segunda reforma transferiu todas as funções, atividades e estrutura relacionadas à previdência social para a Secretaria de Previdência (SPREV), do Ministério da Fazenda (MF), conforme Medida Provisória nº 726/2016, convertida na Lei nº 13.341/2016, a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 9.003/2017. Essas mudanças provocaram dificuldades orçamentárias, operacionais e de orientação estratégica, pois a incorporação de Unidades Gestoras e definições e nomeações dos novos responsáveis (Ordenadores de Despesas) demandaram tempo e ocasionaram atrasos na execução orçamentária.

Outro fator importante consistiu na limitação orçamentária para a execução do Programa, devido, principalmente, a dificuldades macroeconômicas e fiscais. Nesse sentido, cabe destacar a orientação dos órgãos de planejamento do governo federal em incorporar os recursos de financiamento dentro dos limites orçamentários dos órgãos executores. Como consequência, o Executor solicitou o cancelamento de recursos do financiamento devido às limitações orçamentárias impostas pelo órgão de planejamento.

Por fim, cabe destacar, ainda, a limitação da estrutura operacional da Unidade Executora do Programa. Nos últimos períodos de execução, o Projeto contou, formalmente, com apenas o Coordenador Administrativo, Financeiro e de Aquisições, uma vez que os demais membros não foram nomeados. Entretanto, informalmente, o Programa recebeu apoio de mais um técnico especializado com dedicação parcial.

## **II. Critérios Centrais de Desempenho do Projeto**

### **2.1. Relevância**

#### **a. Alinhamento com as necessidades de desenvolvimento do País**

O Programa foi aprovado pelo Diretório do Banco, em 10 de outubro de 2012, e o seu encerramento ocorreu em 10 de junho de 2018.

Durante a preparação e execução, o Programa esteve alinhado com as diretrizes e interesses do Governo Federal. O Plano Estratégico do Ministério da Previdência Social - MPS<sup>11</sup>, para os anos de 2009/2010 e o Plano Estratégico do Instituto Nacional de Previdência Social – INSS<sup>12</sup> estabeleceram o Objetivo estratégico “Garantir a sustentabilidade dos regimes previdenciários<sup>13</sup>”. Essa ação buscava enfrentar o desequilíbrio financeiro que a Previdência pública enfrentava.

<sup>11</sup> Portaria MPS/GM nº 321, de 08/10/2008

<sup>12</sup> Resolução/INSS/PR nº 63/209

<sup>13</sup> Cabe ressaltar que o Ministério da Previdência já tinha experiência na execução de outros programas como Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social – PROPREV- BR-0327.



Segundo dados da Secretaria de Previdência Social, do Ministério da Previdência, em 2009 e 2010, a necessidade de financiamento da Previdência Social foi de 1,3% e 1,1% do Produto Interno Bruto, respectivamente. Em termos financeiros, o aporte do Tesouro Federal foi de R\$ 42,9 bilhões para cada um dos dois anos. Ressalta-se que essa situação de déficit ainda permanece, tendo em vista que, em 2018, a Previdência Social registrou déficit de R\$ 195,2 bilhões, o que representa um aumento de 7% em relação a 2017. Neste mesmo ano, a despesa com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) correspondeu a 8,6% do Produto Interno Bruto (PIB). Já a arrecadação líquida foi equivalente a 5,7% do PIB, o que significa um déficit de 2,9% do PIB. Para enfrentar essa situação, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 06/2019, de fevereiro/19, que *“Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências”*. Essa proposta de reforma encontra-se em discussão naquela casa.

#### **b. Alinhamento estratégico**

Quando da assinatura do Contrato de Empréstimo, a estratégia na qual o Programa estava alinhado ao Novo Aumento de Capital de Banco (AB-2764)<sup>14</sup>, com o estabelecimento de prioridades no fortalecimento das instituições para o crescimento e bem-estar social, mediante a descentralização do gasto e dos sistemas financeiros públicos. Também era possível visualizar alinhamento com melhorias no sistema financeiro público, implementado ou melhorado, com Governos municipais e outros governos subnacionais.

Já no encerramento, o Programa estava alinhado com as diretrizes do Marco de Resultados Corporativos – 2016-2019 (GN-2727-6); especificamente com o Objetivo Estratégico de Política de Inclusão Social e Igualdade de “Fortalecer a Capacidade do Estado” e com o desafio “Capacidade Institucional e estado de direito”. Ademais, o Programa estava alinhado com o indicador “Governos subnacionais beneficiados pela descentralização, a gestão financeira e de projetos de capacidade institucional (indicador 19)”, pois contribuiu com 47 entes federados no processo de atualização cadastral. O alinhamento foi estabelecido com base nos objetivos de “Fortalecer a gestão de Regimes Próprios de Previdência Social de entes federativos participantes da Segunda fase do PROPREV” e “Gerar maior conhecimento para apoiar à formulação de políticas de previdência social”.

Tanto na aprovação quanto no encerramento, o Programa estava alinhado com as diretrizes e objetivos do documento de **“Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020: Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas – (AB-3008)”**, em especial com o objetivo de Fortalecer a capacidade do Estado, tanto por promover maior eficiência, quanto por ampliar a transparência das instituições.

A **Estratégia de País com o Brasil (2012-2014) era a GN-2662-1**, válida quando da aprovação do Programa pelo Diretório do Banco. Cumpre informar ainda que o Programa estava alinhado com o objetivo estratégico do BID de **Fortalecer a capacidade institucional dos entes públicos, especialmente ao nível subnacional**. Nesse sentido, o setor prioritário era de Gestão Pública e os objetivos setoriais vinculados à estratégia estavam relacionados com a melhoria da eficiência e qualidade do gasto público. Em contrapartida, o resultado previsto estava relacionado com o aumento da capacidade de execução do gasto público.

Quando do seu encerramento, a Estratégia de País em vigor era **Estratégia de País com o Brasil (2016-2018) - GN-2850**. Consequentemente, o Programa estava vinculado ao objetivo estratégico do BID de **melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos**, cujo resultado

<sup>14</sup> AB-2764 equivale ao Informe sobre o Noveno Aumento Geral de Recursos do Banco.

esperado estava vinculado à **melhoria da planificação e da gestão pública**. Outro resultado esperado, vinculado ao mesmo objetivo estratégico, era de **promoção da sustentabilidade fiscal no âmbito subnacional**.

Importante destacar que as duas estratégias tinham como foco a melhoria da gestão dos recursos públicos e o Programa PROPREV II tinha por objetivo contribuir para melhoria da sustentabilidade financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. Logo, verifica-se um alinhamento do Programa com as duas Estratégias País vigentes no período da aprovação e do encerramento.

Por fim, cabe destacar que o tema é relevante para o país na busca do equilíbrio fiscal. O Relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>15</sup> demonstra o déficit atuarial do RPPS e aponta para a necessidade das reformas, que ainda não foram efetivamente implantadas, ou seja, o Programa ainda é relevante e contribuiu para fundamentar tecnicamente o debate sobre a reforma dos RPPS.

### **c. Relevância do Desenho**

Quando da preparação do Programa, foram identificados diversos desafios para o sistema de previdência social, destacando-se que, o estabelecimento do equilíbrio financeiro, consistia no seu principal desafio. Em 2009, verificou-se a ocorrência de déficit de caixa de mais de R\$ 47 milhões, sendo que, em 2010, esse déficit agravou-se, chegando a R\$ 102,9 milhões para os 50 principais regimes previdenciários do Brasil.

Outro desafio identificado consistiu na ausência de mecanismos adequados para se estabelecer projeções do comportamento financeiro e atuarial dos principais regimes previdenciários do País. Verificou-se, ainda, limitações na gestão previdenciária, decorrente da ausência de mecanismos de cruzamento de dados e informações que pudessem subsidiar a tomada de decisões estratégicas atuariais de longo prazo.

Nesse sentido, verificaram-se deficiências nos cadastros dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), devido à ausência de informações fidedignas, registros antigos e desatualizados, e limitações institucionais dos órgãos gestores. Também foram identificadas limitações nos processos de transmissão de dados entre os entes gestores, devido a limitações tecnológicas que não permitiam a integração com outras bases de dados. Destaca-se também a deficiência no atendimento aos segurados dos RPPS. Ainda neste grupamento lógico, foram verificadas inadequações nos cálculos atuariais dos RPPS, ocasionando prejuízo financeiro. Tais problemas<sup>16</sup> eram decorrentes da limitada profissionalização do corpo técnico responsável pelas ações de gestão dos RPPS e das deficiências institucionais dos órgãos gestores.

Para enfrentar o primeiro grupo de desafios, foi estabelecido o objetivo específico do Programa, qual seja, **“Fortalecer a gestão de Regimes Próprios de Previdência Social de entes federativos participantes do PROPREV II”**. A estratégia adotada para atingir esse objetivo consistiu em promover um conjunto de intervenções que contribuíssem com a redução das vulnerabilidades dos cadastros dos RPPS. Para tanto, foi previsto que o Programa contratasse equipe técnica para apoiar os entes federados na atualização dos seus registros e cadastros. Também foram previstas ações de cruzamento das bases de dados, para eliminar redundâncias e fraudes.

<sup>15</sup> Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/B0/AD/16/212055105DDA9F451A2818A8/009.285-2015-6%20\\_situa\\_o%20atuaria%20e%20financeira%20RPPS%20de%20Estados%20e%20Municipios.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/B0/AD/16/212055105DDA9F451A2818A8/009.285-2015-6%20_situa_o%20atuaria%20e%20financeira%20RPPS%20de%20Estados%20e%20Municipios.pdf)

<sup>16</sup> deficiências nos cadastros, limitações nos processos de transmissão de dados, deficiências no atendimento aos segurados, e inadequações nos cálculos atuariais.

Adicionalmente, foram previstas ações de capacitação dos servidores e Gestores dos Regimes Próprios de Previdência Social. Também foram promovidas ações de disseminação de conhecimento técnico especializado sobre diversos temas em gestão previdenciária. O resultado esperado com esse conjunto de intervenções era a “Redução da taxa de inconsistência dos dados dos RPPS”. Logo, pode-se afirmar que esse primeiro objetivo está vinculado ao Componente I – Fortalecimento da gestão dos RPPS.

A cadeia lógica entre as intervenções e o primeiro objetivo se fundamentou nos resultados do estudo *“Reforma a las pensiones y desarrollo de sistemas de jubilación: Evaluación de la asistencia del Banco Mundial: Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones: Evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial”*<sup>17</sup>, no qual é avaliada a atuação do Banco Mundial nas ações de apoio às reformas previdenciárias e apresenta-se um leque de estudos, conclusões e recomendações para a atuação do Banco.

Nesse sentido, observa-se que algumas dessas conclusões respaldam a lógica vertical do Programa PROPREV II, uma vez que recomendam que a atuação do Banco Mundial deverá priorizar ações de capacitação de técnicos dos RPPS, além de promover o fortalecimento institucional desses órgãos, com vistas a estabelecer as condições básicas para que os sistemas de gestão atuem de forma estruturada. Adicionalmente, o estudo recomenda intensificar a promoção de ações de assistência técnica para consolidação e atualização de base de dados. Demonstra-se, assim, uma sinergia com as ações estabelecidas pelo PROPREV II.

O segundo objetivo específico do Programa **“Gerar maior conhecimento para formulação de políticas de previdência social”**, vinculado ao Componente II – Produção, Internalização e difusão do conhecimento na Secretaria de Política da Previdência Social do Ministério da Previdência Social – SPPS/MPS, tinha como premissa a existência de lacunas de conhecimento técnico a serem preenchidas para promover as adequações necessárias no marco legal e operacional dos Regimes Próprios de Previdência Social. Assim, caso essas lacunas fossem preenchidas, seria possível apresentar propostas de adequação desse marco legal que contribuíssem com a sustentabilidade financeira dos RPPS.

Nesse sentido, para atingir esse objetivo, foram previstos dois resultados a serem alcançados, sendo “Ao menos duas propostas de políticas para o setor, derivadas dos resultados das investigações e relacionadas com os temas dos estudos” e “Entes Federados com compensação previdenciária entre outros Entes Federativos”.

O primeiro resultado previsto buscava suprir a lacuna de conhecimento técnico setorial que pudesse subsidiar a elaboração de propostas de políticas setoriais. Para tanto foi programado o desenvolvimento e a publicação de pelo menos três estudos técnicos sobre temas específicos de previdência social. Também foi previsto que alguns desses estudos fossem disseminados mediante a realização de cursos temáticos específicos. O que se objetivava era promover a geração de conhecimento técnico e a sua disseminação entre os principais atores dos RPPS para que propostas de políticas previdenciárias pudessem ser apresentadas.

*Já o segundo resultado foi estabelecido a fim de suprir, principalmente, uma lacuna operacional e política, uma vez que, no Brasil, poucos são os entes federados que avançaram com a compensação previdenciária entre o RPPS e o RGPS. Ademais, não existe legislação que discipline a compensação previdenciária entre os RPPS. Por um lado, o pressuposto era que diversos entes não possuíam, ou mesmo desconheciam, os mecanismos legais e os instrumentos operacionais para promover a implantação da compensação previdenciária entre*

---

<sup>17</sup>Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/293631468339012872/Reforma-y-reestructuracion-de-los-sistemas-de-pensiones-evaluacion-de-la-asistencia-prestada-por-el-Banco-Mundial>

os entes federados. Para superar essas dificuldades, foram previstas ações de promoção de assistência técnica aos municípios, além do desenvolvimento de estudos técnicos e a realização de atividades de capacitação à distância para servidores e auditores. Portanto, buscava-se capacitar os técnicos municipais para promover as adequações normativas necessárias e implementar os instrumentos de compensação financeira entre os entes federados.

Em relação à compensação entre os RPSS, o pressuposto era debater alternativas para implantar a compensação entre os regimes, estudar a necessidade de criação de uma Câmara de Compensação e a definição de regras para uniformizar procedimentos entre os RPPS. Assim, pode-se afirmar que esses dois resultados buscavam contribuir com a geração de conhecimento técnico especializado, de forma a subsidiar a formulação de políticas previdenciárias.

A cadeia lógica apresentada fundamentou-se no Estudo *“Previdência no Brasil, debates, dilemas e escolhas”<sup>18</sup>*, em que são avaliadas as necessidades de promover adequações no marco regulatório da previdência no Brasil. Esse estudo apresenta estimativas consistentes do impacto dos gastos atuariais, demonstrando as limitações de sustentabilidade do sistema, a médio e longo prazo, e a necessidade de adequação do marco legal e institucional, a fim de garantir a sua perenidade. Apresenta, ainda, análises comparativas com outros países e os mecanismos utilizados por eles para superação das dificuldades. Assim, o documento faz referência a estudos de impacto previdenciário em situações análogas as nossas. Portanto, relaciona-se com o PROPREV II no que diz respeito à necessidade de revisão do arcabouço legal, a fim de buscar a sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema previdenciário.

O Programa Apoio à *Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social – PROPREV I – BR-L0327* também referenda a lógica vertical do PROPREV II por promover reformas e modernização da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social, mediante a atualização da base de dados previdenciários, realização de avaliações atuariais, estudos técnicos, jurídicos e institucionais e projetos-pilotos de reforma da previdência.

O Programa promoveu a melhoria nos RPPS com a atualização dos cadastros dos servidores municipais; atualização atuarial, aprimoramento do marco legal e implantação de modelos de gestão. O PROPREV I ainda desenvolveu estudos técnicos, atuariais, legais e institucionais que promoveram mudanças no marco legal, institucional e previdenciário, inclusive dos contribuintes individuais e autônomos. O resultado associado ao conjunto destas alterações consistiu no aumento do número de contribuintes individuais, alcançado a 10 milhões de novos contribuintes ao final do Programa. Apesar de não terem sido desenvolvidos estudos de impacto sobre as ações executadas, o PROPREV I foi uma referência na estruturação do PROPREV II.

Cabe destacar que esses estudos também respaldam as ações do Componente I – Fortalecimento da gestão dos RPPS - no tocante ao fortalecimento da gestão dos RPPS a fim de contribuir com a sustentabilidade fiscal de longo prazo. É a mesma situação do objetivo específico de **“Fortalecer a gestão de Regimes Próprios de Previdência Social de entes federativos participantes do PROPREV II”**. Além do mais, referenciam as ações do componente II - Produção, internalização e difusão do conhecimento na Secretaria de Política da Previdência Social do Ministério da Previdência Social – SPSS/MPS e do objetivo específico do Programa **“Gerar maior conhecimento para formulação de políticas de previdência social”** no tocante ao desenvolvimento de estudos técnicos para promover mudanças no marco legal da previdência.

---

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5540](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5540)

Cabe destacar ainda o Estudo “Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo<sup>19</sup>”, que realiza um amplo diagnóstico do sistema previdenciário mexicano. Esse estudo descreve os principais desafios que o sistema previdenciário mexicano enfrentará nos próximos anos, em especial aqueles relacionados à baixa sustentabilidade, e os desafios fiscais, limitações institucionais e legais. São apresentadas estimativas de impacto em todo o sistema previdenciário mexicano, evidenciando as limitações para a sustentabilidade de longo prazo. Na sequência, o estudo recomenda a implementação de reformas previdenciárias com base em três aspectos: i) melhorar a governabilidade do sistema; b) incrementar a cobertura e o nível das aposentadorias presentes e futuras; e c) reduzir os desequilíbrios de transação entre os sistemas.

Assim, esse estudo também fundamenta as ações do PROPREV II, especialmente em relação à necessidade de readequação do marco legal e institucional para promover a sustentabilidade de longo prazo dos sistemas previdenciários brasileiros, inclusive com a promoção de ações que visem reduzir os desequilíbrios transacionais entre os diversos sistemas de RPPS.

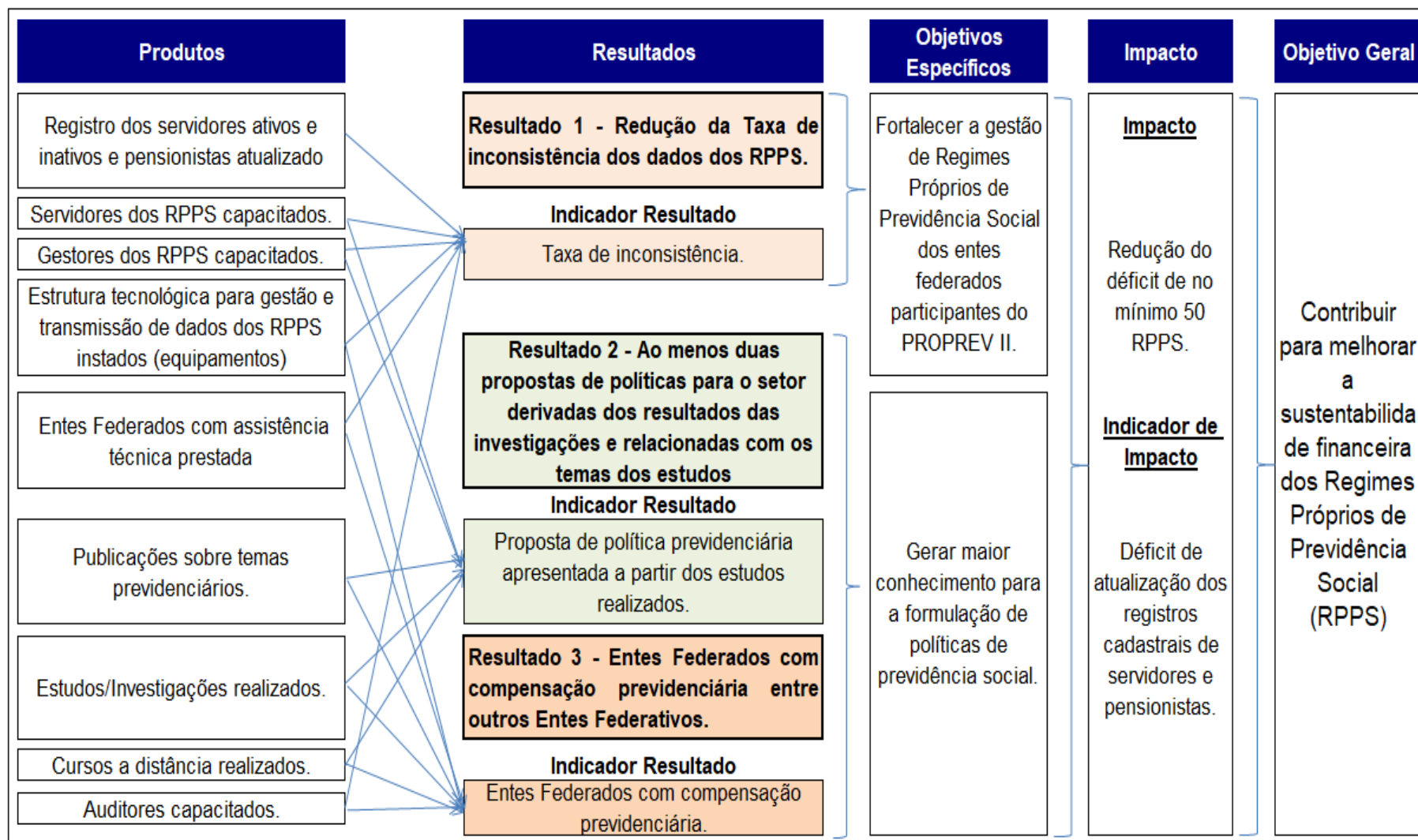
A inter-relação entre os elementos estruturantes do projeto é melhor evidenciada na Figura 1, que ilustra o esquema **da lógica vertical** do programa no momento da aprovação do projeto. O diagrama mostra as principais relações entre o objetivo geral, objetivos específicos, componentes, resultados e impactos do programa.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-del-sistema-de-pensiones-mexicano-y-opciones-para-reformarlo>



**Figura 1 - Lógica Vertical do Programa**



Destaca-se que o resultado esperado com a implementação do Componente I foi a redução da inconsistência dos dados dos segurados dos RPPS; sendo que, com Componente II, foram: i) proposta de políticas setoriais e ii) municípios com compensação previdenciária entre entes federativos. Assim, o impacto previsto com a implementação do Programa consistiu na Redução do déficit de, no mínimo, 50 entes federativos beneficiários do Programa.

Em relação ao indicador de impacto, é importante destacar que existe uma limitação do próprio indicador na mensuração do déficit previdenciário. Tal fato decorre da amplitude do conceito de déficit (quando a despesa é maior que a receita), uma vez que existem diversos fatores que impactam com maior amplitude o déficit previdenciário, dos quais se destacam: recomposição inflacionária, alterações nos regimes remuneratórios, progressão de carreira, bonificações diversas, entre outros. Portanto, a redução do déficit previdenciário dos RPPS é mais ampla do que a capacidade de intervenção do Programa.

Verifica-se, ainda, que não ocorreram alterações nos objetivos e nem nos indicadores de impacto e de Resultado do Programa<sup>20</sup>. Consequentemente, a cadeia causal definida no momento do desenho não foi alterada e se manteve válida durante toda a fase de execução do Programa. Essa situação pode ser visualizada no quadro 1.

Destaca-se que alguns Indicadores de Produtos foram excluídos do Programa. Assim, na elegibilidade de 60 dias, foram excluídos os seguintes indicadores: Empregados registrados e Entes federados com Sistema de Gestão de Previdência implantado (SIPREV). O primeiro foi excluído por também ser contemplado pelo produto Registros dos RPPS atualizados, pois a atualização cadastral pressupõe a atualização do registro dos empregados públicos. Já o segundo produto foi excluído porque o SIPREV foi disponibilizado pelo Governo Federal a todos os entes federados<sup>21</sup>, não sendo mais necessária uma ação do Programa.

Durante a execução do Programa outros três produtos foram excluídos, quais sejam: Servidores dos RPPS capacitados; Gestores capacitados e Auditores capacitados. Para o Produto “**Servidores dos RPPS capacitados**” o executor estabeleceu uma parceria com a Escola de Administração Fazendária – ESAF para desenvolver a atividade na modalidade de educação a distância, na ação em execução no Programa. Porém, em 2018, esse produto foi inativado por questões orçamentárias. O produto “**Gestores Capacitados**”, também foi iniciado no final de 2017, em parceria com a Escola de Administração Fazendária, para desenvolvimento de cursos na modalidade de educação a distância, sendo esse produto incorporado ao produto do Componente II “Cursos a distância realizados”. Porém, em 2018 esse produto também foi inativado, devido a solicitação de renúncia de recursos. O produto “**Auditores Capacitados**” foi inativado/excluído, uma vez que o Tribunal de Contas da União, em parceria com o MTPS<sup>22</sup>, por meio de Acordo de Cooperação, realizou em 2015, a capacitação de auditores de diversos Tribunais de Contas.

Adicionalmente, as ações de promoção da compensação previdenciária entre os entes federados também foram canceladas devido às restrições orçamentárias. As demais ações não sofreram alteração.

Por fim, verifica-se que não ocorreram alterações nos indicadores da Matriz de Resultado do Programa, conforme pode ser visualizado no quadro 1, a seguir.

<sup>20</sup> Somente ocorreram adequações de nomenclatura para a tradução ao Português, mas sem alteração de metas.

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/sistemas-srpps/siprevgestao-rpps/>

<sup>22</sup> Ministério do Trabalho e Previdência Social

**Quadro 1: Matriz de Resultados (Aprovação, 60 dias e final)**

| Indicadores   | Em APROVAÇÃO            |                     |      | Elegibilidade até 60 dias |                     |      | Ao término do projeto |                     |      | Comen-<br>tários |
|---|-------------------------|---------------------|------|---------------------------|---------------------|------|-----------------------|---------------------|------|------------------|
|   | Unidade<br>de<br>Medida | Linha<br>de<br>base | Meta | Unidade<br>de Medida      | Linha<br>de<br>base | Meta | Unidade<br>de Medida  | Linha<br>de<br>base | Meta |                  |
| <b>OBJETIVO ESPECÍFICO DE DESENVOLVIMENTO I</b> – Fortalecer a gestão de Regimes Próprios de Previdência Social dos entes federados participantes do Programa PROPREV II. |                         |                     |      |                           |                     |      |                       |                     |      |                  |
| <b>Resultado 1: Redução da inconsistência dos dados dos segurados dos RPPS.</b>   |                         |                     |      |                           |                     |      |                       |                     |      |                  |
| Taxa de inconsistência  | %                       | 90,0                | 30,0 | %                         | 90,00               | 30,0 | %                     | 90,0                | 30,0 |                  |
| <b>OBJETIVO ESPECÍFICO DE DESENVOLVIMENTO II</b> – Gerar maior conhecimento para formulação de políticas de previdência social.   |                         |                     |      |                           |                     |      |                       |                     |      |                  |
| <b>Resultado 2: Ao menos duas propostas de políticas para o setor, derivadas dos resultados das investigações e relacionadas com os temas dos estudos.</b>                |                         |                     |      |                           |                     |      |                       |                     |      |                  |
| Proposta de política previdenciária apresentada a partir dos estudos realizados.  | Unidade                 | 0,0                 | 2,0  | Unidade                   | 3,0                 | 5,0  | Unidade               | 3,0                 | 5,0  |                  |
| <b>Resultado 3: Municípios com compensação previdenciária entre entes federativos</b>   |                         |                     |      |                           |                     |      |                       |                     |      |                  |
| Entes Federados com compensação previdenciária.   | Município               | -                   | 45   | Município                 | -                   | 45   | Município             | -                   | 45   |                  |

Um descritivo dos indicadores de produto da Matriz de Resultados do Programa está disponível no Enlace **Indicadores de produto**.

Durante a execução do Programa ocorreu uma adequação na nomenclatura do indicador de resultado “Entes Federados com compensação previdenciária”, que passou a ser registrado nos PMR’s como “Compensação previdenciária”. Ressalta-se, contudo, que não ocorreram alterações na meta.

Entretanto, a impossibilidade de avanço do Indicador de Resultado “Entes Federados com compensação Previdenciária” impactou o Resultado 3 - Municípios com compensação previdenciária entre entes federativos, que não apresentou avanços.

A meta de aprovação do indicador “Proposta de política previdenciária apresentada a partir dos estudos realizados” é 1. Entretanto, o Resultado vinculado a este indicador é “Ao menos duas propostas de políticas para o setor derivadas dos resultados das investigações e relacionadas com os temas dos estudos”. Nesse sentido, como existia uma diferença entre o estabelecido no Resultado e na meta do indicador, optou-se pela meta de 2 (duas) unidades, em conformidade ao estabelecido no item 1.29 do POD.

Ademais, entre a aprovação e a elegibilidade de 60 dias, o executor desenvolveu três propostas de adequação da política previdenciária. Por essa razão, a linha de base foi alterada de 0 para 3 unidades e a meta foi alterada de 2 para 5 unidades. Entretanto, o avanço a ser executado pelo Programa permanece o mesmo, ou seja, 2 propostas de políticas previdenciárias.

Assim sendo, pode-se concluir a existência de uma correlação direta entre os problemas identificados na fase de diagnóstico do Programa e o desenho lógico da operação. Por outro lado, os resultados esperados estão coerentes com o diagnóstico e com os objetivos do Programa. Consequentemente, a lógica vertical do Programa está coerente com o diagnóstico e com os resultados esperados.

**Classificação:** O Programa está alinhado com a Estratégia de País do BID e com as prioridades do Banco, tanto no momento de aprovação, quando de encerramento. Ademais, a lógica vertical é adequada e demonstra relevância com a operação. Portanto, a classificação é **Satisfatória**.



## 2.2. Eficácia

### a. Declaração de objetivos de desenvolvimento do Projeto

Para análise da eficácia da operação, faz-se necessário avaliar em que medida o projeto atingiu os objetivos declarados. Nesse sentido, **o objetivo geral do Projeto era contribuir para melhorar a sustentabilidade financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)**. Constituíam objetivos específicos declarados no Projeto:

- i) **Fortalecer a gestão de Regimes Próprios de Previdência Social de entes federativos participantes do PROPREV II;** e
- ii) **Gerar maior conhecimento para apoiar a formulação de políticas de previdência social.**

Para atingimento do objetivo **“Fortalecer a gestão de Regimes Próprios de Previdência Social de entes federativos participantes do PROPREV II”**, o resultado vinculado que deveria ser apurado ao final da execução pelos meios de verificação previsto no Programa era:

- (a) Redução da Taxa de inconsistência dos dados dos RPPS;

Para atingimento do objetivo **“Gerar maior conhecimento para a formulação de políticas de previdência social”**, os resultados vinculados que deveriam ser apurados ao final da execução eram:

- (b) Ao menos duas propostas de políticas para o setor, derivadas dos resultados das investigações e relacionadas com os temas dos estudos.
- (c) Entes Federados com compensação previdenciária entre outros Entes Federativos.

### b. Resultados Alcançados

**Quadro 2: Matriz de Resultados Alcançados (Indicadores de Impacto e Resultado)**

| Indicadores de Impacto e Resultados   | Unidade de Medida                       | Linha de Base |      | Metas e        |       | % Alcançado | Meios de Verificação          |
|---|---|---------------|------|----------------|-------|-------------|-------------------------------|
|   |   | Valor         | Ano  | Real Alcançado |       |             |                               |
| Impacto: Redução do déficit de no mínimo 50 RPPS.   |   |               |      |                |       |             |                               |
| Déficit de atualização dos registros cadastrais de servidores e pensionistas.   | R\$ milhões a preços constantes de 2010 | 102,90        | 2010 | P              | 86,90 | 89,75       | Avaliação final independente. |
|   |   |               |      | P(a)           | -     |             |                               |
|   |   |               |      | A              | 88,54 |             |                               |
| Resultado 1: Redução da inconsistência dos dados dos segurados dos RPPS.  |   |               |      |                |       |             |                               |
| Taxa de inconsistência.   | %                                       | 90,0          | 2010 | P              | 30,0  | 100,00      | Relatório Semestral/PMR       |
|   |   |               |      | P(a)           | -     |             |                               |
|   |   |               |      | A              | 6,0   |             |                               |
| Resultado 2: Ao menos duas propostas de políticas para o setor, derivadas dos resultados das investigações e relacionadas com os temas dos estudos. |   |               |      |                |       |             |                               |
| Proposta de política previdenciária apresentada a partir dos estudos realizados.  | Unidade                                 | 3,00          | 2003 | P              | 5,00  | 50,00       | Relatório Semestral/PMR       |
|   |   |               |      | P(a)           | -     |             |                               |
|   |   |               |      | A              | 4,00  |             |                               |
| Resultado 3: Municípios com compensação previdenciária entre entes federativos  |   |               |      |                |       |             |                               |
| Entes Federados com compensação previdenciária <sup>23</sup> .  | Município                               | 0,00          | 2010 | P              | 45,00 | -           | Relatório Semestral/PMR       |
|   |   |               |      | P(a)           | -     |             |                               |
|   |   |               |      | A              | -     |             |                               |

O primeiro Resultado estabelecido foi **“Redução da inconsistência dos dados dos segurados dos RPPS”**, cujo indicador era *“Taxa de inconsistência”*. Esse indicador foi avaliado por metodologia longitudinal, ou seja, uma análise antes e depois da realização do Censo Cadastral Previdenciário nos 50 entes previstos originalmente no Programa.

<sup>23</sup> [Compensação previdenciária]

Assim, a linha de base inicial desse indicador foi estabelecida com 90% (noventa por cento) de taxa de inconsistência dos 50 entes. O resultado esperado era atingir uma taxa de inconsistência de 30% (trinta por cento).

Esta avaliação também consiste na base da análise do indicador de impacto do programa, pois o déficit estabelecido nesse indicador é decorrente da taxa de inconsistência dos registros cadastrais.

Nesse sentido, e conforme descrito no Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa, a redução da taxa de inconsistência dos dados dos 50 RPPS seria realizada mediante uma comparação antes e depois do Programa, ou seja, após a realização do Censo Cadastral<sup>24</sup> e com base no Sistema SIPREV/GESTÃO<sup>25</sup>.

Entretanto, conforme já apresentado, foi necessário alterar a lista de entes beneficiados pelo Programa. Assim, a linha de base e a meta também deveriam ser atualizadas com o novo grupo de entes beneficiados. Porém, essa atualização não ocorreu, limitando a apuração desse indicador.

Todavia, o Executor forneceu informações, na situação antes e depois da realização do Censo Cadastral, do quantitativo de servidores dos 47 entes beneficiados e relacionados no Sistema SIPREV/GESTÃO<sup>26</sup>. Essas informações estão disponíveis no link [7. Relação do Quantitativo de Servidores registrados no SIPREV antes e depois do Censo Cadastral](#).

Observando os dados na situação antes da realização do censo cadastral, verifica-se que existiam 678.993 servidores registrados. O censo recadastrou 579.770 servidores. Portanto, constata-se uma diferença de 99.223 servidores, o que representa uma inconsistência de 14,61% na base de dados. O Resultado final para os 47 entes é uma base de dados atualizada e sem inconsistências no número de servidores registrados. Somente 3 entes não tiveram suas bases de dados adequadas. Dessa forma, o resultado é 6% de taxa de inconsistência. Portanto, um avanço de 100% no indicador.

A realização do censo cadastral nos 47 entes foi executada com recursos do Programa. O trabalho foi concluído no final de 2016 e, já em 2017, o Banco contratou a realização do estudo [“8. Avaliação e Verificação sobre os Serviços de Cadastramento de Servidores e Indicador de Avaliação do RPPS”](#)<sup>27</sup> cujo objeto foi fazer uma avaliação e verificação dos serviços de cadastramento informados pelo executor. Esse estudo indicou resiliência dos dados apresentados após o cadastramento, comprovando a consistência dos cadastros analisados.

Ademais, a atribuição desse indicador pode ser respaldada pelos estudos *“Solvência fiscal de longo prazo dos Regimes Próprios de Previdência dos Estados e Municípios”* e *“Previdência no Brasil, debates, dilemas e escolhas”*, que também avaliam a sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS.

O segundo Resultado **“Proposta de políticas setoriais”** foi mensurado pelo indicador *“Proposta de política previdenciária apresentada a partir dos estudos realizados”*. A linha de base era composta por 3 propostas de políticas previdenciárias, sendo que a meta era formar 5 propostas.

<sup>24</sup> A realização do Censo Previdenciário é uma determinação legal estabelecida pela Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004, sendo obrigado a sua realização a cada 5 anos

<sup>25</sup> Sistema de Gestão de Previdência

<sup>26</sup> O SIPREV/GESTÃO utiliza a base de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS do INSS.

<sup>27</sup> Contrato de consultoria firmado entre o BID e a Consultora Monica Figueiredo do Amaral para a elaboração de estudos de consultoria para avaliação e verificação sobre os serviços de cadastramento informados pelo executante.

Nesse sentido, com recursos do Programa, seriam desenvolvidas 2 propostas de políticas previdenciárias elaboradas a partir de estudos realizados. Porém, a meta alcançada foi de 4 propostas de políticas previdenciárias apresentadas.

Essa situação pode ser explicada por dois fatores. O primeiro está relacionado ao fato de que alguns produtos do Componente II foram parcialmente executados<sup>28</sup>. Segundo, e mais importante, refere-se ao fato de que o Governo Federal optou por apresentar uma proposta única de reforma da previdência, a qual incorporou todos os estudos realizados, ao invés de cinco propostas de políticas parciais. Assim, em 2016, o Governo Federal encaminhou a **Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 287/2016**<sup>29</sup>, que tratava da reforma integral da previdência.

Essa PEC alterava os artigos. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal, estabelecia regras de transição e dava outras providências, com o intuito de fortalecer a sustentabilidade do sistema de seguridade social por meio do aperfeiçoamento de suas regras, notadamente no que se referia aos benefícios previdenciários e assistenciais. Porém, em função do momento político, a PEC não foi votada.

Assim, em 2019, o Governo Federal encaminhou uma nova **Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 6/2019**<sup>30</sup>, que altera os seguintes artigos: 22, 37, 38, 39, 40, 42, 109, 149, 167, 194, 195, 201, 203, 239 e 251 da Constituição Federal. Também foram apresentadas alterações em diversos artigos das Disposições Constitucionais Transitórias e das Regras de Transição Relacionadas aos Regimes Próprios de Previdência Social. Logo, pode-se notar que essa nova PEC é mais ampla do que a anterior.

As duas propostas de Reforma da Previdência apresentadas pelo Governo Federal<sup>31</sup> foram fundamentadas em diversos estudos, inclusive daqueles desenvolvidos no âmbito do Programa. Os estudos realizados foram: i) ***“A Questão da Saúde e da Segurança do Trabalho e as Implicações para os Regimes Próprios e o Regime Geral de Previdência Social – Construção de Perfil Epidemiológico-Previdenciário”*** e ii) ***“Inclusão Previdenciária”***.

O Programa também publicou os seguintes estudos<sup>32</sup>: i) Volume 35 – “Previdência no Serviço Público”; ii) Volume 36 – “Regimes Previdenciários e Situação Atuarial”; e iii) Volume 37 – “Envelhecimento da População e Seguridade Social”.

O Enlace 9. Estudos desenvolvidos no âmbito do Programa PROPREV II para subsidiar a elaboração e apresentação da Proposta de Emenda Constituição para Reforma Previdenciária apresenta os estudos e as publicações realizadas no Programa PROPREV II, possibilitando identificar essas correlações.

Portanto, o avanço esperado com o programa ocorreu, mesmo que, por questões de estratégia, o Governo Federal tenha encaminhado ao Congresso Nacional uma única proposta de Reforma da Previdência. Nesse sentido, ressalta-se que o espírito inicial previsto foi mantido e alcançado.

Por fim, a avaliação do indicador de resultado: **“Compensação previdenciária”** apontou que esse indicador não apresentou avanços, devido à exclusão do subcomponente “Estudo – Compensação Previdenciária entre os RPPS”. A Nota Técnica SEI nº. 4/2017/CORIN/SRPPS/SPREV-MF, de 01 de setembro de 2017, solicitou a redução de valor do programa e a exclusão dessa atividade, devido, principalmente, à restrição orçamentária do Governo Federal. Destaca-se que o Objetivo desse componente era debater alternativas para

<sup>28</sup> Devido às limitações de recursos, conforme foi explicado anteriormente.

<sup>29</sup> Disponível no site <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PEC-287-2016.pdf>.

<sup>30</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>

<sup>31</sup> O Ministério da Economia encampou o Ministério da Previdência Social.

<sup>32</sup> Coleção Previdência Social. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/publicacoes/coleo-previdncia-social/>

implantar a compensação entre os regimes, estudar a necessidade de criação de uma Câmara de Compensação e definição de regras para uniformizar procedimentos entre os RPPS. Essa situação impactou diretamente ao Resultado 3 – Municípios com compensação previdenciária entre entes federados, que não pode ser atendido.

#### **c. Análise Contrafactual de Efetividade**

Apesar de estar previsto inicialmente, o Programa não realizou uma avaliação de impacto, pois a relação de municípios que tinha sido prevista inicialmente para este indicador foi alterada durante a execução do Programa.

O impacto esperado consistia em “**Redução do déficit de no mínimo 50 entes federativos beneficiários do Programa**”, cujo indicador “*Déficit de atualização dos registros cadastrais de servidores e pensionistas*”, englobava 50 municípios previamente escolhidos. Entretanto, durante a implementação do programa, o executor optou por alterar a listagem de entes a serem beneficiados<sup>33</sup>, restringindo a atuação a 47 entes.

No enlace [10. Municípios previstos x Municípios executados](#) é apresentada uma tabela com a relação inicial dos 50 maiores municípios com RPPS por número de Servidores, não contemplados em outros Programas/Projetos, e a listagem dos 47 municípios e estados beneficiados com a execução do Programa PROPREV II.

Tal fato não impossibilitou mensurar o impacto do Programa. Com base no estudo “Avaliação e Verificação sobre os Serviços de Cadastramento de Servidores e Indicador de Avaliação do RPPS”, *já mencionado neste documento e na avaliação econômica ex-post*, foi possível mensurar a redução do déficit de atualização dos registros cadastrais de servidores e pensionistas.

A linha de base do indicador consistia em um déficit cadastral na ordem de R\$ 102,9 milhões. A meta era reduzir o déficit para R\$ 86,9 milhões, ou seja, uma redução de R\$ 16 milhões. As ações do programa possibilitaram reduzir o déficit até R\$ 14,35 milhões, o que representa 89,75% da meta prevista<sup>34</sup>.

Neste sentido, faz-se necessário realçar que o Banco Mundial desenvolveu uma série de estudos e avaliações sobre a forma de assistência prestada pelo Banco aos diversos países, inclusive da América Latina. Esses estudos são denominados “Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance<sup>35</sup>”, no qual referenciam a realização de avaliações da implementação de seus projetos. As conclusões e recomendações estão relacionadas com a necessidade de promover alterações normativas nos sistemas de previdência, a fim de garantir a sua sustentabilidade de longo prazo. Ademais, indica a necessidade de proceder ao fortalecimento institucional e promover assistência técnica aos entes administradores dos sistemas previdenciários, a fim de reduzir as inconsistências e os déficits.

#### **d. Resultados Não Previstos**

ND

<sup>33</sup> Tal fato foi registrado na Ata da Reunião Extraordinária do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV), ocorrida em Brasília/DF, no dia 16 de abril de 2013, que discutiu como seriam realizadas as ações do PROPREV II e aprovou o Edital de Seleção para Adesão ao Programa, com manifestação favorável à manutenção dos critérios em relação à distribuição de recursos, porém dividindo meio a meio entre **estados e municípios**.

<sup>34</sup> O item b. Resultados alcançados apresenta os resultados alcançados e as respectivas fundamentações.

<sup>35</sup> <http://ieg.worldbankgroup.org/>

**Classificação: Insatisfatório**, pois dos 3 indicadores de resultado, somente 1 alcançou a 100% de sua meta, o segundo alcançou 50% da meta e o último não teve avanço qualquer.

### 2.3. Eficiência

**Avaliação Econômica Ex-post.** Uma avaliação econômica *ex-post* do Programa foi realizada com base na mesma metodologia adotada na avaliação econômica *ex-ante*, ou seja, avaliação benefício-custo. A avaliação econômica *ex-post* foi realizada com base nos 47 entes que receberam apoio institucional do Programa. Porém, é importante frisar que a relação de municípios que formaram a base da avaliação econômica *ex-ante* não é a mesma da avaliação econômica *ex-post*, uma vez que os municípios foram alterados, conforme já explicado neste relatório.

Ressalta-se, entretanto, que tal situação não invalida a avaliação econômica *ex-post*, pois, além de adotar a mesma metodologia da avaliação econômica *ex-ante*, optou-se por incorporar a totalidade dos custos do Programa. Ademais, praticamente não existem diferenças de custos para a realização da atualização cadastral. O custo por ente é praticamente igual ao custo médio, portanto, uma constante.

Já os benefícios são aqueles decorrentes da redução de gastos previdenciários devido à atualização cadastral dos 47 entes, cuja ação está vinculada ao Componente I: Fortalecimento dos Regimes Próprios de Previdência Social. A base de dados foi disponibilizada por técnicos da Secretaria de Previdência (SPREV), vinculada ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Unidade Gestora.

Assim, na avaliação *ex-post* foram considerados os seguintes custos: i) custos reais do programa, atualizados monetariamente pelo índice de inflação americano; e ii) custos de manutenção e operação dos equipamentos adquiridos pelo componente, no percentual de 3%, conforme informado pelo executor. Como outros elementos da análise, foram utilizados: (i) uma taxa de desconto de 12% anuais, usualmente praticada pelo mercado e (ii) um período de análise de 5 anos. O benefício considerado foi de 5 anos, o mesmo prazo de validade do cadastro.

O benefício foi apurado com base na redução real dos gastos anuais com ativos, aposentados e pensionistas. De forma conservadora, foi considerada uma defasagem no cadastro na ordem de 5% anualmente. A redução anual apurada foi de R\$ 14.351.141,06<sup>36</sup>, que a um câmbio de R\$3,70 - US\$ 1,00, equivale ao montante de US\$ 3.878.686,77.

Como a apuração da redução de custos não pode ser considerada diretamente um benefício social, pois a economia realizada com a atualização cadastral retorna aos cofres públicos e não é diretamente apropriada pela sociedade, optou-se por apresentar a relação de retorno por investimento.

O enlace 11. [análise econômica ex-post](#) detalha estes cálculos e indica que o resultado apurado foi: Valor presente líquido foi de US\$ 4.116.113,00. Esse valor representa que, para cada US\$ 1,00 investido pelo Programa, obteve-se uma economia de US\$ 0,41. A análise de sensibilidade indica que o benefício poderá reduzir até 28,84% e que o Programa apresentou uma relação de benefício/custo de 1,00 e um valor presente líquido de R\$ 0,00. A avaliação econômica *ex-ante* demonstrou que no 10º ano de projeto, o Programa previa apresentar um valor presente líquido de US\$ 1.047.935,00. Esse valor representa que, para cada US\$ 1,00 investido pelo Programa,

---

<sup>36</sup> Conforme estudo Avaliação e Verificação sobre os Serviços de Cadastramento de Servidores e Indicador de Avaliação do RPPS”



estimava-se obter uma economia de US\$ 0,10. A seguir é apresentada a estrutura de custo do Projeto, por Indicador de Produto, estabelecida no PMR do primeiro semestre de 2018.

### Quadro 3: Custos do Projeto

EM MILHARES US\$

| <b>Componente 1: Fortalecimento da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social.</b> |      |             |             |             |             |             |             |              |
|---|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>Indicador de Produto</b>   |      | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>Custo</b> |
| Entes federados com registros atualizados.  | P    | -           | 12.755      | -           | -           | -           | -           | 12.755       |
|   | P(a) | -           | -           | 1.532       | 3.000       | -           | -           | 4.532        |
|   | A    | -           | -           | 815         | 3.717       | -           | -           | 4.532        |
| Servidores dos RPPS capacitados.*   | P    | -           | 82          | 146         | -           | -           | -           | 228          |
|   | P(a) | -           | -           | -           | 96          | -           | -           | 96           |
|   | A    | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -            |
| Gestores capacitados.*  | P    | -           | 138         | -           | -           | -           | -           | 138          |
|   | P(a) | -           | -           | -           | 55          | -           | -           | 55           |
|   | A    | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -            |
| Equipamentos de informática instalados.   | P    | 1.450       | -           | -           | -           | -           | -           | 1.450        |
|   | P(a) | -           | 765         | 1.095       | -           | -           | -           | 1.860        |
|   | A    | -           | -           | 916         | -           | -           | -           | 916          |
| <b>Componente 2: Produção, Internalização e Difusão do Conhecimento para a SPPS/MPS.</b>  |      |             |             |             |             |             |             |              |
| <b>Indicador de Produto</b>   |      | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>Custo</b> |
| Municípios com assistência técnica prestada pelos servidores temporários contratados.     | P    | 176         | 1.232       | -           | -           | -           | -           | 1.408        |
|   | P(a) | -           | 422         | 500         | 1.000       | 1.000       | 534         | 3.456        |
|   | A    | -           | -           | 305         | 832         | 842         | 322         | 2.301        |
| Estudos sobre a previdência social realizados.  | P    | 480         | 2.574       | 245         | -           | -           | -           | 3.299        |
|   | P(a) | -           | 1.102       | 800         | 384         | -           | -           | 2.286        |
|   | A    | -           | -           | 288         | 457         | -           | -           | 745          |
| Publicações sobre temas previdenciários.  | P    | -           | 102         | 51          | -           | -           | -           | 153          |
|   | P(a) | -           | -           | -           | 50          | 152         | 40          | 242          |
|   | A    | -           | -           | -           | -           | -           | 24          | 24           |
| Cursos a distância realizados.  | P    | -           | 66          | 133         | -           | -           | -           | 199          |
|   | P(a) | -           | -           | -           | 15          | 276         | 348         | 639          |
|   | A    | -           | -           | -           | -           | -           | 50          | 50           |
| Auditores capacitados.**  | P    | -           | 67          | -           | -           | -           | -           | 67           |
|   | P(a) | -           | -           | -           | 15          | -           | -           | 15           |
|   | A    | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -            |
| <b>Componente 3: Outros</b>   |      |             |             |             |             |             |             |              |
| <b>Indicador de Produto</b>   |      | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>Custo</b> |
| Administração do Programa   | P    | -           | 15          | 38          | -           | -           | -           | 53           |
|   | P(a) | -           | -           | -           | -           | 26          | 53          | 79           |
|   | A    | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -            |
| Imprevistos.  | P    | -           | 100         | 150         | -           | -           | -           | 250          |
|   | P(a) | -           | -           | -           | 100         | 250         | 250         | 600          |
|   | A    | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -            |
| <b>TOTAL</b>  |      | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>Custo</b> |
|   | P    | 2.106       | 17.131      | 763         | -           | -           | -           | 20.000       |
|   | P(a) | 0           | 2.289       | 3.927       | 4.715       | 1.704       | 1225        | 13.860       |
|   | A    | -           | -           | 2.324       | 5.007       | 842         | 397         | 8.570[1]     |

Fonte: LMS10 e PMR do segundo semestre 2018

\* Produtos inativos baseado na solicitação de renúncia de recursos de fevereiro/18.

\*\* Produtos cancelados na solicitação de julho/2016.

A execução do Componente I atingiu a 100% dos recursos atualmente previstos. O produto priorizado foi “Entes federados com registros atualizados” com uma execução de US\$ 4,5 milhões, representando mais de 55% dos recursos atuais do Programa.

Ainda, no Componente I, o produto “Equipamentos de Informática instalados” desembolsou US\$ 0,9 milhão, o que representa 63% do produto readequado e 11% do valor atual do Programa.

No Componente II, o principal produto foi “Municípios com assistência técnica prestada pelos servidores temporários contratados”. O desembolso foi de US\$ 2.301 milhões, o que representa aproximadamente 27% dos recursos atuais do Programa.

Por fim, o Produto “Estudos sobre a previdência social realizados” executou US\$ 0,745 milhão, o que representa 9% dos recursos previstos. Os demais produtos não tiveram desembolsos significativos. Estes recursos foram contingenciados no orçamento do executor devido às constantes transferências de ministérios e em função das crises financeiras enfrentadas pelo Brasil.

**Classificação:** A classificação foi considerada **satisfatória**. Foi elaborada uma avaliação econômica ex-post, que apresentou um retorno por US\$ 1,00, de US\$ 0,41, superior à avaliação econômica ex-ante, que foi de US\$ 0,10 por dólar investido.

## 2.4. Sustentabilidade

### a. Aspectos gerais de Sustentabilidade

**Sustentabilidade.** A Lei nº 10.887/04 estabelece que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são obrigados a realizarem censos dos inativos (aposentados e pensionistas) a cada 5 anos. Essa determinação garante a sustentabilidade do trabalho apoiado pelo Banco ao longo dos cinco primeiros anos de vigência. Portanto, nos próximos cinco anos não será necessário realizar uma nova atualização cadastral nos 47 entes federativos contemplados com o PROPREV II.

Ademais, cabe ressaltar que o sistema SIPREV/Gestão RPPS somente libera registro único, sem possibilidade de inclusão de dois Cadastros de Pessoas Físicas - CPF. O sistema foi devolvido com “malhas”<sup>37</sup> de verificação e controle, o que praticamente inviabiliza a ocorrência de fraudes.

Outro ponto a ser considerado é que todo o conhecimento adquirido com a execução do Programa, principalmente com as ações de atualização da base cadastral, foi internalizado pela equipe da Previdência, a qual, atualmente, tem realizado atividades de apoio técnico a diversos outros estados e municípios, a partir dos procedimentos desenvolvidos e estabelecidos com a execução do Programa.

Em relação aos bens e equipamentos adquiridos, o mutuário encaminhou ao Banco uma solicitação de transferência dos bens adquiridos para os respectivos executores e entes apoiados. Ressalta-se ainda que o Ministério da Fazenda dispõe de orçamento anual para realizar a manutenção dos equipamentos internos e também dispõe de um setor específico para realizar essa atividade de controle e manutenção dos equipamentos próprios.

Por fim, cabe destacar que diversas ações decorrentes do PROPREV II foram institucionalizadas pelo mutuário, mediante a criação do Programa interno denominado Pró-Gestão RPPS, que consiste em um Programa em desenvolvimento pelo atual Ministério da Economia, onde se vê, praticamente, uma continuidade das ações do PROPREV II.

| <b>Sustentabilidade: Riscos após intervenção</b> |  |  |                                 |  |
|--|--|--|---------------------------------|--|
| <b>Resultado Alcançado</b>                       | <b>Risco</b>                                     | <b>Fator de Probabilidade</b>                                | <b>Probabilidade de Impacto</b> | <b>Medidas que contribuem para a sustentabilidade</b>  |
| Taxa de inconsistência                           | Perda de qualidade dos sistemas RPPS com aumento | Falta de atualização cadastral. Sistemas com incongruências. | Médio                           | Obrigação legal de atualização cadastral a cada 5 anos <sup>38</sup> . O sistema SIPREV desenvolvido pela Secretaria da Previdência Social e disponibilizado <i>on line</i> para os entes federados. Existem |

<sup>37</sup> Nos moldes das malhas adotadas pela Receita Federal do Brasil.

<sup>38</sup> O Censo Previdenciário é uma determinação legal e está fundamentado no art. 3º, § 4º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, Art 15, II da Orientação Normativa 02/2009, devendo ser realizada no mínimo a cada 05 anos.

|   |   |   |       |  |
|---|---|---|-------|--|
|   | taxas de inconsistências  |   |       | travas no sistema que não permitem a inclusão de dois CPF, pois o registro é único.  |
| Proposta de política previdenciária apresentada a partir dos estudos realizados | Que os projetos de alteração da política previdência não sejam aprovados pelo congresso | Não aprovação pelo Congresso da proposta de reforma da previdência que foi encaminhada pelo governo federal em 2019.                                      | Alto  | Monitoramento da Secretaria da Fazenda. Elevada pressão popular para aprovação da reforma da Previdência   |
| Entes Federados com compensação previdenciária.                                 | Que o marco legal e institucional da compensação entre os entes não seja estabelecido   | Dificuldades em estabelecer acordos possíveis entre os diversos entes federados para que sejam regulamentados os mecanismos de compensação previdenciária | Médio | Estabelecimento de marco legal e a implementação de mecanismos de compensação previdenciária. Monitoramento e divulgação dos fluxos compensação financeira entre os entes federados. |

**Riscos.** A ocorrência de restrição orçamentária do executor foi considerada de baixo risco para a operação, uma vez que havia recursos previstos no Plano Plurianual do Executor e no orçamento geral do Governo Federal. Por isso não foi previsto um mecanismo apurado de monitoramento da ocorrência desse risco. Porém, acredita-se que o mecanismo de revisão de carteira é o mais adequado para monitorar e proporcionar tomada de decisão sobre esse tema.

#### **b. Salvaguardas Ambientais e Sociais**

O Programa foi classificado na categoria “C” de acordo com os critérios da Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (OP-703), portanto de baixo potencial de impacto negativo, por ser uma operação de modernização institucional. Assim, durante a fase de preparação, não foi desenvolvida qualquer estratégia ou plano ambiental.

**Classificação:** Este programa se classifica como **Satisfatório**, pois os riscos identificados são de baixa probabilidade de ocorrência ou estão devidamente mitigados.

**Classificação Geral do PCR:** Este PCR se classifica como **Parcialmente Insatisfatório**, pois a Relevância, a eficiência e a sustentabilidade foram classificadas como satisfatória. A eficácia foi considerada insatisfatória.

### **III. Critérios Secundários**

#### **3.1. Desempenho do Banco**

Na avaliação do executor, o Banco teve um desempenho muito bom, pois disponibilizou apoio técnico e administrativo para esclarecer as dúvidas surgidas no decorrer da execução do

“Art. 9 da Lei Federal 10.887/2004: A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal:

II - Procederá, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime;

Art. 15 da Orientação Normativa 02/2009 – Da Gestão do Regime.

II – procederá o recenseamento previdenciário, com periodicidade não superior a 5 anos”.



Programa, ou seja, sempre que o Banco foi acionado pelo executor foi prestada assistência. Outro fator positivo são as normas de licitação do BID, que proporcionam maior agilidade na execução dos recursos do Contrato de Empréstimo e, conseqüentemente, nas ações do Programa. O desempenho do Banco nas duas dimensões foi adequado, tanto naquilo que tange ao desenvolvimento do desenho, quanto à supervisão das atividades do Programa.

O executor manifestou que o único ponto que pode ser considerado negativo no desempenho do Banco foi a manifestação negativa à prorrogação do prazo do Contrato para novembro de 2018, uma vez que, na Reunião de Revisão de Carteira, ocorrida em outubro de 2017, criou-se uma expectativa de aprovação da prorrogação, mediante a exposição de motivos. Assim, segundo o executor, careceu-se de clareza quanto à intenção do Banco em não autorizar a prorrogação do prazo requerida. Não obstante, o Banco reiterou que seria inviável proceder a prorrogação por mais 6 meses, diante o quadro de insuficiência de dotação orçamentária, tanto para os recursos de contrapartida local, como os de desembolso do BID, ensejando mais cancelamentos ou execução em classificação indesejada.

Por fim, ressalta-se que cinco especialistas estiveram à frente deste programa, o que demandou atenção especial nos períodos de transição. Devido à situação descrita, a classificação do desempenho do Banco foi considerada **Satisfatória**.

### 3.2. Desempenho do Mutuário

A Unidade executora teve um desempenho pouco satisfatório, devido, principalmente, às alterações institucionais e à restrição orçamentária imposta ao Programa. Durante a execução do programa, ocorreram três alterações de executor, o que impactou a capacidade de implementação das ações, pois o processo de transição requeria nova estruturação dos mecanismos operativos, o que nem sempre ocorreu com a celeridade necessária. Portanto, a classificação de desempenho do mutuário foi considerada como **Moderadamente Satisfatória**.

## IV. Conclusões e Recomendações

### 4.1 Dimensões 1 a 5.

Neste item estão consolidadas as principais conclusões e as recomendações obtidas durante a avaliação do Programa.

#### Quadro 5: Conclusões e Recomendações

| CONCLUSÕES   | RECOMENDAÇÕES  |
|--|--|
| <b>1 - Dimensões Técnico-Setoriais</b>   |  |
| Assegurar que a estratégia de atuação do Programa esteja vinculada às diretrizes estratégicas e às ações prioritárias de governo, a fim de potencializar esforços e minimizar o risco de alteração contratual.             | Estabelecer vinculação das ações do Programa com o planejamento estratégico do Governo e do órgão executor, no caso específico, com a apresentação de estudos para subsidiar a reforma da previdência. |
| Na definição dos indicadores de impacto é importante considerar possíveis externalidades que possam influenciar a sua mensuração. Também é importante avaliar a capacidade do executor em realizar a avaliação de impacto. | Buscar identificar indicador de impacto cuja mensuração seja factível com os prazos de execução do Programa e que seja resiliente a influência de externalidades.                                      |
|  | Assegurar recursos do financiamento para custear a avaliação de impacto do Programa. Ademais é importante iniciar o processo de contratação da avaliação de impacto no começo do último ano de         |

| CONCLUSÕES   | RECOMENDAÇÕES   |
|--|---|
|  | execução do Programa, a fim de garantir que a sua execução ocorra dentro do prazo contratual.   |
| <b>2 - Dimensões Organizacional e Administrativa</b>   |   |
| A Unidade Executora do programa foi composta por membros do corpo técnico do órgão executor, o que possibilitou internalizar conhecimento sobre as técnicas de gestão de projetos. Ademais, não foi necessário prever recursos do programa para uma estrutura externa de gerenciamento.  | Em programas de cunho institucional ou de pequeno valor, cujo órgão executor disponha de corpo técnico disponível e especializado, é recomendável implementar a Unidade de Gerenciamento do Programa - UGP com equipe própria, com dedicação exclusiva, podendo ou não ser complementada por consultores individuais. Caso o órgão executor não disponha de equipe adequada, recomenda-se estabelecer uma UGP mista, com técnicos próprios e com suporte externo, que poderá ser de consultores individuais para temas específicos. |
| Inicialmente, a Unidade Executora do Programa foi estabelecida na Diretoria Financeira da Empresa. Tal fato gerou dificuldades operacionais, pois a UGP não tinha acesso direto aos tomadores de decisão e ainda tinha dificuldades de cobrar ações de outras diretorias. Tal situação somente foi solucionada com a transferência da UGP para a Diretoria Colegiada do Executor.  | As unidades executoras devem ser alocadas vinculadas diretamente aos tomadores de decisão. Tal fato agiliza os processos decisórios e facilita a interação com outros atores institucionais.  |
| O desenvolvimento de projetos institucionais deve dar o maior grau de autonomia possível para a unidade executora, tanto nos processos de aquisições quanto nas decisões de planejamento. No caso do PROPREV II, as aquisições perderam prioridade durante a execução pelo fato de terem sido absorvidas pelo setor responsável pelas licitações do órgão.   | Garantir que o Executor implemente uma Comissão Especial de Licitações com técnicos dedicados e capacitados, com conhecimento das normas e procedimentos de aquisições do Banco. As aquisições do programa devem ter tratamento prioritário em relação às demais aquisições do órgão.   |
| <b>3 – Dimensões Relacionadas a Processos Públicos / Atores</b>  |   |
| Durante a execução do Programa ocorreram três alterações institucionais de executor (Ministério da Previdência, Ministério do Trabalho, Ministério da Economia) que ocasionaram atrasos na implementação do programa, pois a cada alteração de órgão executor era necessário reestabelecer a UGP, disponibilizar novos créditos orçamentários e reorganizar a comissão de licitação vinculada ao programa. Ademais, também ocorreram cinco alterações de especialistas do Banco. | Em casos de alterações institucionais do executor, recomenda-se estabelecer plano de ação com o novo executor de forma a minimizar esse tipo de impacto. Esse plano deverá ser formalizado e avaliado nas missões de revisão de carteira realizadas semestralmente com o apoio da SEAIN.  |
|  | Uma forma de minimizar impactos decorrentes da alteração de executores, e de líderes, consiste no estabelecimento de mecanismos adequados de registro de dados e informações durante a execução do programa, possibilitando reduzir os impactos decorrentes das discontinuidades.   |

| CONCLUSÕES   | RECOMENDAÇÕES  |
|--|--|
|  | É importante evitar a rotatividade de especialistas do Banco na supervisão dos projetos. Nos casos onde a alternância seja inevitável, recomenda-se, se possível, estabelecer um período de transição.   |
| Outro fator impactante na execução desse programa consistiu no contingenciamento <sup>39</sup> dos recursos do financiamento e da contrapartida local. Tal determinação gerou limitações orçamentárias e financeiras que limitaram a capacidade de implementação das ações previstas. Ademais, essa situação contribuiu para a decisão de não se prorrogar o prazo de vigência contratual. | Avaliar o desempenho do executor nas missões semestrais de revisão de carteira. Atualmente, este é o momento adequado para discutir o contexto em que o Programa está inserido, avaliar as alternativas de antecipação de prazos de vigência e de propor cancelamento parcial de recursos. |
| <b>4 – Dimensões Fiduciárias</b>   |  |
| As atividades de capacitação dos membros da Unidade gestora foram fundamentais para garantir as condições básicas para a execução do programa. Entretanto, elas ocorreram após a assinatura do Contrato de Empréstimo, o que ocasionou atrasos na execução do Programa, pois é necessário um prazo de maturação do conhecimento.   | As atividades de capacitação da equipe da Unidade Gestora iniciem antes da assinatura do Contrato de Empréstimo de forma a otimizar os prazos de execução dos Programas. Ademais, as ações de capacitação do Banco devem ser mantidas durante toda a execução do programa.                 |

<sup>39</sup> O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. No caso, foram contingenciados recursos do financiamento e de contrapartida local.