

CADERNOS PARA O FUTURO

6

Alternativas para as Finanças Públicas
do Estado: Previdência Social





Alternativas para as Finanças Públicas do Estado: Previdência Social

Cadernos para o Futuro - 6

Porto Alegre, junho de 2018



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: José Ivo Sartori

Vice-Governador: José Paulo Dornelles Cairoli

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Secretário: Josué Barbosa

Secretária Adjunta: Melissa Guagnini Hoffmann Custódio

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Diretor: Antonio Paulo Cargnin

Diretora Adjunta: Carla Giane Soares da Cunha

Organizadores: Antonio Paulo Cargnin (Coordenador), Carla Giane Soares da Cunha, Irma Carina Brum Macolmes

Equipe Técnica: Aida Dresseno da Silveira, Ana Maria de Aveline Bertê, Bruno de Oliveira Lemos, Fernando Maya Mattoso, Juliana Feliciati Hoffmann, Katiúscia Ramos de Freitas, Lauren Lewis Xerxenevsky, Luciana Dal Forno Gianluppi, Marlise Margô Henrich, Paulo Victor Marocco Milanez, Rosanne Lipp João Heidrich, Silvia Leticia Lorenzetti, Suzana Beatriz de Oliveira

Revisão: Marlise Margô Henrich

Capa e diagramação: Priscila Barbosa Ely

Assessoria de Comunicação: Lucas Barroso

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:

Futuro RS: agenda de desenvolvimento: Alternativas para as finanças públicas do Estado: Previdência Social: Cadernos para o futuro 6/ Departamento de Planejamento Governamental - RS. – N. 6. Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.

109 p. : il.

ISBN impresso 978-85-89443-13-5

1. Ciência Política. 2. Planejamento governamental. I. Rio Grande do Sul. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. II. Título. III. Série.

CDU 320

Apresentação.....	4
Introdução.....	6
Sumário Executivo.....	7
Propostas e desafios para as finanças públicas: previdência social.....	11
Textos para discussão.....	12
Impactos fiscais e desafios da Previdência no Brasil - <i>Paulo Tafner.....</i>	12
Inequações estaduais: o maior entrave para o futuro – <i>Darcy Francisco C. dos Santos.....</i>	36
Palestra proferida no Seminário “Alternativas para as Finanças Públicas do Estado - PREVIDÊNCIA SOCIAL” – <i>José Guilherme Kliemann.....</i>	98

Pensar o futuro é mais que sonhar, é buscar um caminho. As dificuldades que enfrentamos em nosso cotidiano não podem significar a perda da conexão com o futuro, com um projeto para o desenvolvimento do Estado. Este é o propósito que move o Governo do Estado do Rio Grande do Sul ao lançar o projeto **Futuro RS**.

O **Futuro RS** tem como objetivo apresentar uma agenda de desenvolvimento propositiva, para o horizonte de 2040, tratando de construir soluções para temas estratégicos para o desenvolvimento do Estado.

Nas últimas décadas, os governos têm tratado de conhecer melhor o Estado e identificar os gargalos e as oportunidades que se constituíam em obstáculo para o desenvolvimento. Ao longo de anos, sempre com a melhor das intenções e com diferentes enfoques, os governos têm se preocupado em propor uma agenda de desenvolvimento. Foram realizados estudos com amplos diagnósticos e diretrizes. A análise desses trabalhos nos mostra que os problemas pouco mudaram. Conhecemos bem nossas dificuldades, mas temos que ter ousadia para propor soluções para seu equacionamento. Temos que empreender esforços no sentido de buscar novas soluções ou qualificar as propostas já delineadas. Esse é o sentido do **Futuro RS**.

O projeto propõe um conjunto de debates sobre temas estratégicos, com o objetivo de encontrar soluções e elaborar propostas, para que possamos ter uma direção certa para o futuro. Serão realizados nove seminários sobre temas estratégicos, identificados com base no acúmulo de mais de 20 anos de estudos já realizados. Os seminários deverão reunir especialistas, instituições e entidades dispostas a colaborar com cada uma das temáticas.

Os encontros deverão debater os seguintes temas:

- O envelhecimento da população gaúcha e as consequências e desafios para as políticas públicas: saúde e educação.
- Alternativas para o desenvolvimento do Estado a partir da dinamização da indústria de transformação.
- Alternativas para o aumento da produtividade da agropecuária: leite e lavoura de grãos.
- Alternativas para o desenvolvimento regional e o equilíbrio territorial.

-
- Alternativas para as finanças públicas do Estado: previdência social.
 - Desafios e alternativas para a superação dos gargalos de infraestrutura no Estado.
 - O futuro das cidades e a sustentabilidade.
 - Limites e possibilidades da inteligência e do uso de tecnologias, para qualificação da segurança do Estado.

Os resultados, depois de consolidados, serão publicados nos **Cadernos para o Futuro**, contendo propostas para o desenvolvimento do Estado em cada uma das temáticas. As propostas, depois de submetidas ao debate com a sociedade e com as instâncias de Governo, serão implementadas.

Esperamos, com o **Futuro RS**, mais do que contribuir para a construção de uma agenda de desenvolvimento para o Estado do Rio Grande do Sul, criar as condições para realizar mudanças que nos auxiliem a sair da crise em que vivemos e nos conduzam a um caminho seguro para que possamos trilhar as próximas décadas.

José Ivo Sartori

Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Josué Barbosa

Secretário de Planejamento, Governança e Gestão

O projeto Futuro RS busca apresentar uma agenda de desenvolvimento propositiva para temas estratégicos para o desenvolvimento do Estado. O objetivo central é avançar na construção de propostas para sua solução, no horizonte de 2040.

O evento de abertura do projeto Futuro RS, realizado em 18 de outubro de 2016, trouxe Paulo Tafner, Economista, Pesquisador do IPEA e autor de vários livros, para tratar dos desafios da previdência social tendo em vista a transição demográfica brasileira. Na continuação do projeto, a quinta temática escolhida foi: Alternativas para as finanças públicas do Estado: previdência social. Desse modo, o **Caderno para o Futuro 6** traz os resultados tanto da oficina realizada junto ao Auditório da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), no dia 13 de dezembro de 2017, como do evento de abertura.

Para apresentar o tema da previdência social, foram convidados: Ari Lovera, Diretor de Previdência no Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul - IPERGS e Auditor Fiscal da Receita Estadual, como debatedor; Darcy Francisco Carvalho dos Santos, Contador, Economista, ex-Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado e ex-Auditor de Finanças Públicas da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul; José Guilherme Kliemann, Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais, Mestre em Direito, Professor na área de Seguridade Social, Procurador do Estado, Secretário Adjunto da Casa Civil do Governo do Estado.

A oficina contou com a participação de representantes do IPERGS, SES, BADESUL, SEFAZ, Casa Civil, Agenda 2020, GAE, PGE, RS-PREV e Correio do Povo. As apresentações foram sucedidas de um debate.

O **Caderno para o Futuro 6** apresenta inicialmente as **propostas** extraídas da oficina, seguidas pelos textos resultantes das falas dos palestrantes.

Alternativas para as finanças públicas do Estado: previdência social

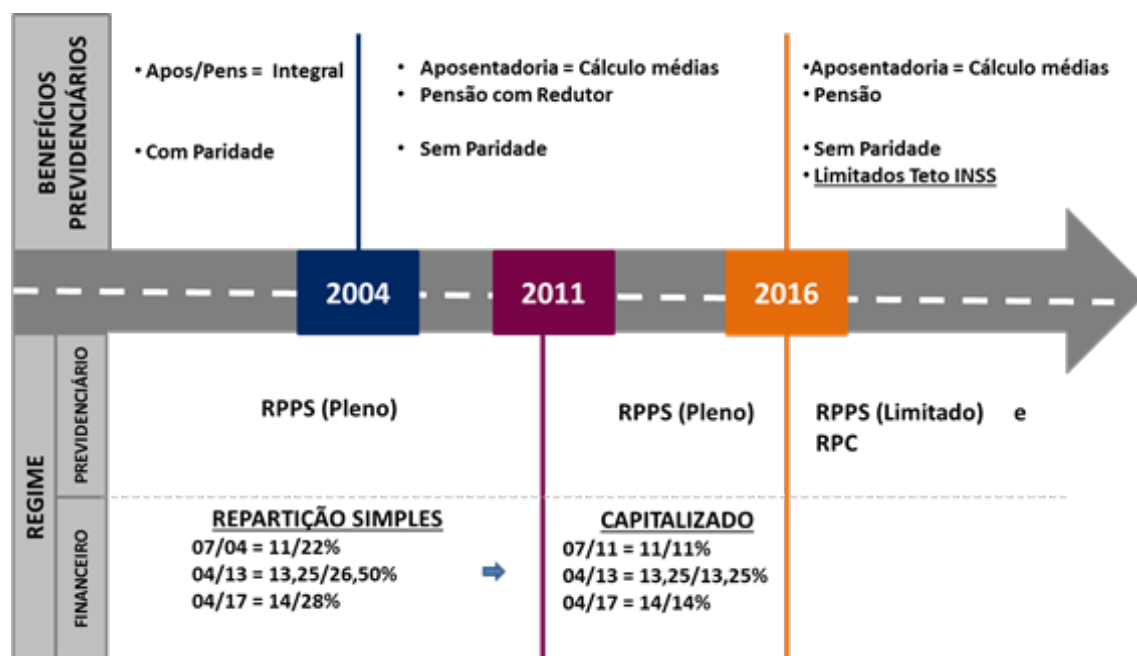
Os regimes próprios dos Estados, entre eles o Rio Grande do Sul, foram estruturados em regime de repartição simples, em que a geração atual de servidores financia o conjunto de benefícios. Em 2003, a Emenda Constitucional 41 estabeleceu mudanças importantes nas regras desses sistemas, determinando que os entes federativos deveriam constituir Fundos de Previdência e Pensão. A partir da constituição desses fundos a responsabilidade previdenciária do Tesouro seria limitada ao teto previdenciário do INSS, com a parcela excedente operando em regime de capitalização individual. A Emenda Constitucional tornou obrigatórios 35 anos de contribuição e idade de 60 anos para homens e 30 anos de contribuição e idade de 55 anos para mulheres para obtenção da aposentadoria. Cerca de dez anos mais tarde, a União e diversos estados criaram os Fundos preconizados pela EC 41.

Tratou-se de um aprimoramento institucional importante, com o fim de limitar e controlar a pressão fiscal decorrente do gasto previdenciário. Mas essa limitação somente é aplicável aos servidores contratados a partir da implantação desses fundos, restando, um estoque de benefícios (concedidos e a conceder) que representam gigantesco passivo.

Dentro dessa evolução histórica, apresentada na Figura a seguir, os servidores estaduais, conforme seja o início de seu período laboral ou ingresso no serviço público ou sua situação funcional quando das últimas reformas previdenciárias, estão vinculados a três regimes previdenciários. O Regime de Repartição Simples para todos os servidores que ingressaram até 2011, com o direito à aposentadoria pelo seu valor integral e paridade com os ativos para os que ingressaram até 2003 e pela média das maiores remunerações em 80% do período

laboral de 1994 para cá ou do início do período de contribuição, se este for posterior, para os que ingressaram a partir de 01/01/2004. Todos eles usufruirão do regime de benefício definido. Quando foram constituídos o FUNDOPREV MILITAR e o FUNDOPREV, em 2011, o RPPS passou a contemplar dois regimes, em que se estabelece uma segregação de massas: o regime de repartição simples, para os antigos funcionários, que ficaram no Fundo Financeiro; e o Regime de Capitalização para os servidores que ingressarem a partir desta data, formando o Fundo Previdenciário. Mesmo em capitalização, o regime financeiro continuou sendo o de benefício definido. A partir de 2016 foi instituído o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos efetivos. As contribuições, em igual percentual entre servidores e Estado, constituirão um fundo em regime de capitalização. Elas incidirão sobre a parcela excedente ao teto do Regime Geral. A adesão tem caráter facultativo e se destina ao pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores no regime de contribuição definida. Os militares continuam com a integralidade e paridade em nível federal, não tendo sido alcançados pelas reformas de 1998 e de 2003. Por equiparação, nos estados as polícias militares também não foram atingidas.

Figura 1: Evolução dos Regimes Previdenciários.



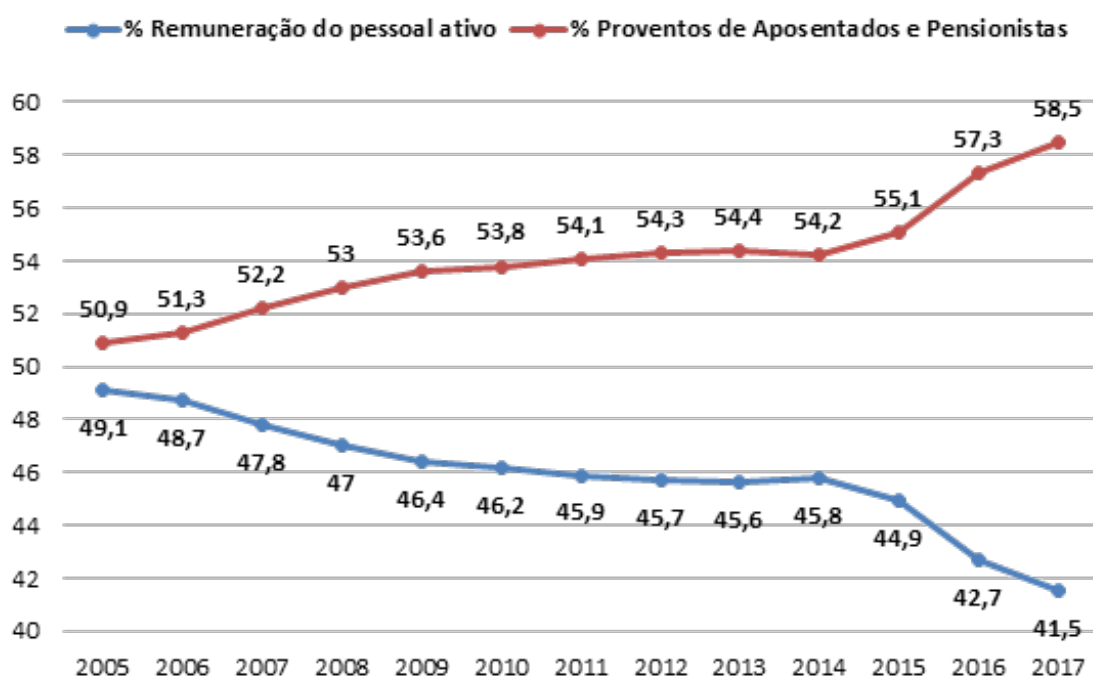
Fonte: IPE-RS.

Com a segregação de massa, é possível delinear que o Fundo Previdenciário criado terá recursos para fazer frente às aposentadorias

e pensões, desde que bem administrado e que sejam feitos os aportes dos recursos necessários ao longo do tempo. Esse grupo, em tese, estaria hoje criando a sua própria poupança. A grande preocupação está no grupo de servidores que estão ativos ainda e que, aposentados, fazem parte do regime de repartição simples.

No sistema de repartição simples, único sistema utilizado até 2011, os recursos das contribuições dos servidores são destinados a cobrir os gastos com as atuais aposentadorias e pensões. O Estado contribui com a parte patronal, na antiga proporção de duas vezes a contribuição pessoal. Esses recursos são insuficientes e têm que ser suplementados pelo Tesouro, o que resulta no chamado déficit previdenciário. Desde 2000, os proventos dos aposentados e pensionistas são maiores do que os despendidos com os vencimentos do pessoal ativo.

Figura 2: Projeção de Despesa de Pessoal 2017.



Fonte: SPGG / IPE-RS.

Em 2000, a Administração Pública Estadual (Direta, Fundações e Autarquias) possuía 345.041 matrículas, sendo 174.428 ativas contra 170.613 matrículas de inativos. Já ao final de 2014, havia 372.011 matrículas, sendo 173.573 ativas contra 198.438 vínculos de aposentados e pensionistas. Entre 2000 e 2014, enquanto os ativos tiveram um decréscimo de 855 matrículas, o quantitativo dos inativos

e pensionistas teve um crescimento líquido de 27.825 vínculos, em média 1.855 novas matrículas anuais. Em 2005, o déficit previdenciário foi de R\$ 2,6 bilhões; já em 2015, saltou para R\$ 7,7 bilhões.

Destaca-se que, no médio prazo, o déficit previdenciário estadual caminhará para um pico sem precedente. Tomando-se que os novos servidores estão abrigados no sistema de capitalização e no sistema complementar, é lógico deduzir que, após a aposentadoria dos servidores com repartição simples – a maioria, entre 15 e 20 anos – o Tesouro estadual não contará mais com as receitas das contribuições dos servidores ativos, resultando em um aumento significativo do déficit previdenciário. Contudo, no longuíssimo prazo – entre 25 e 30 anos – serão sentidos os primeiros efeitos positivos, quando o caixa do Tesouro, paulatinamente, começará a ser menos pressionado.

A partir desta reflexão, o Futuro RS debateu a construção de alternativas para equilibrar as finanças públicas gaúchas no longo prazo, com enfoque principal na questão previdenciária.

Propostas e desafios para as finanças públicas: previdência social

- **Todas as mudanças administrativas, remuneratórias, de carreira, etc., devem estimar as implicações nos benefícios previdenciários futuros.**

Os RPPS seguem uma dinâmica própria, determinada pelo volume de contratação de servidores; dinâmica da evolução remuneratória dos servidores públicos; e proporção de servidores nas carreiras de magistério e da polícia militar (carreiras que dispõem de regras especiais).

A partir disso, devemos começar um programa sério de governança e planejamento efetivo do futuro previdenciário do Estado, empoderando o gestor e construindo conhecimento sobre o assunto.

Também há necessidade de que cada projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa, cada mudança administrativa feita no Estado que tenha impacto na previdência, leve em conta o futuro, de forma que o Estado não se comprometa com benefícios previdenciários que não poderá bancar.

- **Construir um movimento nacional visando uma reforma da previdência que atenda às necessidades dos estados.**

As projeções fiscais indicam que haverá forte pressão sobre os gastos previdenciários e, conseqüentemente sobre as contas públicas. Diante deste quadro, torna-se absolutamente necessária a formação de uma agenda pública que contemple mudanças institucionais para responder às transformações que vêm ocorrendo em nossa sociedade. Reformar instituições e ajustá-las à nova realidade é imprescindível para garantir condições para o crescimento econômico sustentável, de modo a assegurar que as futuras gerações possam usufruir do bem-estar conquistado pelas gerações anteriores.

Os aprimoramentos devem ser aplicados a ambos os regimes previdenciários – RGPS e RPPs – ainda que não necessariamente sejam regras exatamente iguais.

- **Discutir e amadurecer as regras aplicáveis às aposentadorias especiais e pensões por morte.**

É necessária uma discussão sobre as aposentadorias especiais e a proporção de gastos que significam, de maneira que haja recursos para arcar com essas aposentadorias e com as demais.

Da mesma forma, é preciso amadurecer entre todos os Poderes a ideia de limitação de benefícios ao teto estadual, visando evitar comutatividade de aposentadoria com pensão ou qualquer outra que conduza a pagamentos acima do teto constitucional.

Impactos fiscais e desafios da Previdência no Brasil

Paulo Tafner *

1. Introdução

Ao longo do século XX o mundo experimentou uma expressiva transição demográfica. Países da Europa Ocidental, EUA e Japão passaram a ter parcelas significativas de suas populações com idades elevadas, fazendo com que as idades média e mediana superassem os 42 anos. O Brasil iniciou seu processo de envelhecimento muito mais tarde, apenas no final dos anos 1980. Porém, o processo de envelhecimento de nossa população está se dando a um ritmo muito mais acelerado do que o dos países mencionados. Esse processo deveu a dois grandes vetores: i) queda na fecundidade; e ii) redução da mortalidade adulta. Em duas décadas e meia, a partir de agora, teremos feito um percurso demográfico que os países demograficamente maduros demoraram mais de um século para percorrer. Podemos, portanto, dizer que ainda somos jovens, mas estamos nos tornando velhos muito rapidamente.

As alterações na estrutura demográfica brasileira já implicam no aumento expressivo da participação do grupo idoso no total da população, com uma redução correspondente da participação dos segmentos mais jovens. É de se destacar que o grupo etário composto por indivíduos com 80 anos ou mais (também denominados “superidosos”), em pouco tempo, estará entre os mais numerosos da população, representando 10,5% do total de mulheres e 8,76% do total da população em 2060. Para efeitos previdenciários, o segmento etário composto por indivíduos de 60 anos ou mais é especialmente relevante, posto que oitenta e três de cada cem beneficiários da previdência têm 60 anos ou mais. Já a partir da década de 2030, a população de idosos (60 anos ou mais) será superior à de crianças e jovens (0 a 14 anos) e, em 2050, será mais do que o dobro dela.

O gasto com a Previdência Social no Brasil como proporção do PIB é alto, já parecido com aqueles de sociedades demograficamente mais maduras. Como

* Economista, professor e ex-pesquisador do IPEA.

passaremos a envelhecer de forma acelerada nos próximos anos, a tendência é que esse gasto possa atingir patamares perigosamente elevados, passando a comprometer o crescimento econômico e pressionando os gastos públicos ainda mais. Mantidas as condições de crescimento do produto dos últimos trinta anos e as atuais regras previdenciárias, maior será o gasto previdenciário, o que exigirá parcelas crescentes do produto gerado.

Em 2015, a despesa previdenciária do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) atingiu 7,4% do PIB. Como as receitas previdenciárias foram 5,9% do PIB, o INSS (órgão responsável pela administração do RGPS¹) apresentou déficit previdenciário de 1,5% do PIB. Mas a despesa previdenciária não se restringe apenas ao RGPS. Ela também contempla os servidores públicos dos três níveis de governo². No mesmo ano de 2015, os gastos previdenciários dos servidores públicos atingiram 3,9% do PIB, com arrecadação de apenas 1,6% do PIB, resultando em um déficit de 2,2% do PIB. Assim, o total do gasto previdenciário brasileiro, em 2015, foi de 11,2% do PIB, com déficit total de 3,7% do PIB. São números alarmantes e estão comprometendo a sustentabilidade fiscal brasileira.

Esse excessivo e crescente gasto poderá atingir, em menos de 30 anos, patamares alarmantes³ e não será restrito ao Regime Geral de Previdência Social, sendo também verificado nos Regimes Próprios dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O desafio atual é enfrentar essas transformações de forma a serem criados mecanismos que contenham o ritmo de crescimento dos gastos previdenciários e auxiliem na redução do déficit previdenciário.

O trabalho está estruturado em cinco seções. Na seção 2 é exposto e discutido o desempenho demográfico, assim como são analisadas algumas mudanças no mercado de trabalho e nos arranjos familiares, variáveis que afetam diretamente a estrutura e a sustentabilidade da previdência brasileira. Na seção 3, apresenta-se a evolução do gasto previdenciário e da concessão de benefícios do RGPS. Também nessa terceira seção, os Regimes Próprios são brevemente analisados, sendo oferecidas informações sobre a evolução de suas receitas, gastos e déficits. Na quarta seção, a partir de dados demográficos apresentados e da evolução da concessão de benefícios e dos gastos, são feitas projeções de longo prazo dos impactos fiscais expressos como proporção do PIB. Na última seção são apresentadas as principais conclusões do trabalho, destacando-se a necessidade de ajustes nas regras de nosso sistema previdenciário.

¹ O RGPS atende os trabalhadores do setor privado, autônomos e contribuintes especiais e paga mensalmente 32,2 milhões de benefícios, dos quais 27,0 milhões estritamente previdenciários e 0,9 milhões de benefícios acidentários (dados do AEPS, 2014).

² Servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios dispõem de Regimes Próprios de Previdência, denominados RPPs.

³ Algumas projeções indicam que, mantidas as regras atuais, a despesa previdenciária poderá atingir patamares entre 18 e 21% do PIB nos próximos 20 anos.

2. Desempenho demográfico, mudanças no mercado de trabalho e nos arranjos familiares

As transformações demográficas pelas quais passa o Brasil não são motivos suficientes para explicar o desequilíbrio existente, mas serão fontes importantes de pressão para os próximos anos. Em meados do século XX, a dinâmica da população brasileira começou a ser dominada por três importantes fatores demográficos: redução da mortalidade infantil, diminuição da fecundidade e queda da mortalidade adulta.

A taxa de crescimento da população iniciada nos anos 1950 foi basicamente definida pelo declínio da mortalidade e pela redução progressiva da taxa de fecundidade. A taxa de mortalidade infantil teve grande redução ao longo da última metade do século XX, como mostra a Tabela 1. No período 1950-1955, os óbitos de crianças menores de um ano por mil nascimentos eram 134,8 e vinte anos depois tinham caído para 90,6. Em 2010, essa taxa foi de 19,5. Isso significa que, em 60 anos (entre 1950 e 2010), o declínio na mortalidade infantil foi de mais de 85%. Projeções realizadas pelas Nações Unidas indicam que, em 2050, a taxa de mortalidade infantil no Brasil será de apenas 6,4 óbitos por mil nascimentos⁴.

Tabela 1: Taxa de Mortalidade Infantil total, por quinquênios – Brasil: 1950-2050.

Período	Mortalidade Infantil (por mil nascimentos)
1950-55	134,8
1960-65	109,5
1970-75	90,6
1980-85	63,3
1990-95	42,5
2000-05	27,4
2010-15	19,5
2020-25	13
2030-35	9,4
2040-45	7,2
2045-50	6,4
Var (%) (1950-55/2010-15)	-85,53

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). *World Population Prospects: The 2012 Revision*.

Uma consequência dessa redução da mortalidade infantil foi o aumento da esperança de vida ao nascer e da idade mediana da população. Como apresentado na Tabela 2, a idade mediana que, na década de 1950 era de apenas

⁴ Esse número deixará o Brasil com taxa muito semelhante à de países desenvolvidos e cerca de três vezes menor do que a média mundial, que será igual a 18,3.

19,2 anos, a partir de 2010 começa a se elevar de forma acentuada, prevendo-se atingir a marca dos 37,1 anos em 2030 e dos 40,9 anos, em 2040.

Tabela 2: Evolução da Idade Mediana e da Esperança de vida ao nascer – Brasil.

Estatísticas	1950	1970	1990	2000	2010	2030	2040
Idade Mediana	19,2	18,6	22,5	25,3	29,0	38,0	42,5
Expectativa de vida	51,0	59,8	67,5	71,0	73,8	77,0	80,9
<i>Homens</i>	49,3	57,6	63,7	67,3	70,2	75,2	78,0
<i>Mulheres</i>	52,8	62,2	71,5	74,9	77,7	81,0	82,8

Fonte: Camarano (2014).

Em 1950, a esperança de vida ao nascer de um brasileiro era de apenas 51,0 anos. Meio século mais tarde, passou a ser de 71,0 anos. O ganho foi maior entre mulheres (22,1 anos), mas também os homens tiveram expressivo crescimento em sua esperança de vida ao nascer (18 anos). Já em 2010, com dados do Censo Demográfico, homens e mulheres tinham mais de 70 anos, como esperança de vida ao nascer, e a média era de 73,8 anos. As projeções indicam que, em 2040, o brasileiro ao nascer terá uma esperança de vida de 80,9 anos. Trata-se de mais de 30 anos de esperança de vida, com evidentes impactos no financiamento da previdência brasileira.

Por outro lado, a taxa de fecundidade total e taxa de reprodução líquida passaram e continuarão a diminuir, como mostrado na Tabela 3. É realmente impressionante o declínio no número de filhos por mulher, que caiu de 6,15 para 1,82 entre 1950 e 2010. Essa taxa está abaixo da taxa de reposição populacional, que já atinge a grande maioria dos padrões de países desenvolvidos.

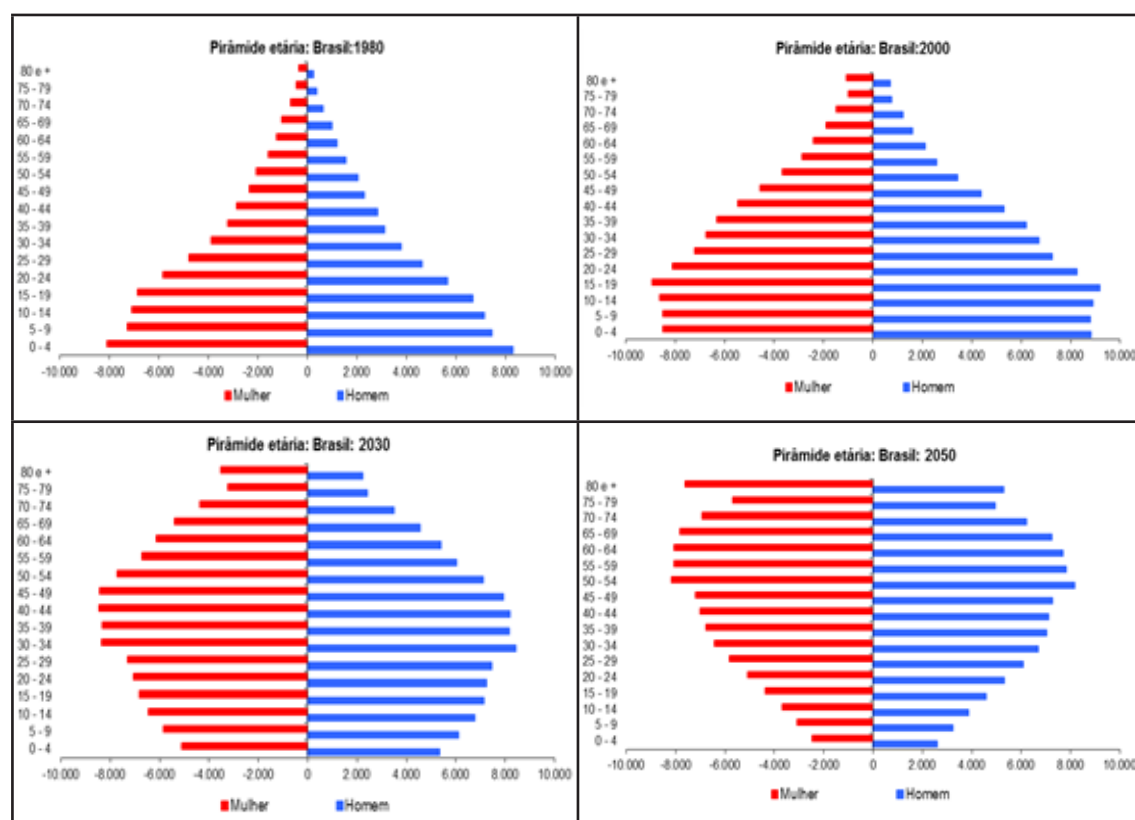
Tabela 3: Taxa de fecundidade total e taxa de reprodução líquida.

Período	Taxa de fecundidade total (crianças por mulher)	Taxa de reprodução líquida
1950-55	6,15	2,27
1960-65	6,15	2,41
1970-75	4,72	1,96
1980-85	3,80	1,68
1990-95	2,60	1,19
2000-05	2,25	1,05
2010-15	1,82	0,86
2020-25	1,71	0,82
2030-35	1,68	0,81
2040-45	1,69	0,81

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). *World Population Prospects: The 2012 Revision*.

A combinação desses fatores está alterando a estrutura etária brasileira. Está ocorrendo um aumento significativo da participação do grupo de idosos na população e uma redução da participação de pessoas mais jovens. O grupo etário de 60 anos ou mais representava, em 1950, 4,2% da população e, em 2010, passou para 10,8%. Essa proporção deve dobrar de tamanho nos próximos 20 anos e mais do que triplicar em 35 anos, a partir de agora (34,7% em 2050). Também como resultado do processo de envelhecimento, a pirâmide etária perde a forma triangular para assumir uma forma trapezoidal. Além disso, em 2050, a faixa etária modal será 50-54 anos, enquanto que em 1950 era a faixa de 0-4 anos.

Gráfico 1: Pirâmides etárias brasileiras de 1980, 2000, 2030 e 2050.



Fonte: Camarano (2014).

A população como um todo está envelhecendo, isso é um fato. Mas a faixa etária idosa também está envelhecendo. Há cada vez mais indivíduos superando os 80 ou 90 anos, fazendo com que a composição etária dentro do próprio grupo idoso seja também alterada. Em 1950, os “superidosos” respondiam por apenas 5,5% da população idosa total. Em 2010, essa proporção subiu para 13,8%, e a projeção indica que representará 28,2% da população idosa em 2050.

A mudança no padrão demográfico pode causar mudanças significativas no financiamento dos sistemas previdenciários. Mas o impacto da mudança demográfica pode ser amplificado, dependendo de outros fatores que a ela se somem. Se nesse processo houver redução no número de contribuintes que custeiam cada benefício, ou se houver mudanças no padrão etário de casamentos, então o financiamento da previdência poderá ser mais severamente afetado. Isso será visto a seguir.

2.1 Dependência contributiva

Comparando-se a incidência contributiva da população em idade ativa (15 a 59 anos) entre 1982 e 2012, observa-se uma elevação de mais de 11 pontos percentuais (ou 31%). Apesar de modesto, esse resultado é positivo, pois nesse mesmo período a população em idade ativa aumentou o seu tamanho em quase 57%. Isso revela que, mesmo pressionado pelo efeito demográfico, o mercado de trabalho e os aprimoramentos institucionais de filiação adotados pela Previdência Social contribuíram para o crescimento da incidência de filiação contributiva. A Tabela 4 apresenta os dados da incidência de contribuição previdenciária no Brasil.

Tabela 4: Evolução da incidência de contribuição previdenciária (em %) – Brasil: 1982 a 2012 /a.

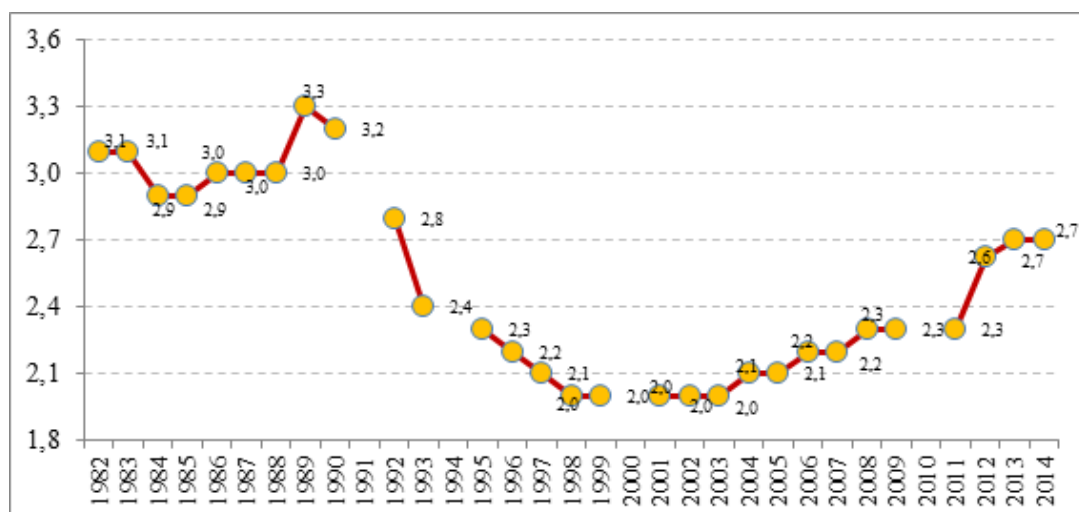
Ano	Contribuintes	Ano	Contribuintes	Ano	Contribuintes
1982	37,06	1992	41,91	2003	37,80
1983	36,30	1993	38,49	2004	38,15
1984	35,88	1995	38,73	2005	39,53
1985	37,03	1996	37,99	2006	40,96
1986	38,02	1997	37,69	2007	41,89
1987	39,77	1998	36,5	2008	43,74
1988	40,76	1999	36,05	2009	44,55
1989	46,82	2001	37,06	2011	46,89
1990	47,86	2002	37,15	2012	48,56

/a: Percentagem em relação à população de 15 a 59 anos.
Fonte: PNAD/IBGE, diversos anos.

Oliveira *et alii* (1997), a partir de dados dos Anuários Estatísticos da Previdência Social, mostram o comportamento da razão entre contribuintes e beneficiários para o período entre 1929 e 1990. Os autores argumentam que houve “um grande aumento de ingressantes no sistema a partir dos anos 1940, com a criação do IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários)”.

A entrada de novos contribuintes, que inicialmente fez elevar a relação contribuinte/beneficiário, rapidamente passou a degradar essa relação, posto que as regras de acesso eram bastante “generosas”. Com dados da PNAD para o período 1982-2014, calculamos essa mesma razão. Os resultados indicam uma deterioração da razão contribuintes/beneficiários, ainda que em anos recentes – devido ao aumento do grau de formalização da relação de trabalho – tenha havido uma ligeira recuperação. Consideradas as médias por década, a razão cai de 3,04 na década de 1980, para 2,38 nos anos 90, e cai ainda mais para 2,13 na década passada, perfazendo uma queda total de 29,8% em pouco mais de duas décadas e meia. O Gráfico 2 apresenta esses resultados para todos os anos em que há disponibilidade da PNAD.

Gráfico 2: Razão Contribuintes/Beneficiários da Previdência Social Brasileira – Brasil: 1982-2014.



Fonte: PNAD/IBGE, diversos anos.

Pode-se construir uma medida do “hiato” contributivo, expresso pela razão entre o potencial de contribuição (inverso da razão de dependência demográfica de idosos⁵) e a razão contribuintes/beneficiários. A Tabela 5 apresenta esses dados e uma simulação, cujo objetivo é identificar qual a taxa de formalização necessária para que o “hiato” desapareça até 2050, consideradas as já previstas taxas de crescimento da população em idade ativa (entre 15 e 59 anos) e o total de beneficiários (aqui tomados pelo total de indivíduos com 60 anos ou mais). Os resultados indicam que a atual década ainda representará algum “alívio”, mas, a partir de 2020, quando o total de indivíduos em idade ativa deverá se estabilizar, a expansão da razão contribuinte/beneficiário dependerá quase que exclusivamente da expansão da formalização.

Tabela 5: Diversos indicadores sobre potencial de contribuição - Brasil.

Década	Inverso da razão dep. demográfica (A)	Contribuinte/Beneficiário (B)	“Hiato” contributivo (B) / (A)	Taxa de crescimento anual médio pop.15 a 59 anos /a	Taxa de crescimento anual médio do grau de formalização	Taxa de crescimento anual médio do nº de contribuintes
1970-80	9,17	3,11	0,34	-	-	-
1980-90	8,58	3,24	0,38	-	-	-
1990-2000	7,64	2,04	0,27	-	-	-
2000-10	6,03	2,27	0,38	-	-	-
2010-20	4,59	2,21	0,48	1,01	2,01	2,93
2020-30	3,36	2,06	0,61	1,00	5,31	5,38
2030-40	2,49	1,95	0,78	1,00	6,67	6,22
2040-50	1,76	1,76	1,00	0,99	7,26	6,31

/a: Refere-se à taxa média dos 10 anos concluídos no ano de referência.

Fonte: Projeções da população, Camarano (2014).

⁵ A razão de dependência demográfica é uma estatística muito utilizada para análise de questões previdenciárias. Trata-se da razão entre dois grupos etários selecionados. A razão de dependência utilizada aqui é obtida pela divisão do número de indivíduos com 60 anos ou mais pelo número de indivíduos em idade ativa (15 a 59 anos).

Os resultados revelam que: a) para “zerar” o hiato contributivo seria necessária uma taxa de formalização média de 5,3%, algo sem precedente na história; b) mesmo nesse cenário muito pouco provável, em 2050, haverá menos de dois ativos para financiar cada beneficiário, tornando o sistema inviável.

2.2 Mudanças nos arranjos familiares

Ao longo da história, o homem era o único a trabalhar e a possuir renda na família, de modo que, se algum mal acontecesse a ele, sua família seria condenada à pobreza. Por essa razão, o benefício de pensão foi o primeiro benefício criado pelas sociedades. No Brasil, também foi assim. O benefício de pensão foi criado em 1892⁶ e, posteriormente, ampliado por meio da Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682), quando foi estendido aos empregados ferroviários.

Segundo essa lei, apenas a viúva (ou viúvo inválido), filhos e pais e irmãs, se solteiras, poderiam solicitar o benefício de pensão. Para concessão, seria necessária a prova do casamento legal. Devido às suas características, esse benefício se enquadra na categoria de eventos imprevistos, por isso funciona como um seguro. Assim, os beneficiários serão os sobreviventes e não o contribuinte. Isso significa que, para fins de determinar o impacto desse benefício sobre as despesas, duas coisas importam: quem são os potenciais beneficiários e por quanto tempo o benefício será pago.

Atualmente a legislação prevê que os benefícios de morte são vitalícios se o cônjuge tiver 44 anos ou mais ou seguirão uma tabela de tempo de acordo com a idade do sobrevivente⁷, caso não tenha filhos menores.

Hoje em dia, mais de 86% dos benefícios de pensão são pagos às viúvas. A expectativa de vida ao nascer das mulheres, bem como a expectativa de vida condicional é superior à masculina. Em 2010, essa diferença era de 7,5 anos. Ao mesmo tempo, de acordo com a Pesquisa de Registro Civil do IBGE, em 2011, para os homens entre 55 e 59 anos, que contraíram matrimônio, a probabilidade de se casar com mulheres mais jovens (com diferença de pelo menos cinco anos) era de 80%. Para o mesmo ano, a expectativa de vida das mulheres nessa faixa etária era de mais 30 anos. A questão torna-se mais relevante se as chances de os homens se casarem com mulheres mais jovens estiverem se elevando, e se a esperança de vida condicionada à idade da mulher quando do óbito do marido estiver se elevando.

Dados de Registro Civil mostram que, entre 1980 e 2011, casamentos envolvendo cônjuges masculinos com idade acima de 54 anos tiveram o maior crescimento entre as uniões formais. Não apenas tiveram o mais rápido crescimento, mas cresceram 62% mais do que os casamentos envolvendo faixa etária de 40 a 54 anos e 83% mais do que os envolvendo a faixa etária de 25

⁶ Por intermédio da Lei nº 217, de 29 de novembro de 1892.

⁷ A tabela determina os seguintes períodos de percepção do benefício de pensão de acordo com as seguintes faixas etárias do cônjuge sobrevivente: 21 anos ou menos – 3 anos; de 22 a 27 anos – 6 anos; de 28 a 32 anos – 9 anos; de 33 a 38 anos – 12 anos; de 39 a 44 anos – 15 anos; e 44 anos ou mais – vitalícia.

a 39 anos – faixa etária em que tradicionalmente ocorre a maior incidência de matrimônios. Esse “tipo” de casamento está se disseminando na sociedade brasileira, embora até agora o seu valor em termos absolutos seja ainda reduzido.

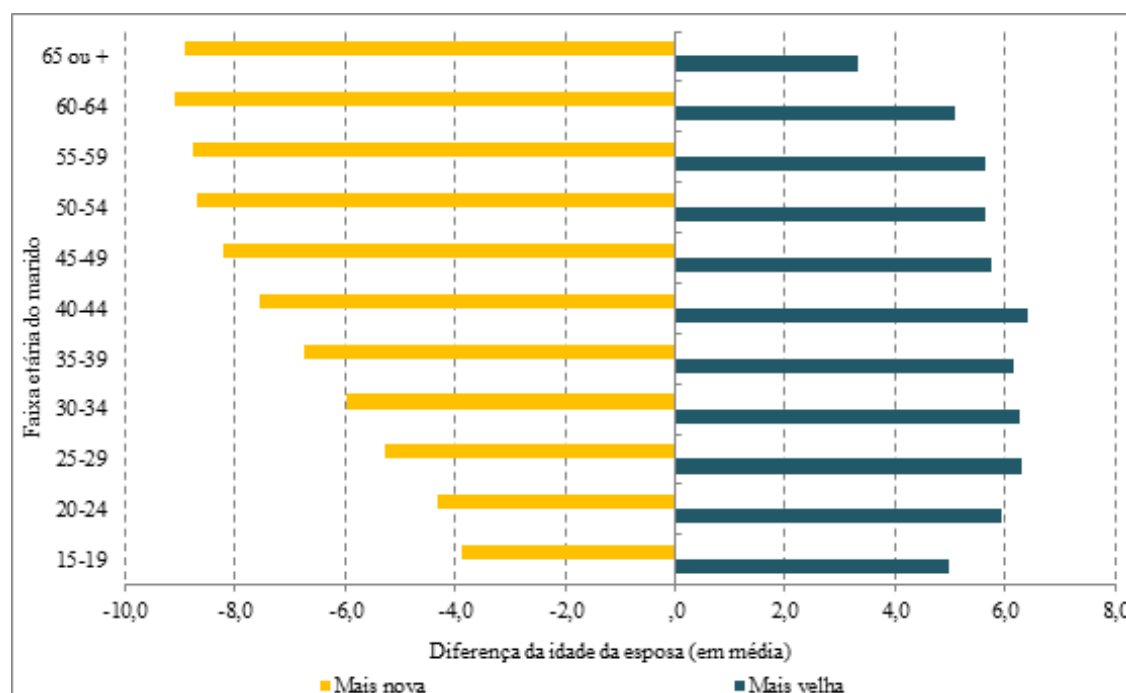
A partir de dados do Registro Civil de 2011 (Tabela 6), pode-se observar que o casamento entre parceiros de mesma idade diminui com a idade, enquanto a incidência de casamentos em que o homem é mais velho aumenta com a idade. A partir dos dados da PNAD 2014, observa-se que a incidência de união de homens com mulheres mais jovens aumenta com a idade, e a diferença de idade também aumenta com a idade, tal como mostrado no Gráfico 3. Isso significa que é bastante provável que o benefício de pensão tenha duração particularmente elevada, tendo em vista a crescente expectativa de vida das mulheres.

Tabela 6: Distribuição de uniões segundo idade da pessoa de referência de sexo masculino e idade de seu cônjuge (em %) - 2012.

Grupos de idade da mulher	Idade da pessoa de referência de sexo masculino = Grupos de idade do homem										
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 +
Mais nova	0,4	32,8	45,5	58,6	66,4	68,9	71,3	76,0	81,6	86,0	79,7
Mesma faixa	64,9	46,1	37,7	28,9	21,2	18,7	17,9	15,5	12,0	9,3	20,3
Mais velha	34,7	21,1	16,8	12,5	12,4	12,4	10,8	8,6	6,4	4,8	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE - Estatísticas do Registro Civil.

Gráfico 3: Diferença média de idade entre pessoa de referência (homem) e cônjuge (mulher), segundo faixas etárias do homem – Brasil – 2014.



Fonte: IBGE - Estatísticas do Registro Civil.

Considerando os aspectos demográficos e os arranjos familiares, e tendo em vista o aumento esperado da esperança de vida, as pressões sobre o

financiamento de nosso sistema de seguridade tendem a se elevar nos próximos anos⁸. Além disso, a política de indexação dos benefícios previdenciário e assistencial ao salário mínimo e o aumento contínuo do valor real deste tende a pressionar ainda mais a capacidade de financiamento do sistema. Na próxima seção serão apresentadas as informações sobre os gastos do RGPS.

3. Os gastos da Previdência Social

O gasto mensal do Regime Geral de Previdência Social compreende aproximadamente 32,2 milhões de benefícios, dos quais, quase 27 milhões são benefícios estritamente previdenciários. No âmbito da União, o Regime Próprio de Previdência (RPP) paga, mensalmente, quase um milhão de benefícios. Os Estados e o Distrito Federal pagam 1,9 milhão de benefícios, e os Municípios pagam 582 mil benefícios. A Tabela 7 apresenta, para os anos de 2014 e 2015, o volume arrecadado de contribuições previdenciárias, bem como as despesas com aposentados e pensionistas e outros benefícios previdenciários como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), separando as informações para cada um dos regimes.

Tabela 7: Resultado previdenciário (% PIB) - Brasil: 2014 e 2015.

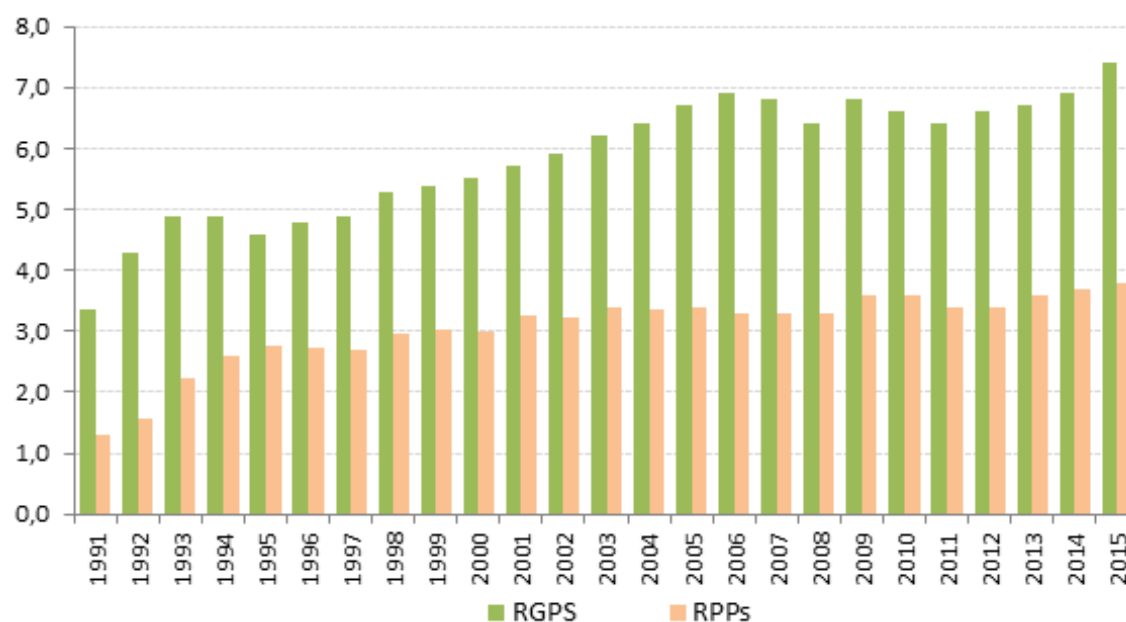
INSS	2014	2015
Receita	6,1	5,9
Despesa	7,1	7,4
<i>Resultado</i>	<i>1,0</i>	<i>1,5</i>
Servidores – União		
Receita	0,5	0,4
Despesa	1,6	1,7
<i>Resultado</i>	<i>1,2</i>	<i>1,3</i>
Servidores – Estados e Municípios		
Receita	1,2	1,2
Despesa	2,1	2,1
<i>Resultado</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>
Resultado agregado		
Receita	7,8	7,5
Despesa	10,8	11,2
<i>Resultado</i>	<i>3,0</i>	<i>3,7</i>

Fonte: Brasil. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas da União (TCU)

⁸ Tafner (2006) e Carvalho (2006), utilizando tábuas de mortalidade por idade e alguns critérios internacionalmente utilizados para conceder benefícios de morte, estimam que, caso fossem aplicados ao Brasil critérios mais restritivos para a concessão e fixação do valor do benefício de pensão, poderiam ser economizados de 2,4 a 14 bilhões de dólares por ano, dependendo do critério.

Os dados revelam aumento da despesa total e recuo das receitas, com consequente aumento da necessidade de financiamento do sistema. No corrente ano, com a elevada taxa de desemprego, a expectativa é que seja ainda maior a necessidade de financiamento. Os dados revelam, também, que ambos os sistemas (RGPS e RPPs) estão desequilibrados financeiramente. O desequilíbrio decorre do fato de que as regras de concessão e de fixação de valor dos benefícios estão desajustadas. Uma análise de mais longo prazo pode ser obtida com os dados do Gráfico 4.

Gráfico 4: Gastos com o pagamento de benefícios: RGPS e RPPs (% PIB) 1991-2015.



Fonte: Brasil. MPOG, MPAS, STN.

Os dados mostram que, desde 1991, a despesa previdenciária dos regimes próprios cresce. Os gastos do Regime Geral crescem permanentemente, exceto em 2008, 2010 e 2011, quando o PIB cresceu a taxas muito altas. Essa despesa aumentou de 3,4% do PIB, em 1994, para 7,4%, em 2015, e é agora a principal despesa do orçamento federal⁹.

Dois fatores contribuíram para o crescimento dos gastos previdenciários: a) regras pouco restritivas para pensão e aposentadoria; e b) baixo crescimento médio do PIB. No caso do RGPS, um terceiro fator foi muito relevante: aumento do salário mínimo que, desde meados da década de 1990, teve seu valor real multiplicado por 2,6. Além desses fatores, devemos também considerar que, para o futuro, um quarto fator terá um papel decisivo: a dinâmica demográfica. Nos próximos 30 anos, haverá sérios desafios ao financiamento do sistema de previdência social e, conseqüentemente, para as finanças públicas. Na subseção seguinte serão apresentados dados mais específicos sobre o Regime Geral.

⁹ Usando uma série a partir de 1988, quando a despesa foi de 2,5% do PIB, praticamente triplicou seu tamanho relativo.

3.1 O RGPS

Tomada uma série de dados 1990-2014, observa-se que o volume de concessão de novos benefícios tem crescido a uma taxa anual elevada (5,7%). A mesma taxa ocorreu para os benefícios previdenciários, e os benefícios de aposentadoria cresceram a uma taxa anual de 4,5%. Ainda analisando os benefícios previdenciários, nota-se que a concessão de aposentadorias por invalidez apresentou a menor taxa de crescimento dentre os tipos de aposentadoria, 2,40% ao ano, mas as aposentadorias por tempo de contribuição – que são as mais caras – cresceram a uma taxa média de 6,9% ao ano. A Tabela 8 apresenta, para anos selecionados, a quantidade de benefícios concedidos pela Previdência Social.

Tabela 8: Número de Benefícios Concedidos - RGPS: 1990-2014.

GRUPOS DE ESPÉCIES	1990	1994	1998	2002	2006	2012	2014	Variação % (2014/1990)	Taxa anual média
TOTAL	1.390.693	2.081.153	2.346.817	3.867.564	4.238.816	4.957.681	5.211.030	274,71	5,7
RGPS	1.305.541	2.006.673	2.074.254	3.582.821	3.932.623	4.629.268	4.866.734	272,78	5,6
REVIDENCIÁRIOS	1.207.692	1.830.801	1.898.325	3.378.764	3.773.809	4.295.870	4.554.542	277,13	5,7
Aposentadorias	401.128	894.954	834.270	763.411	819.593	1.102.424	1.150.880	186,91	4,5
TC	63.165	222.369	297.857	159.961	185.093	298.091	315.542	399,55	6,9
Idade	229.391	555.607	391.636	428.896	462.647	621.515	645.687	181,48	4,4
Invalidez	108.572	116.978	144.777	174.554	171.853	182.818	189.651	74,68	2,4
Pensão por morte	220.992	317.573	283.290	325.594	334.801	399.295	409.245	85,19	2,6
Auxílios	549.224	576.951	635.210	1.294.728	2.202.709	2.189.334	2.362.729	330,19	6,3
Outros	36.348	41.323	145.555	995.031	416.706	604.817	631.688	1.637,89	12,6
ACIDENTÁRIOS	97.849	175.872	175.929	204.057	158.814	333.398	312.192	219,05	5,0
Por Invalidez	4.613	4.370	6.737	9.687	5.854	11.433	10.877	135,79	3,6
Outros	93.236	171.502	169.192	194.370	152.960	321.965	301.315	223,17	5,0
ASSISTENCIAIS	85.152	74.480	272.563	284.743	306.127	327.414	343.990	303,97	6,0
LOAS e RMV	85.143	70.725	132.359	139.939	173.719	327.038	343.669	303,64	6,0
Outros	9	3.755	140.204	144.804	132.408	376	321	3.466,67	16,1
EPU	0	0	0	0	0	999	306	n.a	n.a

Fonte: AEPS – Suplemento Histórico, 2011. AEPS, 2012.

Para o período compreendido entre 1994 e 2014, a Tabela 9 apresenta o valor real dos benefícios emitidos pelo INSS (deflacionado pelo INPC). Os dados revelam que, além do aumento do número de benefícios, o crescimento dos gastos do INSS se deu também pelo “efeito preço”, ou seja, do reajuste dos

benefícios previdenciários. Vale ressaltar que, em apenas 20 anos, os gastos com benefícios previdenciários quase triplicaram em termos reais.

Tabela 9: Evolução do Valor de Benefícios Emitidos – INSS: 1994-2012 (Em R\$ milhão, posição em dezembro, anos selecionados) /a.

GRUPOS DE ESPÉCIES	1994	1998	2002	2006	2012	2014	Variação % (2014/1990)	Taxa anual
TOTAL	8.101,86	13.066,89	15.303,65	20.912,15	27.066,69	29.829,51	268,18	5,06
RGPS	7.572,13	12.344,29	14.348,17	19.180,67	24.247,39	26.682,60	252,38	4,74
REVIDENCIÁRIOS	7.349,19	11.936,26	13.869,53	18.616,32	23.551,33	25.941,21	252,98	4,75
Aposentadorias	5.229,18	8.705,66	9.561,62	12.457,20	16.207,65	17.854,99	241,45	4,51
TC	2.538,40	5.197,22	5.257,37	6.070,68	7.399,34	8.054,36	217,30	3,96
Idade	1.869,98	2.401,87	2.895,26	4.257,48	6.133,01	6.910,57	269,55	5,08
Invalidez	820,81	1.106,57	1.408,99	2.129,04	2.675,29	2.899,07	253,20	4,75
Pensão por morte	1.850,23	2.807,33	3.416,97	4.548,40	5.916,90	6.452,87	248,76	4,66
Auxílios	250,01	406,81	785,99	1.588,05	1.375,53	1.580,59	532,21	8,72
Outros	19,77	16,47	104,95	22,66	51,26	52,76	166,93	2,60
ACIDENTÁRIOS	222,94	408,03	478,64	564,36	696,06	741,39	232,55	4,31
Invalidez	44,82	81,18	111,43	155,68	199,61	221,77	394,78	7,11
Outros	178,12	326,85	367,21	408,68	496,45	519,62	191,72	3,31
ASSISTENCIAIS	529,73	722,60	955,48	1.714,34	2.801,59	3.130,42	490,94	8,28
LOAS e RMV	522,16	707,40	939,97	1.698,01	2.783,78	3.113,66	496,30	8,34
Outros	7,57	15,20	15,50	16,34	17,81	16,76	121,33	0,97
EPU	0,00	0,00	0,00	17,14	17,71	16,49	n.a	n.a

/a: Deflacionado pelo INPC.

Fonte: AEPS – Suplemento Histórico, 2011. AEPS, 2014.

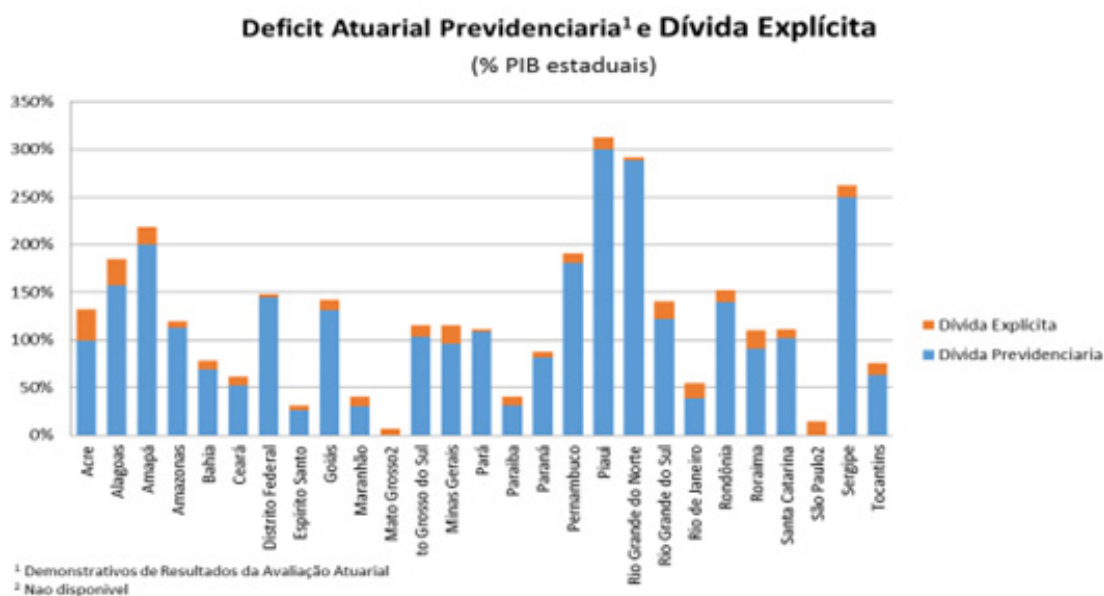
Para que o gasto do RGPS como proporção do PIB tivesse se mantido estável teria sido necessário que o PIB tivesse crescido pelo menos 5% ao ano, o que evidentemente não ocorreu¹⁰. A consequência é que o gasto do RGPS como proporção do PIB saltou de 4,9% para 6,9% entre 1994 e 2014.

¹⁰ Nesse período, o PIB brasileiro cresceu a um ritmo inferior a 2,5% a.a.

3.2 Os Regimes Próprios

Os regimes próprios dos entes federativos foram estruturados em regime de repartição simples, em que a geração atual de servidores financia o conjunto de benefícios. Em 2003, a Emenda Constitucional 41 estabeleceu mudanças importantes nas regras desses sistemas. Determinou que os entes federativos deveriam constituir Fundos de Previdência e Pensão responsáveis pela gestão previdenciária. Determinou ainda que, a partir da constituição desses fundos, a responsabilidade previdenciária dos Tesouros seria limitada ao teto previdenciário do INSS, sendo que a parcela excedente operaria em regime de capitalização individual. Estabeleceu a obrigatoriedade de cumprimento de 35 anos de contribuição e idade de 60 anos para homens e 30 anos de contribuição e idade de 55 anos para mulheres para obtenção do benefício de aposentadoria¹¹. Dez anos mais tarde, a União e diversos estados criaram os Fundos preconizados pela EC 41. Trata-se de um aprimoramento institucional importante, pois limita e controla a pressão fiscal decorrente do gasto previdenciário dos entes federativos. Mas essa limitação somente é aplicável aos servidores contratados a partir da implantação desses fundos. Há, portanto, um estoque de benefícios (concedidos e a conceder) que representam gigantesco passivo.

O Gráfico 5, a partir de dados disponíveis dos Resultados de Avaliação Atuarial (Secretaria de Previdência) e Dívida Consolidada dos Estados (STN) revela que o passivo previdenciário é muitas vezes maior do que as dívidas dos entes federativos junto à União, fruto do processo de federalização das dívidas estaduais ocorrido entre 1999 e 2001.



¹¹ A mudança estabelecida pela referida EC complementa o estabelecido pela EC 20/98. Posteriormente, a EC 43 criou regras de transição para os servidores que estavam em exercício antes de 2003.

Trata-se, evidentemente, de um passivo diluído no tempo, mas que terá que ser honrado pelos entes federativos, o que comprometerá a capacidade de provisão de bens e serviços públicos e a capacidade de investimentos.

Diferentemente do que ocorre no RGPS, em que a dinâmica demográfica é crucial para determinação do volume de geração de benefícios e, conseqüentemente, da despesa previdenciária, os regimes próprios seguem uma dinâmica própria que é determinada por três fatores: i) volume de contratação de servidores; ii) dinâmica da evolução remuneratória dos servidores públicos; e iii) proporção de servidores nas carreiras de magistério e da polícia militar (carreiras que dispõem de regras especiais).

Além disso, como é amplamente conhecido, são os entes subnacionais os responsáveis pela provisão de serviços públicos, como educação fundamental e média, atendimento básico de saúde, segurança pública, mobilidade urbana, etc. Por isso mesmo, são intensivos em mão de obra, ou seja, devem ter uma participação maior de gastos com servidores no gasto total de sua despesa do que a União. Nesse sentido, o gasto previdenciário deve representar uma pressão relativamente no desempenho fiscal dos entes subnacionais. É, de fato, o que já ocorre e continuará a ocorrer nos próximos quinze anos, pelo menos.

A Tabela 10 apresenta informações sobre o desempenho dos regimes próprios da União e Estados, DF e Municípios para anos selecionados, cobrindo o período de 1988 a 2015. Em vinte e cinco anos, a necessidade de financiamento dos regimes próprios foi multiplicada por 23 vezes: saltou de 0,1% do PIB para 2,3% do PIB. E a tendência é crescer nos próximos anos.

Tabela 10: Evolução da Receita, Despesa e Resultado dos Regimes Próprios – Brasil: 1988-2015 (%PIB).

Ano	Receita Despesa Resultado			Receita Despesa Resultado			Receita Despesa Resultado		
	Servidores – União			Servidores - UFs e municípios					
1988	0,5	0,6	-0,1	0,2	0,2	0,0	0,7	0,8	-0,1
1990	0,5	1,0	-0,5	0,3	0,3	0,0	0,8	1,3	-0,5
1992	0,3	1,1	-0,8	0,3	0,5	-0,2	0,6	1,6	-1,0
1994	0,3	2,0	-1,7	0,4	0,6	-0,2	0,7	2,6	-1,9
1996	0,3	2,0	-1,7	0,5	0,7	-0,3	0,8	2,7	-2,0
1998	0,3	2,1	-1,8	0,5	0,9	-0,3	0,8	3,0	-2,1
2000	0,3	2,0	-1,7	0,6	1,0	-0,4	0,9	3,0	-2,1
2002	0,3	2,1	-1,8	0,7	1,1	-0,4	1,0	3,2	-2,2
2004	0,4	2,1	-1,7	0,8	1,3	-0,5	1,2	3,4	-2,2
2006	0,2	1,8	-1,6	0,9	1,5	-0,6	1,1	3,3	-2,2
2008	0,2	1,7	-1,5	0,9	1,6	-0,7	1,1	3,3	-2,2
2010	0,2	1,9	-1,7	1,0	1,7	-0,7	1,2	3,6	-2,4
2012	0,2	1,6	-1,4	1,1	1,8	-0,7	1,3	3,4	-2,1
2014	0,3	1,6	-1,3	1,2	2,1	-0,9	1,5	3,7	-2,2
2015	0,3	1,7	-1,4	1,2	2,1	-0,9	1,5	3,8	-2,3

Fonte: Ministério da Previdência, STN e IBGE.

A análise das informações contidas na Tabela 10 indica que: i) em pouco mais de 25 anos, a despesa total dos regimes próprios quase quintuplicou (de 0,8% do PIB em 1988 saltou para 3,8% do PIB em 2015); e ii) enquanto a despesa na União dá mostras de ter se estabilizado enquanto proporção do PIB, as Unidades Federativas apresentam ainda, tendência de crescimento, o que imporá sérias restrições à sustentabilidade fiscal dessas unidades.

Em 2015, ano mais recente para o qual se dispõe de informações consolidadas, os regimes próprios da União, Estados e DF e Municípios apresentaram necessidade de financiamento de

R\$ 126,7 bilhões. Trata-se, sem sombra de dúvida, de montante significativo que, em boa medida, explica o resultado fiscal do País. A Tabela 11 resume os resultados.

Tabela 11: Resultado financeiro dos Regimes Próprios - Brasil 2015 (R\$ Bilhão).

Entes	Resultado (RS Bilhão)	Aposentados	Pensionistas	Total de Beneficiários	Resultado médio por beneficiário (R\$)
Municípios	6,7	449.055	132.573	581.628	11.519,39
Estados+ DF	-60,9	1.442.815	490.215	1.933.030	-31.504,94
União	-72,5	566.390	411.475	977.865	-74.141,11
União – Civis	-35,5				
União – Demais	-4,5				
União – Militares	-32,5				
Resultado agregado	-126,7	2.458.260	1.034.263	3.492.523	-36.277,50

Fonte: Municípios, Estados e DF - DIPR (DRPSP/SPPS/MTPS) e RREO

União – RREO/STN

A rubrica “União – Demais” inclui: FCDF, IPC, pensões anistiados, RFFSA e outros.

Os resultados indicam que, para beneficiário dos regimes próprios, há uma insuficiência de recursos de R\$ 36,3 mil/ano que deve ser coberta com recursos orçamentários dos entes federativos. Essa situação tende a se agravar, pois os Estados e DF, e também os Municípios, tendem a ter aumentos expressivos dos gastos previdenciários nos próximos anos. Essa situação compromete a capacidade fiscal dos entes subnacionais e coloca em risco a solvência do regime próprio, com consequências graves para o equilíbrio da ordem federativa.

Na próxima seção serão apresentadas estimativas preliminares da evolução da despesa previdenciária, tendo como objetivo revelar que, se forem mantidas as atuais regras previdenciárias, a despesa com previdência alcançará parcela expressiva do PIB, comprometerá a solvência dos entes federativos e limitará severamente a capacidade de crescimento da economia brasileira.

4. Projeções preliminares para o sistema previdenciário brasileiro

Como mostrado aqui, o Brasil vai passar por um rápido processo de envelhecimento. Segundo projeções demográficas, em 2050, a população de 60 anos ou mais representará aproximadamente 35 por cento do total de habitantes. Por outro lado, o número de crianças e jovens menores de 25 anos cairá de 80,9 milhões, em 2010, para 42,2 milhões, em 2050, um decréscimo de cerca de 48%. Como consequência do aumento do número de idosos e da redução do número de crianças e jovens, a composição etária da população vai mudar radicalmente em um futuro próximo. A redução do número de crianças e jovens poderá ser um componente favorável para limitar os gastos totais com educação e aumentar seu valor por aluno e sua qualidade. Por outro lado, o aumento do número de idosos exercerá forte pressão para o aumento dos gastos públicos nas áreas de previdência, assistência e saúde.

Além dessa pressão, os regimes próprios de previdência continuarão a exercer forte pressão nos gastos dos entes federativos, consumindo parcelas crescentes do orçamento público.

Levando em consideração o envelhecimento no Brasil e a manutenção das atuais regras das concessões de benefícios, o desafio fiscal do País, em um futuro próximo, não é trivial. De acordo com a legislação previdenciária e assistencial, são permitidos o recebimento de benefícios sem contrapartida contributiva, a acumulação de benefícios, a percepção de benefício de pensão sem que haja dependência econômica do sobrevivente e o acesso à aposentadoria em idades precoces. Essa combinação institucional tem produzido expressivo aumento no número de beneficiários da Seguridade Social (aposentadoria, pensão por morte, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia¹² idosos (RMV)), que tem sido, em média, 24% maior do que o crescimento do número de indivíduos de 60 anos ou mais, nos últimos anos. Também os regimes próprios contam com regras que permitem a aposentadoria precoce de segmentos numericamente expressivos dentro da Administração Pública.

O que esperar do comportamento dos gastos previdenciários diante da perspectiva de mudança demográfica e mantidas as regras atuais tanto no RGPS como dos Regimes Próprios? São apresentados, a seguir, os resultados de simulações do comportamento dos gastos previdenciários e expressos como proporções do PIB.

As simulações estão concentradas apenas nos gastos previdenciários e assistenciais do RGPS e dos gastos estritamente previdenciários dos regimes próprios. Inicialmente fazemos a simulação dos gastos do RGPS e, em seguida, incorporamos as projeções para os regimes próprios. O cenário considerado neste exercício mantém constantes as regras institucionais da previdência social

¹² O benefício de RMV foi extinto em 01 de janeiro de 1996, sendo substituído pelo BPC, mas em 2012 ainda remanesciam 227,6 mil benefícios, com gastos anuais de R\$ 1,8 bilhões. Esses benefícios e seus gastos deverão permanecer por mais alguns anos.

e a taxa de formalização observada em 2012, a maior da série, consideradas as várias PNADs. São levados em consideração o processo de envelhecimento demográfico e as alterações no valor real dos benefícios. Quanto a esse item, admite-se um aumento real de 1% ao ano até 2022 no valor dos benefícios de um salário mínimo, e aumento real de 3% a cada dez anos, até 2022, para os benefícios acima de um salário mínimo. Incorpora, ainda, a partir de 2022, um ganho real de 4% por década para todos os benefícios, como consequência da hipótese de que os custos para a população idosa são ligeiramente superiores aos da média da população, e que esse diferencial será repassado aos benefícios¹³. Deve-se destacar que o histórico observado nos últimos 15 anos revela que o aumento real dos benefícios foi, em média, cerca de 4 a 5% ao ano¹⁴. Admite-se que a distribuição percentual por tipo de benefícios é mantida constante¹⁵. Para os regimes próprios são utilizados os Resultados de Avaliação Atuarial disponíveis. A Tabela 12 apresenta a população idosa e a quantidade de benefícios, por tipo. Os dados são apresentados para períodos de cinco anos a partir de 2010.

Tabela 12: População com 60 anos ou mais e projeção da quantidade de benefícios emitidos por tipo – Brasil: 2020-2050.

Ano	Pop. 60 anos ou mais (milhões)	Total de Benefícios emitidos – Dezembro de cada ano (milhões)			
		Aposentadoria	Pensão	LOAS + RMV	Total de benefícios
2020	29,338	23,045	10,153	2,175	35,373
2025	34,923	27,745	12,223	2,618	42,587
2030	40,720	32,714	14,412	3,087	50,213
2035	46,456	37,795	16,651	3,567	58,013
2040	53,239	43,877	19,330	4,141	67,347
2045	60,692	50,670	22,323	4,781	77,774
2050	67,478	57,067	25,141	5,385	87,593

Fonte: elaboração do autor.

A quantidade de benefícios é, em média, 25% maior do que a população idosa de cada ano considerado e crescente ao longo do tempo. Isso acontece porque a legislação permite que os indivíduos obtenham mais de um benefício. Por exemplo, cerca de 28% das pessoas que recebem um benefício de pensão por morte recebem também um benefício de aposentadoria. Também há casos, embora em menor número, de alguns indivíduos com dois benefícios de aposentadoria. Além disso, quanto maior for a sobrevivência daqueles com mais de 60 anos, maior será o número de benefícios previdenciários a pagar. A expectativa

¹³ O Bureau of Labor Statistics, dos EUA, fez um interessante estudo sobre o padrão de gastos e calculou índices de preços específicos para o grupo de idosos, mostrando que os idosos sofrem, em média, variação de seus custos ligeiramente superior à média da população.

¹⁴ Esses valores referem-se apenas aos benefícios de aposentadoria, pensão, LOAS e RMV.

¹⁵ A hipótese subjacente aqui é que a expansão da concessão de benefícios decorrente da ampliação da oferta dos serviços previdenciários como, por exemplo, a ampliação da rede de postos de atendimento do INSS em todo o território nacional, a agilização no prazo de concessão de benefícios que represava o fluxo, etc. – não terão mais qualquer efeito daqui para frente, restando, portanto, apenas o efeito demográfico.

de vida do brasileiro condicionada à idade vem crescendo desde meados dos anos 1970 e espera-se que vá continuar crescendo por vários anos ainda.

A partir dos dados sinteticamente apresentados acima foram feitas simulações da trajetória de despesas da Previdência Social com pagamentos de benefícios de aposentadoria, pensão e RMV+LOAS¹⁶ para o período 2015-2050. A Tabela 13 apresenta os resultados, considerando projeções populacionais. No horizonte temporal de 35 anos a partir de agora, o número de benefícios terá sido multiplicado por aproximadamente 3,1 vezes. Tomando três cenários para o crescimento do PIB (2,2%, 2,5% e 3,0%), pode-se observar que os gastos previdenciários do RGPS se elevarão de 7,4% do PIB para, no mínimo, 10,43% do PIB (cenário mais otimista), podendo atingir até 13,70% do PIB (cenário menos otimista), em 2050. Esse resultado significa que, como proporção do PIB, os gastos previdenciários crescerão, em média, aproximadamente 1,48% ao ano, nos próximos 30 anos, configurando-se uma severa restrição fiscal. Para manter relativamente constante a relação entre as despesas da Previdência Social e o PIB, o crescimento do produto da economia brasileira deveria ser de pelo menos 4,0% ao ano pelos próximos 35 anos¹⁷.

Tabela 13: Simulação do gasto previdenciário (aposentadorias, pensões e RMV+LOAS) – Brasil 2015-2050.

Anos	População de 60 anos ou mais	Total de Benefícios	Gastos Previdenciários anuais (% PIB)		
			PIB 2,2%	PIB 2,5%	PIB 3,0%
2015	24,501	28,695	7,40	7,40	7,40
2020	29,338	35,373	9,62	9,48	9,25
2025	34,923	42,587	11,39	11,06	10,53
2030	40,720	50,213	12,12	11,60	10,78
2035	46,456	58,013	12,58	11,87	10,77
2040	53,239	67,347	13,11	12,19	10,79
2045	60,692	77,774	13,51	12,38	10,70
2050	67,478	87,593	13,70	12,36	10,43
Taxa de crescimento anual para todo o período considerado	2,93%	3,24%	1,77%	1,48%	0,98%

Fonte: AEPS e IBGE para projeções de população (revisão 2013). Elaborado pelo autor.

¹⁶ Obviamente, esse montante não representa a totalidade de gastos do INSS com pagamento de benefícios, mas apenas aqueles mais diretamente ligados à questão previdenciária. Considerado o período 2004 a 2009, esses benefícios representaram 92% do total de benefícios emitidos e 91% do total de despesas do INSS.

¹⁷ Ainda assim, a despesa como proporção do PIB crescerá até meados de 2030, quando começaria a declinar. Há que se considerar que, entre 2015 e 2016, o produto será reduzido em algo próximo a 7%. As melhores expectativas indicam que, em 2017, o produto crescerá, no máximo, 1,5%. Isso implica que, para o período remanescente, a economia terá que crescer pelo menos 4,3% a.a sem qualquer interrupção, o que parece ser pouco provável.

Estimar com precisão a trajetória de gastos dos regimes próprios não é tarefa fácil. Seria necessário dispor de informações detalhadas de cada um dos entes federativos, de modo a calcular a trajetória das despesas dos benefícios já concedidos e dos benefícios a conceder. Envolveria, ainda, conhecer em detalhes a composição da força de trabalho de cada um dos entes, a política de concursos públicos, as particularidades de cada carreira de cada um dos entes, bem como regras específicas de benefícios. Uma forma alternativa é utilizar as informações disponíveis dos Relatórios de Avaliação Atuarial e fazer uma distribuição do passivo ao longo de 75 anos. Como é sabido, nem todos os entes têm esses relatórios disponíveis, de modo que a precisão da estimativa é comprometida. Isso, entretanto, não deve impedir a realização de exercícios que pelo menos indiquem a trajetória da despesa previdenciária, utilizando inclusive o histórico conhecido.

A Tabela 14 apresenta as projeções para a União, Estados, DF e Municípios e o resultado global dos regimes próprios. A simulação considerou crescimento médio do PIB de 2,2% ao ano, com o intuito de se visualizar o cenário menos favorável. Os resultados indicam que as despesas aumentarão em 49% (com elevação de 1,9 pontos percentuais do PIB) nos próximos 35 anos e estarão concentradas nos entes subnacionais, que praticamente dobram suas despesas no mesmo período.

Tabela 14: Simulação do gasto previdenciário dos regimes próprios – Brasil 2015-2050.

Ano	Receita Despesa Resultado			Receita Despesa Resultado			Receita Despesa Resultado		
	Servidores – União			Servidores – UFs e municípios			RPPs		
2015	0,30	1,70	-1,40	1,20	2,10	-0,90	1,50	3,80	-2,30
2020	0,29	1,72	-1,42	1,22	2,39	-1,17	1,52	4,11	-2,59
2025	0,29	1,74	-1,45	1,25	2,73	-1,48	1,54	4,47	-2,93
2030	0,28	1,76	-1,48	1,28	3,05	-1,77	1,56	4,81	-3,25
2035	0,27	1,78	-1,51	1,31	3,37	-2,05	1,58	5,15	-3,56
2040	0,26	1,79	-1,53	1,31	3,67	-2,36	1,57	5,46	-3,89
2045	0,25	1,77	-1,52	1,28	3,92	-2,64	1,53	5,69	-4,16
2050	0,23	1,73	-1,50	1,25	3,94	-2,69	1,49	5,67	-4,19

Fonte: Ministério da Previdência, STN e IBGE. Projeções elaboradas pelo autor.

Impressiona também o expressivo aumento da necessidade de financiamento dos regimes próprios. Demandarão 4,2% do PIB de recursos que serão extraídos da sociedade, colocando um evidente problema de prioridade alocativa¹⁸. A necessidade de financiamento será elevada em 1,89 pontos percentuais do PIB, algo como 5,4 vezes o custo do Programa Bolsa Família. E a maior pressão será exatamente nos entes subnacionais (Estados, DF e Municípios), que são justamente os maiores provedores de bens e serviços públicos.

¹⁸ Além de questões associadas à alocação de recursos, há também um grave problema de iniquidade. Como se sabe, o sistema tributário brasileiro está fortemente concentrado em consumo e é regressivo, de modo que segmentos mais pobres da sociedade estarão transferindo renda para segmentos médios e altos da sociedade, como são os servidores públicos.

A consolidação das trajetórias de despesas do Regime Geral e Regimes Próprios revela um enorme esforço da sociedade em suportar a pressão de gastos. Como pode ser observado na Tabela 15, que consolida os resultados parciais, o gasto previdenciário total pode oscilar entre 14,75% (se o PIB crescer a 3% a.a.) e 19,37% (caso a economia cresça 2,2% a.a.) do PIB. Mesmo no caso mais otimista (crescimento médio do PIB de 3% ao ano) o gasto previdenciário deverá crescer 3,5 pontos percentuais no período de 35 anos.

Tabela 15: Simulação do gasto previdenciário do RGPS e dos RPPs – Brasil 2015-2050 (% do PIB).

Anos	Projeção da trajetória de Gastos Previdenciários anuais (% PIB)								
	PIB 2,2%			PIB 2,5%			PIB 3,0%		
	RGPS	RPPs	Total	RGPS	RPPs	Total	RGPS	RPPs	Total
2015	7,40	3,80	11,20	7,40	3,80	11,20	7,40	3,80	11,20
2020	9,62	4,11	13,73	9,48	4,05	13,53	9,25	3,95	13,20
2025	11,39	4,47	15,85	11,06	4,34	15,40	10,53	4,13	14,66
2030	12,12	4,81	16,93	11,60	4,60	16,20	10,78	4,28	15,06
2035	12,58	5,15	17,73	11,87	4,85	16,72	10,77	4,40	15,17
2040	13,11	5,46	18,57	12,19	5,07	17,26	10,79	4,49	15,28
2045	13,51	5,69	19,20	12,38	5,21	17,59	10,70	4,50	15,20
2050	13,70	5,67	19,37	12,36	5,12	17,48	10,43	4,32	14,75
Taxa de crescimento anual para o período	1,77%	1,15%	1,58%	1,48%	0,86%	1,28%	0,98%	0,37%	0,79%

Fonte: Ministério da Previdência, STN e IBGE. Projeções elaboradas pelo autor.

Um fato a ser levado em consideração refere-se ao aumento de despesas com saúde e assistência que o processo de envelhecimento da população imporá e que se somará à despesa previdenciária. Essa pressão de despesa certamente imporá sérios limites à sustentabilidade fiscal dos entes federativos e constrangerá, com certeza, as possibilidades de crescimento do produto. O controle do ritmo de crescimento da despesa previdenciária é peça-chave não apenas para o controle fiscal, mas também para as possibilidades de expansão do produto. Dessa forma, quanto mais cedo forem adotadas medidas que reduzam a expansão do gasto previdenciário, maiores serão as possibilidades de expansão do produto, que, conseqüentemente, reduzirão o peso relativo da previdência social brasileira.

5. Conclusão

O Brasil é o país que mais envelhecerá na América Latina nos próximos anos e está entre os cinco países do mundo que mais envelhecerão. Vários fatores contribuem para a elevação da esperança de vida ao nascer e para o envelhecimento da população no Brasil, mas a combinação de queda acentuada da mortalidade nas idades avançadas com a redução na taxa de fecundidade são elementos essenciais. A população envelhecer é fato positivo do ponto de vista da melhoria da qualidade de vida, mas isso pode se tornar um problema grave, caso os governos e a sociedade não se organizem e se adaptem às novas realidades.

Entre 1980 e 2010, a população brasileira cresceu a uma taxa média anual de 1,6%. No mesmo período, a população idosa (60 anos e mais) cresceu a uma taxa média de 3,3% ao ano, ou seja, duas vezes mais rapidamente do que a população total. Nos próximos 20 anos, a população brasileira crescerá a uma taxa de 0,53% ao ano, enquanto o grupo idoso terá crescimento a uma velocidade 6,5 vezes maior, ou seja, a uma taxa de 3,5% ao ano. Como resultado, a população idosa, que em 1980 representava 6,1% da população total, em 2030, representará quase um terço da população total.

Essa mudança demográfica terá efeitos expressivos sobre as condições de vida para a sociedade como um todo. Se de um lado haverá redução do número de crianças e jovens de até 24 anos (idade universitária), implicando em redução da pressão fiscal sobre o sistema educacional, de outro lado, o aumento acentuado das idades média e mediana da população e da parcela idosa no total da população trarão novas e poderosas pressões sobre gastos com saúde pública, com assistência social e com previdência.

As projeções fiscais aqui realizadas indicam que haverá forte pressão sobre os gastos previdenciários e, conseqüentemente, sobre as contas públicas. Diante desse quadro, torna-se absolutamente necessária a formação de uma agenda pública que contemple mudanças institucionais para responder às transformações que vêm ocorrendo em nossa sociedade. Reformar instituições e ajustá-las à nova realidade é imprescindível para garantir condições para o crescimento econômico sustentável, de modo a assegurar que as futuras gerações possam usufruir do bem-estar conquistado pelas gerações anteriores.

Os aprimoramentos envolvem alterar regras de elegibilidade de acesso aos benefícios previdenciários, regras de fixação do valor dos benefícios, regras de cessação de benefícios, além de regras que permitem acumulação de benefícios. Esses aprimoramentos devem ser aplicados a ambos os regimes previdenciários – RGPS e RPPs – ainda que não necessariamente sejam regras exatamente iguais. Há particularidades que não permitem, por exemplo, a unificação dos sistemas, mas deve-se perseguir o estabelecimento de regras que os torne mais semelhantes.

Os desafios fiscais associados ao sistema previdenciário brasileiro não são triviais. O RGPS terá pelo menos duas décadas de elevada pressão de aumento de despesa. Os RPPs, sobretudo o de Estados, estão virtualmente inviabilizando a gestão pública local, limitando a capacidade do ente federativo na provisão de bens e serviços públicos, e parcelas crescentes da renda extraída da sociedade estão sendo transferidas a um pequeno número de servidores públicos.

Medidas tais como a fixação de idade mínima para obtenção da aposentadoria, que deve ser aplicável a ambos os regimes e a todas categorias profissionais; fixação de seu valor – que envolve necessariamente a supressão da regra 85/95 –; ajustamento da regra de concessão e fixação de valor de pensão são itens que devem constar de uma pauta de aprimoramento institucional. No caso do RPPS, medidas adicionais são necessárias, como elevação da alíquota de contribuição previdenciária e possibilidade de cobrança sobre a parcela não excedente ao teto previdenciário, visando elevar as receitas e, dessa forma, reduzir a necessidade de financiamento.

O Brasil passou mais de uma década adiando o ajuste do sistema e desperdiçou uma fase de pujança econômica internacional que propiciou crescimento interno e ampliação do emprego e da formalização. O tempo se esgotou e agora não há mais espaço para adiamentos e para transições suaves e muito diluídas no tempo. É necessário que tenhamos ousadia e coragem para enfrentarmos esse desafio, estabelecendo novas regras, com algum processo de transição que permita alguma diluição dos custos de ajustamento entre diversas gerações e o fortalecimento das finanças dos entes subnacionais para fundear os seus elevados custos previdenciários. Esse é nosso principal desafio.

Referências

Camarano, A.A. (org) 2014. **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro.

Carvalho, M.M. 2006. **Análise dos Benefícios Previdenciários não previsíveis e sua relação com a Dinâmica Demográfica da População. 2º Relatório do Projeto “Brasil: o estado de uma Nação – Mercado de trabalho, emprego e informalidade”.** Ipea, Rio de Janeiro.

Oliveira, F. E. B. de, Beltrão, K. I., Ferreira, M. G. **Reforma da previdência.** Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão nº 508. 1997.

Tafner, P. **Micro-instituições e desempenho do sistema previdenciário brasileiro: alguns efeitos não antecipados.** Tese de Doutorado. IUPERJ. 2006.

United Nations. 2013. Department of Economic and Social Affairs, **Population Division.**

Inequações estaduais: o maior entrave para o futuro

Darcy Francisco Carvalho dos Santos¹

Resumo

Este texto analisa os principais entraves para o desenvolvimento estadual, a que denominamos de inequações. Inicialmente, destaca a receita e os fatores que contribuíram nos últimos anos para seu crescimento e as dificuldades futuras, localizadas no crescimento do PIB, que será prejudicado pela demografia, pela geração insuficiente de poupança e pela educação que deixa muito a desejar.

Entre as principais inequações aborda as vantagens funcionais incompatíveis como o crescimento da receita corrente líquida, com destaque para a área da Segurança Pública e da Educação. Mostra também a dificuldade de trazer a despesa com pessoal ao limite legal, que pode levar anos e até décadas. Faz uma análise do descumprimento da lei de responsabilidade fiscal, em que interpretações corporativas retiraram sua eficácia, ao ponto de impedirem o equilíbrio orçamentário. Trata também da excessiva rigidez da despesa, que conduz inevitavelmente ao déficit orçamentário.

Dá ênfase ao maior dos problemas estaduais, o previdenciário. Analisa os três regimes em vigor, o de repartição simples, o de capitalização e o complementar. O excesso de aposentadorias especiais e o benefício definido acabam por exigir contribuições previdenciárias muito além das vigentes que, por serem impossíveis de serem suportadas pelos servidores, acabam criando encargos altos e duradouros ao Estado. A precocidade das aposentadorias contribui também para a formação de benefício muito menor do que a última remuneração, na aposentadoria complementar, e também para aumentar a complementação do Estado na parcela inferior ao teto do regime geral.

Faz um questionamento sobre as projeções atuariais, especialmente no tocante ao crescimento zero para os benefícios, quando há um enorme

¹ Economista e bacharel em Ciências Contábeis (UFRGS); especialista em economia e comércio internacional (PUC).

contingente de servidores com benefício definido, que não foram atingidos pelas últimas reformas ou foram beneficiados por regras transitórias.

Faz também uma breve análise do acordo da dívida de junho de 2016, suas vantagens para o Estado, mas que não está conseguindo cumpri-lo, devido à sua péssima situação financeira. Faz leve menção ao Regime de Recuperação Fiscal, como uma espécie de mal necessário sem o qual o colapso financeiro é inevitável. Por fim, apresenta uma série de sugestões.

1. Considerações iniciais

Este estudo procura identificar as principais causas do desequilíbrio das contas públicas estaduais, que denominamos inequações estaduais. Ao mesmo tempo, visa propor alternativas para a saída da crise.

Embora não constitua uma inequação isoladamente, iniciamos com o crescimento potencial da receita que, por serem suas causas ignoradas pela sociedade, facilita a maioria das desigualdades.

Evidentemente, poderia ser elencado um número muito maior de razões que levam ao desequilíbrio das contas estaduais, mas escolhemos algumas que, se fossem abordadas corretamente, fariam desaparecer quase todas nossas mazelas.

Foram construídos fluxos financeiros, visando mostrar a (in)viabilidade dos planos de capitalização e de previdência complementar, com as atuais contribuições previdenciárias diante das demais regras paramétricas. O resultado dessa análise encontra-se nos itens respectivos.

Embora a ênfase deste trabalho seja a previdência, convém esclarecer as razões pelas quais tratamos inicialmente da receita.

- Os problemas com a previdência começam na DESPESA COM PESSOAL, cuja dimensão não está no seu valor absoluto, mas na sua relação com a RECEITA.
- Os problemas previdenciários começam a ser evitados na política de pessoal (quadros, reajustes, etc.), fazendo com que os incrementos relativos de despesa que ela produzirá, incluindo o período de inatividade, sejam compatíveis com os incrementos relativos da RECEITA.

2. Crescimento potencial da receita

As pessoas, de um modo geral, não têm conhecimento de como se processa a arrecadação dos recursos públicos, cuja origem é predominantemente tributária. Por isso, pensam que o poder público pode tudo, que possui uma fonte inesgotável de recursos, até por desconhecerem as implicações que estão por trás do aumento da carga tributária. Para a maioria das pessoas, dinheiro público é muito abundante.

Outros têm conhecimento da dificuldade, mas agem e transmitem aos menos avisados a informação de que os governos não atendem as demandas da sociedade ou as reivindicações dos servidores, por exemplo, por falta de vontade política.

2.1. De onde vêm os recursos públicos

Passamos a tratar da receita pública de caráter permanente, ou seja, a receita ordinária ou corrente, como é denominada pela legislação aplicável à matéria.

Toda ou quase toda a receita tem origem no desempenho da economia, que é medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), cujo crescimento, segundo Giambiagi e Schwartzman, em *Complacência*, p. 86/87, dependerá de três fatores:

- a) Taxa de variação da mão de obra;
- b) Taxa de crescimento do estoque de capital;
- c) Produtividade, aqui entendida como PTF, produtividade total dos fatores, não só produtividade do trabalho.

Para a taxa de variação da mão de obra devem ser levadas em consideração as seguintes situações:

- a) população economicamente ativa (PEA);
- b) população em idade ativa (PIA);
- c) população ocupada (PO).

A PIA é a população em idade de trabalhar, que não, necessariamente, estará ocupada economicamente. A PEA é a parte da PIA que está decidida a trabalhar, podendo estar ocupada (PO) ou desempregada.

Então, o crescimento do PIB se processa pelo aumento do número da população ocupada (aumento da relação PO/PEA), pelo aumento da população ou pelo incremento da produtividade dos fatores (PIB/PO).

Quando a economia atravessa um período de desemprego, como agora, há uma margem para crescimento por meio da absorção pelo mercado de trabalho dos trabalhadores que estão desempregados (aumento da relação PO/PEA).

O aumento da PEA virá, em princípio, do aumento da população em idade ativa (PIA), que tem relação com o aumento da população total (PTO).

Um dos grandes impasses do RS é que as taxas de crescimento, tanto da população total como da população em idade ativa, são cada vez mais reduzidas, esta última passando a ser negativa na década de 2020 a 2030 (tabela 2.1).

ANO	PTO_RS	Taxa (*)	PIA_RS (*)	Taxa (**)
2000	10.266.739		6.526.983	
2010	11.019.030	0,71%	7.147.896	0,91%
2020	11.416.895	0,36%	7.259.650	0,16%
2030	11.542.948	0,11%	6.950.463	-0,43%

Fonte: IBGE - Projeções 2013. (**) Taxa média anual do decênio.
PIA_RS: População de 16 a 59 anos.

Em decorrência, relação de dependência invertida, que é a razão entre a população em idade ativa e a população com 60 ou mais anos, passará de 6,3 para apenas 2,5 em 2030. Já a população com 60 ou mais anos passará de 10,1% da população em 2000 para 24,3% em 2030, multiplicando 2,5 vezes em 20 anos. Nesse período aumentarão 423,5 mil pessoas em idade de trabalhar e 1.760,6 mil em idade de aposentadoria, sendo o número dessas últimas 4,2 vezes maior (Tabela 2.2).

ANO	PIA_RS	Pop 60+	Pop.60+/ PTO	Dependência invertida
2000	6.526.983	1.041.416	10,1%	6,3
2010	7.147.896	1.451.620	13,2%	4,9
2020	7.259.650	2.119.982	18,6%	3,4
2030	6.950.463	2.802.027	24,3%	2,5
	423.480	1.760.611	4,2 vezes	

Fonte: IBGE - Projeções 2013.
Dep.invertida: relação entre a PIA e população de 60 ou mais anos.

Diante disso, nos resta o aumento da produtividade dos fatores. Se a mão de obra está com o crescimento esgotado, ou muito baixo, resta adicionar mais capital (máquinas e equipamentos) e preparar o trabalhador para o uso desse capital e também as condições gerais da economia do País (equilíbrio macroeconômico, situação fiscal) ou das condições locais onde as empresas operam (infraestrutura, educação, saúde, burocracia do setor público, etc.).

Em resumo, necessitamos de poupança e de uma educação satisfatória, para o que necessitamos dos recursos, e também do aprimoramento das instituições e condições que envolvem a economia. Para grande parte disso, necessitamos de mais recursos. A poupança interna é muito reduzida, e a poupança externa deve ser entendida dentro de certos limites, já que ela corresponde ao déficit em transações correntes do balanço de pagamentos. E na atração de investimentos

externos é fundamental a melhora de nossa infraestrutura. Em termos de estradas, portos, aeroportos, etc. Nesse contexto de escassez, as parcerias público-privadas são fundamentais.

2.1.1 Crescimento do PIB e da RCL no Estado do RS

Na tabela 2.3 verifica-se que o crescimento médio do ICMS e da Receita Corrente Líquida (RCL) foi de 4,4% e 4,2%, respectivamente, nos últimos quatro períodos governamentais completos, de 1999 a 2014.

A RCL apenas no período 2007-2010 superou 4%, alcançando 6,4%. Nos demais períodos sua variação ficou abaixo de 4%, conforme tabela 2.3. O PIB brasileiro ficou em uma média de 3,5%, e o do RS, 2,7%.

A diferença a maior da RCL e do ICMS em relação ao PIB deve-se, em parte, ao deflator implícito do PIB, que cresceu 27% acima do IPCA entre 1999 e 2014 (cálculos próprios).

Períodos	ICMS	RCL	PIB-BR	PIR-RS
1999-2002	7,8%	3,4%	2,2%	2,3%
2003-2006	4,1%	3,7%	3,5%	1,6%
2007-2010	5,5%	6,4%	4,6%	3,8%
2011-2014	3,6%	2,4%	2,3%	2,6%
2003-2014	4,4%	4,2%	3,5%	2,7%

Fonte: Dados brutos dos balanços do Estado, FEE e Ipea-data.

Precisa ser destacado que, nesse período, ocorreram alguns fatos que contribuíram sobremaneira para o crescimento do PIB e/ou da RCL e ICMS, que foram:

- “Boom das commodities”
- Substituição tributária no ICMS
- Aumentos das alíquotas do ICMS em 2005 e 2006.

"Boom das commodities"

Segundo Fabio Giambiagi e Armando Castelar Pinheiro, em *Além da Euforia*, p.165/166, entre 1997 e 2002, o índice de preços dos produtos básicos declinou 39%, o das exportações caiu 23%, enquanto o dos termos de trocas caiu 13%. Comportamento diametralmente oposto ocorreu no período 2003 a 2011, em que houve um crescimento extraordinário de 273%, 163% e 66%, respectivamente. Esse período é considerado como o do "boom das commodities". Esse foi também o fator determinante do maior crescimento do deflator implícito do PIB, antes referido.

Com o crescimento maior do PIB, a arrecadação federal cresceu 6,5% nesse período, em termos reais, mesmo que tenha havido dois anos de crescimento negativo ou nulo, como 2003 e 2009, o primeiro pelo ajuste fiscal feito à época e o segundo, devido à crise financeira internacional. O conjunto dos Estados, por seu turno, apresentou um crescimento real da RCL de 5,6% ao ano no mesmo período.

Substituição tributária

A participação da substituição tributária na arrecadação total do ICMS dobrou no período 2006 a 2014, passando do percentual de 12,23% no primeiro ano citado, para 21,45% em 2010 e 24,20% em 2014 (Parecer Prévio TCE de 2015, p.73, tabela 1.39).

Essa forma de arrecadação traz seus prejuízos para as empresas, porque elas têm que pagar o tributo antecipadamente e ainda correm o risco de recolherem sobre um preço-base superestimado. Por outro, dificultam a sonegação, o que propicia aumento da arrecadação.

Aumento de alíquotas do ICMS

Houve aumento da alíquota da energia elétrica comercial e residencial acima de 50 KW mensais, de 25% para 29% em 2005 e 28% em 2006.

Gasolina, álcool combustível e serviços de comunicação foram aumentados de 25 para 30% em 2006 e 29% em 2005. Houve redução dos créditos presumidos, estabelecida a condição de que não prejudicasse as cadeias produtivas.

Houve novamente reajuste de alíquotas, mas no ano 2016, fazendo aumentar a arrecadação nominal do tributo em 11,2% em 2016, ela que crescera 4,9% entre 2015 e 2014, também nominal.

2.1.2. Transferências de recursos da União

O principal item de transferência federal, o Fundo de Participação dos Estados – FPE, que já era reduzido, 2,354%, na última alteração constitucional, baixou para 1,519%, uma redução de 35,5% sobre as parcelas incrementais.

No tocante à Lei Kandir, o melhor seria alterar a Constituição para tributar os produtos que foram isentados por ela, cujos dispositivos foram constitucionalizados na reforma de 2003. O setor primário é o de mais alta produtividade e representa 10% no PIB estadual, mas contribuiu com apenas 0,5% na arrecadação. No entanto, o risco que isso pode implicar é o da redução de nossa competitividade.

Além disso, o produto da arrecadação de um tributo sobre uma base instável como são as commodities, em decorrência da incerteza dos preços internacionais, da taxa de câmbio e dos problemas climáticos, teria que ser usado com parcimônia. Isso porque os estados poderão gerar despesas permanentes (como reajustes da folha de pagamento), contando com um recurso que pode escassear quando mais se precisar dele.

A transferência por parte da União encontra a barreira na sua péssima situação financeira, que tudo indica que será duradoura, diante da rigidez de suas despesas, como demonstrado a seguir.

Em 2016, se tomarmos a parte de carga tributária nacional que fica com a União, isto é, depois da dedução das transferências aos estados e municípios e dos impostos com destinação específica (basicamente salário-educação, sistema “S” e FGTS), o que “sobra” depois de pagar a despesa da Seguridade Social, é apenas R\$ 112,8 bilhões ou 8,13% (tabela 2.4).

Com esse saldo, serão suportadas as despesas de todos os demais ministérios, de todos os Poderes e órgãos especiais e investimentos. Por isso é que o déficit primário foi de R\$ 159,5 bilhões (Resultado Primário do Governo Central de dezembro/2016).

Especificação	R\$ milhões	%	%
Carga tributária que fica com o Gov.Federal (*)	1.387.028	100,00	
(-) Transf.aos estados e municípios	226.835	16,35	
(-) Impostos com desintação específica	175.563	12,66	
Arrecadação líquida do Governo Central	984.629	70,99	100,0
Despesas da Seguridade Social	871.843	62,86	88,5
Saldo para outras destinações	112.787	8,13	11,5
Resultado primário do Governo Central	-159.473	- 11,50	-16,2
Fonte: Receita Federal - Carga tributária nacional, 2015.			
SOF - Resultado Primário da Seguridade Social, 2016			
STN -Resultado Primário do Governo Central - dezembro/2016.			
(*) Acrescida da variação da receita do Gov. Central dez/2016/dez/2015: 5,3826%.			

Se igualarmos a 100 a arrecadação líquida da União, na ordem de R\$ 984,6 bilhões, 88,5% são aplicados na Seguridade Social, restando 11,5% para todas as demais finalidades.

Inequações diversas

As contas públicas estaduais apresentam várias inequações, das quais selecionamos algumas para comentar.

Vantagens funcionais incompatíveis com a receita

A tabela 3.1 traz alguns exemplos do que uma gestão pública responsável não pode fazer. Ela apresenta quatro casos de reformulação do quadro de pessoal na Segurança Pública, com a adoção dos subsídios na remuneração, que implicaram em uma dispersão muito maior do que aquela provocada pelas vantagens funcionais que foram eliminadas.

Tomaremos como exemplo dois cargos: o de investigador de polícia, cuja evolução na carreira vai da 1ª à 7ª classe, com uma relação entre elas correspondente a 4,03 vezes, e o de monitor penitenciário, o que apresenta menor dispersão entre os quatro selecionados. No caso do investigador, há um incremento anual de 4,8% em 30 anos e 5,7% em 25 anos, respectivamente, o tempo de aposentadoria exigido para o homem e para a mulher. Constam na tabela citada, ainda mais três cargos, a título de exemplo.

Além desses incrementos do próprio quadro de pessoal, foram concedidos à Segurança reajustes que, por mais justos e merecidos que fossem, não encontram amparo na capacidade financeira do Estado. Eles alcançam uma média de 16% nominais, ao ano, aproximadamente, para vigorarem até 2018. Para termos uma ideia, a receita corrente cresceu nominalmente 4% em 2015, 14,1% em 2016 (reajuste do ICMS e outras operações) e apenas 1,8% até setembro de 2017.

Tabela 3.1. Dispersão na segurança pública com a adoção do subsídio				
Alguns exemplos				
CARGOS	VALORES NOV.2018	RAZÃO Última/1ª classe	TAXAS ANUAIS (*)	
			30 ANOS	25 ANOS
INVESTIGADOR				
1ª CLASSE	2.978,00			
7ª CLASSE	12.000,00	4,03	4,8%	5,7%
INSPETOR /ESCRIVÃO				
1ª CLASSE	5.500,00			
4ª CLASSE	12.000,00	2,18	2,6%	3,2%
MONITOR PENIT.				
CLASSE A	8.500,00			
CLASSE E	16.500,00	1,94	2,2%	2,7%
AGENTE PENIT.				
CLASSE A	5.500,00			
CLASSE E	15.000,00	2,73	3,4%	4,1%
Fonte: Leis 14.073/2012, 14.188 e 14.189/2012.				
(*) Considerando o período de inatividade essas taxas quase dobram.				

Inicialmente, cabe mencionar que um funcionário tomado isoladamente não forma um crescimento anual contínuo de sua remuneração, a qual permanece estável nos intervalos nos quais não incidem as vantagens, e no final dos quais recebe um incremento relativo a alguns anos.

No entanto, quando se toma toda a folha de pagamento, a qual envolve milhares de funcionários, ocorre um continuum, formado por novos ingressos e pela cessação do período laboral de muitos, de tal forma que pode se considerar que o incremento anual da folha se processe por meio de uma taxa geométrica média.

Assim sendo, podemos calcular a expansão da remuneração anual, em relativos de base 100,00, da seguinte forma:

$$R1 = 100$$

$$R2 = 100 (1+ i)$$

$$R3 = 100 (1+ i)^2$$

$$Rn = 100 (1+i)^{n-1}$$

Conforme observado, estamos diante de uma progressão geométrica em que.

$$A1 = R1 = 100$$

$$'q = (1+i)$$

$$Rn = An$$

Na realidade, o servidor, durante o período laboral, ganha uma média salarial e se aposenta pela média das maiores remunerações apuradas em 80% do período laboral. Esse cálculo é aplicado aos que ingressaram a partir de 1º de janeiro de 2004, e mesmo para os que ingressaram antes que não foram beneficiados pela integralidade e paridade.

Isso porque a Emenda nº 41/2003 adotou a média citada, mas no art. 6º excepcionou várias situações, tratadas no capítulo 4, adiante. Contudo, há os casos que ficaram fora da reforma e que, por isso, continuam com integralidade e paridade, mesmo para os que ingressaram a partir de janeiro de 2004. São eles os policiais militares e, posteriormente, por efeito de ADIN, todo o pessoal da Segurança Pública, conforme veremos a seguir.

As tabelas 3.2 e 3.3 trazem o salário teórico em relativos de base 100, em todo o período laboral, para um investigador de polícia e um monitor penitenciário, para ambos os sexos.

As tabelas citadas trazem três informações importantes, a saber:

- A última remuneração em relativos de base 100,00;
- A remuneração média, que, multiplicada pelos anos de atividade, informa o custo total ao longo do período laboral;
- A média das maiores remunerações em 80% do período laboral, embora para os casos em pauta as aposentadorias sejam pela última remuneração.

Tabela 3.2. Salário teórico de um (a) investigador (a) em todo o período laboral					
Remuneração em relativos de base 100,00					
Classificação	Tempo	Inicial	Final	Razão	Taxa
	n	i	j	$x=(j/i)$	$x^{(1/(n-1))}$
Homem	30 anos	2.978,00	12.000,00	4,03	1,04923
Mulher	25 anos	2.978,00	12.000,00	4,03	1,05979
Anos (n)	Homem	Mulher			
1	100,00	100,00			
2	104,92	105,98			
3	110,09	112,32			
4	115,51	119,03			
5	121,19	126,15			
6	127,16	133,69			
7	133,42	141,68			
8	139,99	150,15			
9	146,88	159,13			
10	154,11	168,64			
11	161,70	178,73			
12	169,66	189,41			
13	178,01	200,74			
14	186,78	212,74			
15	195,97	225,46			
16	205,62	238,94			
17	215,74	253,22			
18	226,36	268,36			
19	237,51	284,41			
20	249,20	301,41			
21	261,47	319,43			
22	274,34	338,53			
23	287,85	358,77			
24	302,02	380,22			
25	316,89	402,96			
26	332,49				
27	348,85				
28	366,03				
29	384,05				
30	402,96				
Média período	218,56	218,80			
Último salário	402,96	402,96			
Média 80% (**)	244,91	245,33			
(**) Média das maiores remunerações em 80% do período.					

Tabela 3.3. Salário teórico de um (a) monitor penitenciário (a) em todo o período laboral					
Remuneração em relativos de base 100,00					
Classificação	Tempo	Inicial	Final	Razão	Taxa
	n	i	j	$x=(j/i)$	$x^{(12/(n-1))}$
Homem	30 anos	8.500,00	16.500,00	1,94	1,02314
Mulher	25 anos	8.500,00	16.500,00	1,94	1,02802
Anos (n)	Homem	Mulher			
1	100,00	100,00			
2	102,31	102,80			
3	104,68	105,68			
4	107,10	108,64			
5	109,58	111,69			
6	112,12	114,82			
7	114,71	118,04			
8	117,36	121,34			
9	120,08	124,74			
10	122,86	128,24			
11	125,70	131,83			
12	128,61	135,53			
13	131,58	139,33			
14	134,63	143,23			
15	137,74	147,24			
16	140,93	151,37			
17	144,19	155,61			
18	147,53	159,97			
19	150,94	164,46			
20	154,43	169,06			
21	158,00	173,80			
22	161,66	178,67			
23	165,40	183,68			
24	169,23	188,83			
25	173,14	194,12			
26	177,15				
27	181,24				
28	185,44				
29	189,73				
30	194,12				
Média período	142,07	142,11			
Último salário	194,12	194,12			
Média 80% (**)	151,10	151,20			
(**) Média das maiores remunerações em 80% do período.					

As tabelas 3.2 e 3.3 servem como base para a construção das tabelas 3.4 e 3.5 e do gráfico 3.1, seguintes.

Tabela 3.4. Composição do custo teórico médio de um investigador						
Não enquadrado nas novas regras de aposentadoria das reformas de 1998 e 2003 (Dec.48.136/2011)						
Salário-base inicial em relativos de base fixa = 100,00						
Descrição	Homem			Mulher		
	Anos	Remun.	Total	Anos	Remun.	Total
Período laboral						
Última remuneração (Tab. 3.2)		402,96			402,96	
Remuneração média (Tab. 3.2)	30	218,56	6.556,76	25	218,80	5.470,10
13º salário (1/12)			546,40			455,84
1/3 férias (1/3x1/12)			182,13			151,95
Subtotal			7.285,29			6.077,89
Cont.servidores (14%)			-1.019,94			-805,32
IPE-saúde patronal (3,1%)			203,26			169,57
Total 1			6.468,61			5.442,15
Período de Inatividade						
Última remuneração (Tab.3.2)**	25	402,96	10.073,88	30	402,96	12.088,65
13º salário (1/12)			839,49			1007,39
Subtotal			10.913,36			13.096,04
Cont.servidores (*)			-			-
IPE-saúde patronal (3,1%)			312,29			374,75
Total 2			11.225,65			13.470,79
Total geral			17.694,26			18.912,93
Valor apropriado ao período laboral			589,81			756,52
Incremento médio anual			6,3%			8,8%
Fonte: Elaboração própria.						
(*) Só há desconto previdenciário para os salários superiores ao teto do Regime Geral.						
(**) Não foi atingido pelas últimas reformas.						
(localiz.: Inequações estaduais do RS_SP/investigador/M-3).						

Tabela 3.5. Composição do custo teórico médio de um monitor penitenciário						
Não enquadrado nas novas regras de aposentadoria das reformas de 1998 e 2003 (Lei 13.961/2012).						
Salário-base inicial em relativos de base fixa = 100,00						
Descrição	Homem			Mulher		
	Anos	Remun.	Total	Anos	Remun.	Total
Período laboral						
Última remuneração (Tab. 3.3)		194,12			194,12	
Remuneração média (Tab. 3.3)	30	142,07	4.262,17	25	142,11	3.552,74
13º salário (1/12)			355,18			296,06
1/3 férias (1/3x1/12)			118,39			98,69
Subtotal			4.735,75			3.947,49
Cont.servidores (14%)			-663,00			-552,65
IPE-saúde patronal (3,1%)			132,13			110,13
Total 1			4.204,87			3.504,97
Período de Inatividade						
Última remuneração (Tab.3.3)**	25	194,12	4.852,94	30	194,12	5.823,53
13º salário (1/12)			404,41			485,29
Subtotal			5.257,35			6.308,82
Cont.servidores (*)			-			-
IPE-saúde patronal (3,1%)			150,44			180,53
Total 2			5.407,79			6.489,35
Total geral			9.612,66			9.994,33
Valor apropriado ao período laboral			320,42			399,77
Incremento médio anual			4,1%			5,9%
Fonte: Elaboração própria.						
(*) Só há desconto previdenciário para os salários superiores ao teto do Regime Geral.						
(**) Não foi atingido pelas últimas reformas.						
(Localiz.: Inequações estaduais do RS_SP/Monitor/M-3).						

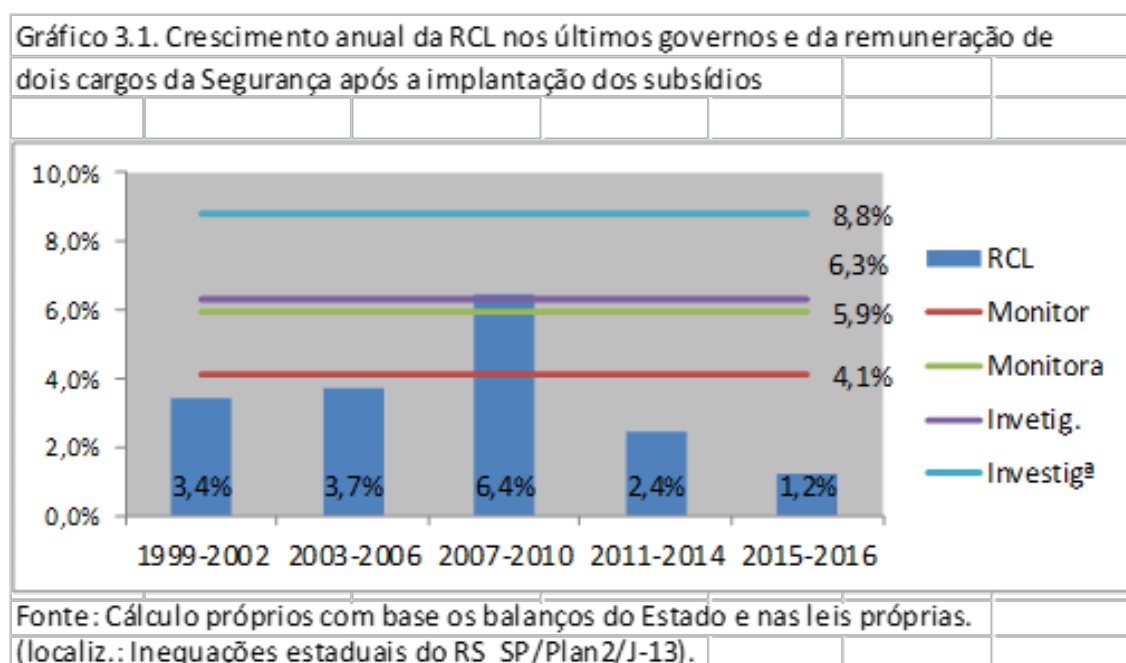
As tabelas 3.4 e 3.5 mostram a remuneração média anual com apropriação do período de inatividade ao período laboral do homem e da mulher, para o investigador de polícia e para o monitor penitenciário (com integralidade e paridade).

Na tabela 3.4 se constata que, no caso do investigador de polícia (cargo em que há mais dispersão na carreira), uma remuneração inicial de 100,00 produz uma média anual em todo o período laboral de 589,81 para o homem e 756,22 para a mulher, considerando as vantagens trabalhistas e as demais vantagens incrementais incidentes sobre as remunerações ao longo do tempo de trabalho, conforme demonstrado na tabela.

Na tabela 3.5 há o mesmo cálculo para o cargo de monitor previdenciário, cuja média do período laboral é R\$ 320,42 para o homem e R\$ 399,77 para a mulher.

Um paralelo com a RCL

O gráfico 3.1 faz uma comparação entre o crescimento da RCL por período governamental desde 1999, onde se constata que, com exceção do período 2007-2010 (atípico), em todos os demais, o incremento anual das remunerações dos dois cargos selecionados superou o da RCL. Somente em dois casos a RCL cresceu mais que os cargos selecionados no período 2007-2010 e, assim mesmo, por muito pouco. Foram escolhidos para a comparação o quadro de maior e o de menor dispersão entre os quatro selecionados.



A adoção de carreiras com esses incrementos anuais de vantagens é totalmente inviável para o Estado. Ao longo do tempo isso fica insustentável, porque no regime de repartição simples, que ainda vai perdurar por muitos anos no Estado, como não é feita uma reserva anual, acarreta o pagamento de dois ou mais servidores para o mesmo cargo, um ativo e outro inativo.

Educação: um modelo insustentável

Em trabalho intitulado Educação pública: uma proposta alternativa para os governos estaduais, fizemos uma projeção do custo marginal de longo prazo de um professor, considerando todas as vantagens funcionais, do período laboral e do período de inatividade. Todos os cálculos encontram-se no capítulo 4 do citado trabalho, cujos resultados sintetizamos nos quadros a seguir.

Histórico	Professor	Professora
Salário inicial em relativos	100,00	100,00
Última remuneração c/15% *	215,63	201,25
Média do período laboral	160,26	201,25
Média para efeito de aposentadoria	169,95	162,72
Custo c/apropriação do período de inatividade	321,12	374,81
Custo com rateio do pessoal indireto **	401,39	468,52

Fonte: tabelas 16, 18, 19 e 20 – Educação pública: uma proposta alternativa para os estados.

(*) Difícil acesso, unidocência e gratificação de permanência.

(**) Considerado 25%. A Lei nº 11.378, artº. § 4º estabelece 50% (1/3 sobre 2/3).

Histórico	Resultados
Média ponderada de 88% para professora e 12% para professor	460,46
Nível 5: 40,4% - multiplicador: 1,85	344,40
Nível 6: 59,6% - multiplicador: 2,00	548,61
Subtotal	893,00
Despesas administrativas: 10%	99,22
Custo marginal de longo prazo	992,22

Tabelas 21 e 22 da fonte citada.

Isso significa que, para cada R\$ 100, no nível básico do magistério, no longo prazo, apropriando-se ao período laboral o custo da inatividade, o custo total fica em 992,22, praticamente multiplica por dez.

O incremento anual da folha é de 4,6% para o professor e de 6% para a professora, bem acima do crescimento médio da RCL.

Por isso é que o governo não pode pagar o piso nacional do magistério que é de R\$ 2.298,80, que é aplicado ao nível básico inicial do magistério (nível médio). A Lei

nº 11.738/2008 estabelece também o máximo 2/3 da carga horária para o desenho das atividades de interação com os educandos. Isso quer dizer que o número de professores em atividades fora da sala de aula deve ser 50% daqueles que estão em sala ($1/3 / 2/3 = 1/2$ ou 50%). O cálculo em questão considera 25%.

Injustiças salariais

Há algumas categorias que já começam com remunerações muito altas, tendo em vista a limitada capacidade de pagamento do Estado, de que são exemplos os outros Poderes e órgãos especiais, os auditores-fiscais da Secretaria da Fazenda (nos quais me incluo), os procuradores do Estado, entre outros. A situação fica mais grave quando alguns recebem valores acima do teto constitucional. Não se trata de um problema pessoal, mas do sistema.

Em contrapartida, há um enorme contingente de servidores que recebem muito pouco, até porque o Estado não consegue remunerá-los melhor. Esses, como não conseguem pagar com recursos próprios os serviços particulares, ficam destinados a usufruir dos serviços públicos, que deixam muito a desejar, especialmente os de educação, sofrendo, com isso, um verdadeiro “apartheid” social. O modelo está errado e precisamos encontrar alternativas para corrigir todas essas mazelas.

Difícil retorno da despesa com pessoal ao limite

A despesa com pessoal está muito acima do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O limite no caso é o real e não aquele adotado oficialmente pelo Estado, que envolve uma série de exclusões tratada no item seguinte.

A despesa com pessoal deve ser igual a 60% da RCL. E para determinar o tempo necessário para que esse limite seja atingido, construímos as equações seguintes. Assim:

$$P_0 = DP/RCL$$

$$P_n = DP_0 (1 + v)^n / RCL_0 (1 + r)^n$$

$$P_n = p_0 (1 + v)^n / (1 + r)^n$$

$$P_n = P_0 \cdot [(1+v) / (1+r)]^n$$

Onde:

P_0 = Relação DP/RCL no início do ano 1 ou momento zero

DP = Despesa com pessoal e encargos sociais

RCL = Receita corrente líquida (gerencial)

v = Taxa de crescimento anual da despesa com pessoal

r = Taxa de crescimento real da RCL

n = Número de períodos anuais considerados

Substituindo as variáveis em alguns casos, temos:

A totalidade dos cálculos para os próximos doze anos (2018-2029) está na tabela 3.6.

Estando a relação DP/RCL em 73%, para conduzi-la à meta de 60% foram estabelecidas algumas combinações hipotéticas entre o crescimento real da despesa com pessoal (v) e o crescimento real da RCL (r), conforme explicitado na Tabela 3.6.

Efetuosos os cálculos, foi possível constatar que, no período considerado, apenas a RCL crescendo 5% ao ano, o limite de 60% foi alcançado com o crescimento da folha de 2,5% no oitavo ano. Já quando o crescimento da despesa com pessoal é de 3%, a igualdade só ocorre no décimo ano.

Tabela 3.6. Relação despesa com pessoal/RCL com base nas variáveis consideradas							
DP/RCL (p)	2018: p ₀ =	73%	Meta=	60%			
Anos (x)	v=	2,5%	2,5%	2,5%	3,0%	3,0%	4,0%
	r=	3,0%	4,0%	5,0%	4,0%	5,0%	5,0%
1		72,6%	71,9%	71,3%	72,3%	71,6%	72,3%
2		72,3%	70,9%	69,6%	71,6%	70,2%	71,6%
3		71,9%	69,9%	67,9%	70,9%	68,9%	70,9%
4		71,6%	68,9%	66,3%	70,2%	67,6%	70,3%
5		71,2%	67,9%	64,7%	69,6%	66,3%	69,6%
6		70,9%	66,9%	63,2%	68,9%	65,0%	68,9%
7		70,6%	65,9%	61,7%	68,2%	63,8%	68,3%
8		70,2%	65,0%	60,2%	67,6%	62,6%	67,6%
9		69,9%	64,1%	58,8%	66,9%	61,4%	67,0%
10		69,5%	63,1%	57,4%	66,3%	60,2%	66,3%
11		69,2%	62,2%	56,0%	65,6%	59,1%	65,7%
12		68,9%	61,3%	54,7%	65,0%	58,0%	65,1%

Fonte: Elaboração própria. Calculada usando a fórmula abaixo:

$$p_{(n)} = p_0 (1+v)^n / (1+r)^n$$

v	Taxa de crescimento anual da despesa com pessoal.
r	Taxa de crescimento anual da RCL

Há três situações em que o equilíbrio fica muito longe de se verificar em doze anos, que são as seguintes combinações:

- 'v = 2,5%, r = 3%.
- 'v = 3%, r = 4%
- 'v = 4%, r = 5%

O número de anos necessários para atingir o equilíbrio (60% da RCL) é dado pelas seguintes equações:

$$73 (1+v)^n / (1+r)^n = 60$$

$$[(1+v)(1+r)]^n = 60/73$$

$$[(1+v)/(1+r)]^n = 0,822.$$

Resolvendo por logaritmos, temos:

$$n \ln \frac{1+v}{1+r} = \ln 0,822.$$

Substituindo pelos respectivos valores, temos:

$$1,025/1,03 = 0,995, \text{ então:}$$

$$n = \ln 0,822 / \ln 0,995$$

$$n = -0,196 / -0,005 = 39 \text{ anos, aproximadamente.}$$

$$1,03/1,04 = 0,990$$

$$n = \ln 0,822 / \ln 0,990$$

$$n = -0,196 / -0,01005 = 20 \text{ anos, aproximadamente.}$$

$$1,04/1,05 = 0,990$$

$$n = \ln 0,822 / \ln 0,990$$

$$n = -0,196 / -0,01005 = 20 \text{ anos, aproximadamente.}^2$$

Conclusão: Diante do limitado crescimento da receita tratado no item 1, a saída é conter o crescimento das despesas, especialmente a com pessoal, que é a maior.

Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Entre as diversas razões que levam o Estado do RS (e também os demais estados) a não se equilibrar orçamentariamente está o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em diversos de seus dispositivos, com destaque especial para os tratados a seguir.

O artigo 20, inciso II, da LRF estabelece um limite de 60% da RCL para a despesa total com pessoal, assim discriminado:

- Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas: 3%;
- Poder Judiciário: 6%;
- Poder Executivo: 49%;
- Ministério Público: 2%.

A LRF define em seu art. 2.º, inciso IV, receita corrente líquida (RCL) e em seu art. 18, abaixo transcrito, despesa com pessoal.

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

² Adotamos os logaritmos naturais (LN).

A LRF criou, ainda, em seu artigo 67, o Conselho de Gestão Fiscal, com a finalidade de, entre outras atribuições, normatizar sua aplicação, o que, passados quinze anos, ainda não se concretizou. O Senado Federal, no final do ano passado, aprovou lei complementar, visando à regulamentação desse dispositivo, ao mesmo tempo em que introduziu algumas modificações.

Na ausência dessa regulamentação, os Tribunais de Contas estaduais preencheram essa lacuna, fazendo suas interpretações, tanto no cálculo da despesa com pessoal quanto no da receita corrente líquida.

O Tribunal de Contas do Estado do RS, por exemplo, excluiu as pensões por morte, a despesa com a assistência médica dos servidores, o auxílio funeral, creche, bolsa de estudos, transporte e refeições (e/ou etapas de a alimentação), e, principalmente, o Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores, que foi excluído também do cálculo da RCL.

Não vamos entrar no mérito jurídico dessas interpretações, mas a verdade é que elas retiraram a eficácia da lei, conforme vemos nas tabelas seguintes.

A Tabela 3.7 mostra que a despesa com pessoal não considerada para efeito da LRF correspondeu a 21% da RCL, em média, nos três últimos exercícios (2014 a 2016). Em 2016, para um total de despesa de R\$ 25 bilhões, foram desconsiderados R\$ 6,8 bilhões.

Isso é como se no nosso orçamento pessoal, excluíssemos o supermercado, os planos de saúde entre outros gastos. Procedendo-se assim, sempre nossa despesa caberá dentro do nosso salário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual (LRFE) buscou corrigir essas distorções, mas não sabemos qual será o comportamento dos tribunais diante da nova lei.

Tabela 3.7. Despesa com pessoal para efeito da lei de responsabilidade fiscal, 2014-2016						
Valores em R\$ 1.000,00 correntes.						
UF	Despesa bruta (liquidada)	Despesa considerada	Desp.não considerada	RCL (**)	Em percentual da RCL	
					Despesa considerada	Desp.não considerada
					A	B
2014	21.544.825	15.494.529	6.050.296	28.633.466	54,11%	21,13%
2015	23.949.524	17.513.207	6.436.317	30.139.172	58,11%	21,36%
2016	25.007.289	18.155.528	6.851.761	34.654.897	52,39%	19,77%
Média					54,87%	20,75%
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal - Despesa com pessoal consolidada dos anos em causa.						
(*) Deduzida da dupla contagem informada pela fonte.						
(**) RCL para efeito da LRF, também retirada dos demonstrativos citados.						

Contudo, há algumas exclusões estabelecidas pela própria LRF, como a contribuição dos servidores e que, junto com IRRF sobre as remunerações dos mesmos servidores, são recursos que ficam em poder do Estado.

A tabela 3.8 traz a despesa total com pessoal, a despesa excluída segundo interpretações do TCE-RS, a excedente a 60% da LRF, os investimentos e os déficits, em 15 anos (período 2001-2015) a preços de 2016, construída com base na tabela 1.76 do Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado 2015.

Tabela 3.8. Despesa com pessoal total e segundo as interpretações da LRF, parcela excedente a 60% dela, investimentos, déficits no período 2001-2015.						
ANOS	R\$ 1.000,00 CORRENTES		R\$ 1.000,00 CONSTANTES DE 2016			
	DESPESA TOTAL	DESPESA INTERP. LRF	NÃO CONSIDERADA	EXCEDENTE A 60% DA LRF	INVESTIMENTOS	DÉFICITS
	1	2	3=1-2	4	5	6
2001	5.686.381	4.507.617	3.468.920	3.160.511	1.667.592	(1.942.543)
2002	6.653.188	5.135.040	4.158.716	3.753.309	1.150.824	(939.434)
2003	7.496.237	5.915.758	3.676.662	3.406.191	1.664.205	(824.136)
2004	7.831.123	6.442.039	3.860.164	2.808.426	1.330.792	(1.859.393)
2005	8.541.619	7.409.611	4.396.782	2.141.559	1.164.166	(1.737.352)
2006	9.557.428	7.987.420	4.838.286	2.850.904	1.206.408	(1.633.538)
2007	10.157.235	8.394.820	4.928.915	3.087.856	701.774	1.091.803
2008	11.001.317	9.994.671	5.435.472	1.668.931	1.095.551	733.879
2009	12.106.708	10.432.372	5.537.176	2.646.539	1.046.231	16.426
2010	13.625.727	12.178.708	6.335.072	2.177.511	2.914.675	(235.535)
2011	15.151.963	13.156.708	6.362.273	2.815.652	1.558.647	(688.095)
2012	16.615.811	14.226.392	6.150.698	3.199.021	1.637.695	(980.352)
2013	18.920.109	15.832.726	6.813.276	3.892.010	1.802.006	(1.757.294)
2014	21.611.467	17.180.080	7.431.008	5.253.772	2.104.118	(1.501.759)
2015	23.985.165	18.083.503	7.244.006	6.417.416	879.670	(5.374.450)
TOTAIS	188.941.478	156.877.466	80.637.426	49.279.609	21.924.354	(17.631.773)

Fonte: Elaboração própria com base na tabela 1.76, p.138 do PP-TCE 2015 e dos balanços do Estado.
(Localiz. arquivos mestres/despesa com pessoal/LRF/O7).

Nela observamos que, no período em causa, em valores de 2016, foram desconsiderados do cômputo da despesa para efeito da LRF R\$ 80,6 bilhões dos quais excederam ao limite de 60% da LRF R\$ 49,3 bilhões.

Nesse período, os investimentos totais realizados atingiram R\$ 21,9 bilhões, e os déficits, R\$ 17,6 bilhões. A soma dessas últimas importâncias correspondente a R\$ 39,5 bilhões, o que significa dizer que, com o excedente ao limite da RCL, daria para eliminar os déficits, fazer o dobro dos investimentos e ainda restariam praticamente R\$ 10 bilhões.

3.3.1. Despesas não computadas (§ 1.º do art. 19 da LRF)

Relatório de Gestão Fiscal permite fazer as seguintes exclusões da despesa com pessoal:

- indenização por demissão e incentivos à demissão voluntária;
- as despesas decorrentes de decisão judicial;
- despesas de exercícios anteriores;
- inativos e pensionistas com recursos vinculados;
- despesas de caráter indenizatório.

Dentre essas exclusões, merecem destaque as despesas de exercícios anteriores e as despesas com inativos e pensionistas com recursos vinculados.

Quanto às despesas de exercícios anteriores, deve ser destacado que elas não integram a despesa com pessoal no ano de sua competência, porque não foram lançadas, e também não são consideradas no exercício em que foram lançadas, porque não são de sua competência. Nessa condição muita despesa fica fora do cômputo da LRF, contribuindo para a formação dos déficits.

3.3.2. Inativos e pensionistas com recursos vinculados

A Tabela 3.9 mostra que a metade da despesa com inativos e pensionistas é considerada como realizada com recursos vinculados. Deve ser destacado que os valores de ambas as colunas estão inflados pela dupla contagem, que não pôde ser retirada, porque a fonte não possibilita isso, o que tira um pouco da transparência do dado.

Tabela 3.9. Inativos com recursos vinculados			
Em R\$ 1.000,00 correntes.			
ANO	C/REC.VINCULADOS	TOTAL	%
2014	9.185.219	17.690.005	51,9%
2015	9.735.175	19.455.722	50,0%
2016	10.817.001	21.703.110	49,8%
Média			50,6%
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal consolidados.			
Obs.: Inclui dupla contagem.			

Trata-se de um erro de interpretação do dispositivo, porque a despesa que deve ser excluída é somente aquela que não é onerosa para os tesouros estaduais. Essa é a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, na Nota n.º 1.097/2007 CCONT-STN, de 26/06/2007, que assim se expressa:

No inciso VI, excluem-se as despesas custeadas com recursos das Fontes provenientes da contribuição dos servidores para a previdência, da compensação

entre os regimes de previdência, das receitas arrecadadas diretamente por fundo de previdência e seu superávit financeiro. A interpretação desse dispositivo está diretamente associada ao fato de que o cálculo dos limites deve-se considerar apenas a parte onerosa do regime próprio de previdência dos servidores públicos, ou seja, custeadas com recursos não previstos nos arts. 40 e 249 da Constituição.

3.3.2. Vedações da LRF quanto à despesa com pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Os dispositivos do art. 21 da LRF nem sempre ou quase nunca são obedecidos. No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, o governo que findou em 2014 concedeu reajustes semestrais a diversas categorias de servidores, a vigorarem em novembro de 2014 e, muitos deles estendendo-se até 2018, em percentuais que chegam ao dobro (ou muito mais em alguns anos) do índice de crescimento nominal da receita.

Para isso, dispôs dos depósitos judiciais, com que honrou as parcelas de seu período, transferindo para o período governamental seguinte a despesa, mas não os recursos para custeá-la, que foram praticamente esgotados. Sacou 74% do valor dos depósitos judiciais. O atual governo, não tendo outras fontes para financiar o déficit, aumentou o limite de saque deles para 95% do saldo.

Foram criadas despesas permanentes para serem custeadas por recursos esgotáveis que se esgotaram, contrariando os artigos 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

Na realidade, os reajustes não foram concedidos nos 180 dias antes de findar o governo – conforme dispõe o parágrafo único do art. 21 –, mas 720 dias antes. Porém, como eles foram parcelados, sua vigência iniciou antes dos últimos 180 dias, sendo que os maiores índices começaram sua vigência nos 60 dias finais do governo, grande parte estendendo-se para os quatro anos do período governamental seguinte.

Para evitar a repetição dessa situação, o governo do Estado do Rio Grande do Sul aprovou uma lei de responsabilidade fiscal estadual, a Lei Complementar nº 14.836, de 14/01/2016, que introduziu algumas regras complementares à Lei Complementar Federal nº101/2000, que resumimos a seguir.

A despesa com pessoal deverá convergir para 60% da RCL. Uma vez atingida essa marca, deverá no ano seguinte igualar a despesa empenhada no exercício anterior, atualizada pelo IPCA. No ano subsequente, poderá ser atualizada pelo IPCA mais 25% da variação real da RCL do mesmo período. Em qualquer hipótese, não poderá superar 90% do crescimento da RCL nos períodos citados. Estabeleceu que será nulo de pleno direito o ato que criar despesa com pessoal 180 dias antes de findar o governo ou, embora anterior (o ato), ele crie despesa para esse período e/ou para os exercícios seguintes.

A lei, no entanto, abre uma brecha, para manter a validade de ato decorrente de lei publicada antes da entrada em vigor da lei complementar estadual, onde estão enquadrados todos os reajustes concedidos pelo governo anterior, até 2018.

Rigidez excessiva e crescente da despesa

A tabela 3.10 traz a despesa com Educação (MDE), com Saúde e com Segurança em percentual de receita líquida de impostos e transferências (RLIT), atingindo 72,3% desse parâmetro e 58,5% da RCL. O que se nota é o crescimento da despesa com Segurança, que está praticamente igual à despesa com Educação. Deve ser destacado que compõem a despesa com Educação as perdas do FUNDEB, no valor de R\$ 1.376 milhões, ou 3,5% da RCL, que é canalizado aos municípios. Então, considerando o setor público estadual, isto é, desconsiderando essas perdas, a despesa com Segurança deverá superar a despesa com Educação no próximo ano.

A despesa com Segurança cresceu muito nos últimos anos, em função dos reajustes concedidos no governo passado, parceladamente, até novembro de 2018, em percentuais muito superiores ao do crescimento da receita.

Destinações	Proposta 2018	RLIT	RCL
Educação (MDE)	9.815	30,6%	24,7%
Saúde	3.860	12,0%	9,7%
Segurança (*)	9.564	29,8%	24,1%
Total	23.239	72,3%	58,5%
RLIT (**)	32.126	100,0%	
RCL (gerencial)	39.730		100,0%

Fonte: Proposta Orçamentária 2018, Vol.1, p. 288 e Vol.3, p. 209 e 213.

Obs.: Inclui inativos e pensionistas.

Obs.: A educação contém Fundeb. Em 2018: R\$ 1.376 milhões.

(**) Receita líquida de impostos e transferências.

O problema maior é a rigidez das despesas dessas secretarias, em decorrência de vinculação (MDE e Saúde) e da impossibilidade de reduzir salários, no caso da Segurança. Além disso, tanto a Educação como a Segurança têm alto gasto previdenciário, em função da precocidade das aposentadorias, o que é tratado no capítulo próprio.

Conforme se observa na Tabela 3.11, grande parte dos gastos nas áreas citadas são com pessoal. Elas são responsáveis por 66,3% da despesa com pessoal do Estado, praticamente 2/3.

Tabela 3.11. Folha de pagamento por órgão e respectiva participação no total				
Período: agosto/2017.				
Órgãos	Administração Direta ago/2017	Apropriação pensões (*)	Valores Ajustados	%
	1	2	3=1+2	4
Outros Poderes	337.462.098	43.606.564	381.068.663	18,8%
Executivo	1.392.225.745	179.902.223	1.572.127.968	77,4%
Segurança	586.773.334	75.822.349	662.595.683	32,6%
Secretaria	6.246.801	807.206	7.054.007	0,3%
Susepe	55.633.504	7.188.914	62.822.418	3,1%
BM	377.109.807	48.729.807	425.839.614	21,0%
PC	133.593.291	17.262.811	150.856.102	7,4%
IGP	14.189.931	1.833.611	16.023.542	0,8%
Educação	555.139.186	71.734.612	626.873.798	30,9%
Saúde	49.937.798	6.452.920	56.390.718	2,8%
Demais	200.375.427	25.892.342	226.267.769	11,1%
Adm.direta	1.729.687.843	223.508.787	1.953.196.630	96,2%
Ad.indireta	300.476.317		76.967.530	3,8%
Pessoal ativo e inativo	76.967.530		76.967.530	3,8%
Pensões	223.508.787		-	0,0%
Total geral	2.030.164.160		2.030.164.160	100,0%
Educação, Saúde e Segurança				66,3%
Demais setores				33,7%
http://tesouro.fazenda.rs.gov.br/lista/3759/despesa-de-pessoal				
Outros Poderes: Participação na AD em junho/2017, conforme Boletim da Sec. Fazenda.				
(*) Proporcionalmente aos órgãos.				

Se 66,3% pertencem às três áreas citadas, nas demais áreas, incluindo todos os Poderes, estão o complemento, 33,7%, correspondendo a mais de 25% da RCL.

A tabela 3.12 apresenta as vinculações e outra despesa rígidas, que correspondem a mais de 100% da RCL, ou seja, da receita líquida que pertence ao Estado.

Com isso, ficam sem cobertura orçamentária uma parte das ODC (despesas de custeio), os investimentos e o serviço da dívida. O déficit, então, é inevitável.

Tabela 3.12. Vinculações e outras despesas rígidas em 2018		
Valores em R\$ milhões.		
Descrição	Base	RCL - %
Educação, Saúde e Segurança	23.239	58,5%
SUS - aplicação dos recursos	845	2,1%
Pessoal demais setores, todos os Poderes (0,337)	10.067	25,3%
ODC Outros Poderes	990	2,5%
Obrigações patronais (PIS e Pasep)	3.550	8,9%
Precatórios e RPVs	1.100	2,8%
Total	39.791	100,2%
RCL	39.730	100,0%
Fonte: Proposta Orçamentária 2018, v.1 e Mensagem, p.79 e tabela 3.11.		
Obs.: Faltam parte das ODC, investimentos e serviço da dívida.		

Inequação orçamentária

A tabela 3.13 apresenta as principais vinculações da receita para 2018, com a exclusão de algumas que não são cumpridas, como a relativa ao ensino superior comunitário e à ciência e tecnologia.

3.13. Demonstrativo das vinculações da receita para 2018					
Em R\$ 1.000,00					
Descrição	Receita líquida de impostos e transf.(RLIT)	Receita proveniente do SUS	RCL Critérios LRF	Receita corrente ded.Fundeb	% da receita corrente
1. Bases de incidências de vinculação	32.126.210	845.505	39.822.512	50.863.302	100,0
Vinculações				25.519.456	50,2
Educação (MDE) *	35%			11.244.174	22,1
Transferências aos municípios				9.757.349	19,2
Saúde (EC 29/2000 - Federal) (**)	10%			3.212.621	6,3
Deduções : Folha de pagamento saúde (fbo)				(728.888)	(1,4)
Aplicação receita do SUS		100%		845.505	1,7
Precatórios judiciais e RPVs			3,0%	1.188.675	2,3
5. Recursos livres de vinculação (3-4)				25.343.846	49,8
Cálculos próprios com base na proposta orçamentária.					
(*) Esta vinculação não vem sendo cumprida e a despesa cresce sem depender da receita.					
(**) Parte complementar dos 12% tem comportamento independente de variação da receita.					

As vinculações estão perdendo um pouco da força como determinantes do desequilíbrio orçamentário do Estado, mas ainda representam 50% da receita corrente (bruta).

Com o acordo da dívida de 2016, o serviço da dívida (antes, intralimite) não é mais uma vinculação, porque o pagamento deixou de ser feito em função de um limite que correspondia a 13% da RLR.

E, a maior das vinculações, a com MDE, tem perdido a importância como fator causador da despesa com educação, cujo aumento, quando há, decorre de outros fatores e não mais da variação da RLIT. O FUNDEB é uma vinculação, mas retorna grande parte, e a parcela que não retorna (as denominadas perdas), entra como componente da MDE.

Embora as “perdas” do FUNDEB não retornem para o Tesouro, como a formação e distribuição do Fundo são por estado, os recursos acabam ficando com os municípios gaúchos.

A tabela 3.14 mostra a despesas que se formam independentemente da variação da receita, a que denominamos de despesas fixas.

Descrição	Valores	%
Receita corrente (com e sem Fundeb)	50.863.302	100,0%
Despesa total	70.069.030	
(-) Despesas intraorçamentárias	12.842.420	
Despesa total sem dupla contagem (I)	57.226.610	112,5%
Educação (MDE)	11.244.174	22,1%
Transf. L. C. aos Municípios	9.757.349	19,2%
Saúde	2.483.753	4,9%
Aplicação SUS	845.505	1,7%
Precatórios e RPVs	1.188.675	2,3%
Subtotal (II)	25.519.456	50,2%
Despesas fixas (III= I- II)	31.707.154	62,3%
Fonte: Proposta orçamentária para 2018.		
Receita sem o Fundeb: 49.487.396 e o total da defasagem 15,6%.		

A formação da despesa no Estado ocorre mediante a soma das despesas fixas (DF) e das despesas variáveis, que correspondem a uma fração da receita (v), que corresponde a 0,502, conforme tabela 3.13.

Então:

$$RCO = DF + v.RCO$$

Então:

$$RCO = DF + 'v RCO$$

$$RCO = 0,623 + 0,502 RCO$$

$$RCO (1-0,0502) = 0,623$$

$$RCO = 0,623/0,498 = 125,1$$

Isso quer dizer que a despesa total supera a receita em 12,5%, mas para zerar o déficit a receita tem que aumentar 25,1%.

Há outras maneiras de mostrar essa situação, como a que consta da p.79 da Mensagem da Proposta Orçamentária.

Previdência social: a maior das inequações

A despesa com previdência constitui o maior problema do Estado do RS e também da maioria dos estados brasileiros, pelo seu valor alto e crescente, como se observa na tabela 4.1. O crescimento médio da despesa previdenciária no período foi de 5,1%, época em que a RCL cresceu 4%. As taxas do resultado previdenciário e da insuficiência de recursos foram um pouco menores, devido ao maior crescimento da contribuição dos servidores.

Em R\$ 1.000,00 constantes pelo IPCA						
Anos	Cont.serv. e outras	Contribuição patronal (2x1)	Total contribuições	Despesa previdenciária	Resultado previdenciário	Insuficiência de recursos
2004	794.245	1.588.491	2.382.736	7.603.013	(5.220.277)	6.808.767
2005	873.606	1.747.213	2.620.819	8.023.597	(5.402.778)	7.149.991
2006	954.668	1.909.337	2.864.005	8.261.987	(5.397.981)	7.307.318
2007	1.029.354	2.058.708	3.088.062	8.983.344	(5.895.282)	7.953.990
2008	983.502	1.967.004	2.950.506	9.169.868	(6.219.362)	8.186.366
2009	1.007.726	2.015.452	3.023.178	9.576.770	(6.553.593)	8.569.044
2010	1.120.104	1.900.404	3.020.508	10.271.189	(7.250.682)	9.151.086
2011	1.340.418	2.067.720	3.408.138	10.780.592	(7.372.455)	9.440.175
2012	1.210.702	1.987.661	3.198.363	11.469.728	(8.271.365)	10.259.026
2013	1.626.827	2.462.880	4.089.707	12.290.111	(8.200.404)	10.663.284
2014	1.776.707	2.786.954	4.563.661	13.064.962	(8.501.301)	11.288.255
2015	1.641.420	2.556.139	4.197.558	13.308.466	(9.110.908)	11.667.047
2016	2.559.527	2.350.708	4.910.235	13.736.899	(8.826.664)	11.177.372
Taxa	10,2%	3,3%	6,2%	5,1%	4,5%	4,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos TCE-RS e RREO-RS em 2012 a 2016.

Para 2018, a proposta orçamentária apresenta uma despesa previdenciária bruta de R\$ 16 bilhões e um dispêndio líquido, incluindo a contribuição patronal, de R\$ 14,2 bilhões. O dispêndio líquido com previdência passou de 28,3% da RCL em 2004, devendo alcançar para 35,9% em 2018 (gráfico 4.1).

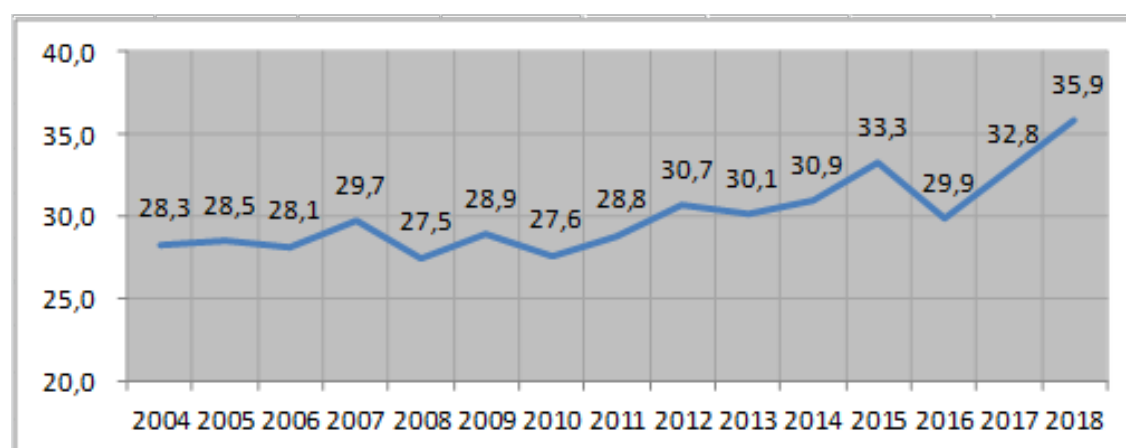


Gráfico 4.1. Despesa líquida com previdência no RS em % da RCL

Fonte: Dados brutos balanços do Estado de propostas orçamentárias 2017 e 2018.

Embora muitos dos informativos tratem no déficit em que se considera a contribuição patronal, no regime de repartição simples o que interessa mesmo é a diferença entre a despesa com previdência e a contribuição dos servidores,

que constitui obrigação do Estado. Isso é corroborado pelo IPEA – Carta de Conjuntura 37.

O alto dispêndio com previdência, além de sua contribuição para o déficit estadual, apresenta outra implicação, que é transferir para a previdência recursos que deveriam ser aplicados em educação, por exemplo, constituindo um trade-off, conforme se observa no gráfico 4.3.

Pelo gráfico citado observa-se que, no período 1971-74, o Estado despendia 22,3% em educação e 13,5% em previdência, em relação ao total da despesa. Já, no período 2011-2014, a situação inverteu-se, passando a despende com a educação 9,8% e com previdência, 27,6%. Quem primeiro identificou esse fenômeno foi o economista Júlio Brunet.

Estamos gastando excessivamente com o passado e, por isso, deixando de aplicar recursos no desenvolvimento de nosso futuro, que está a exigir maior avanço tecnológico.

Como vimos no início deste estudo, com o crescimento cada vez menor da população em idade ativa, necessitamos, cada vez mais, substituir mão de obra por equipamentos, que exigem pessoal especializado. Daí a necessidade do aprimoramento do ensino, cada vez mais.

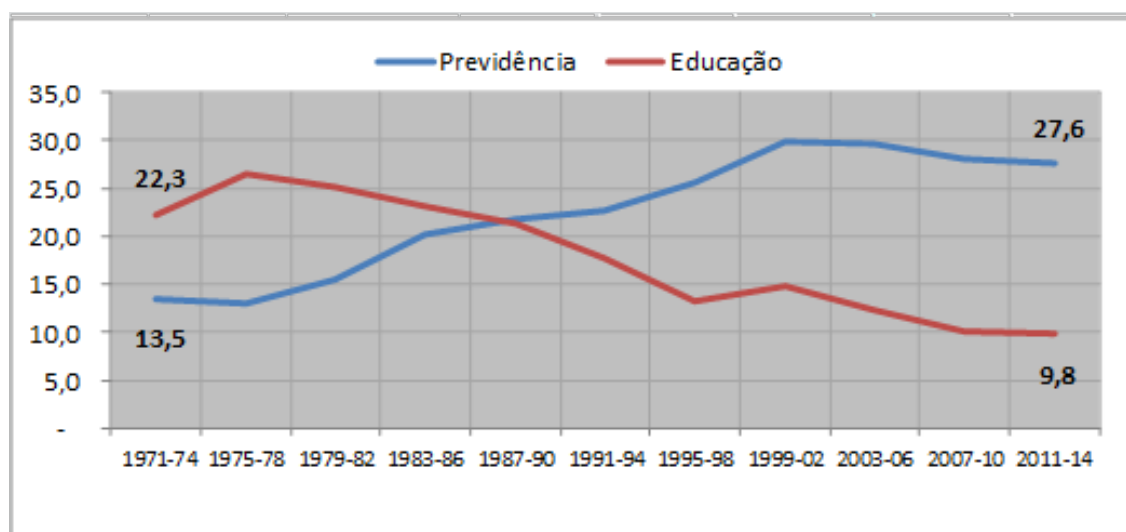


Gráfico 4.2. Educação e Previdência, um trade-off

Fonte: Brunet, Júlio Francisco Gregory. Despesas por Funções no Estado do RS nos últimos 36 anos, 1971 - 2006.

Período 2007-2014 - Levantamento próprio dos RREO do Estado do RS.

Pensões por morte

Segundo a Proposta Orçamentária para 2018, Mensagem, p.65, o total das pensões em 2016 foi de R\$ 2.649 milhões para um total de aposentadorias de R\$ 10.560 milhões, o que corresponde a 25%.

Trata-se de um valor significativo e que apresenta uma série de situações que poderia ser corrigida diretamente pelo Estado, até porque ele tem amparo na Lei Federal nº 13.135, de 17/06/2015, que introduziu diversas restrições para a percepção do benefício, conservado como vitalício somente após os 44 anos de idade. Estabeleceu também carências e a extinção do benefício, quando cessa o direito de algum participante da pensão.

Além disso, devem ser evitadas as acumulações com aposentadorias quando ultrapassam o teto. O direito à pensão também deveria ser restrito a quem não dispusesse de renda, ressaltando as menores remunerações.

Proposta da reforma da previdência

A reforma da previdência, até dezembro/2017, propõe 50% do benefício do servidor falecido ou da média salarial deste (todo o período) mais 10% por dependente. Não pode acumular, exceto até dois salários mínimos, para os novos casos.

Os regimes previdenciários estaduais

Os servidores estaduais, conforme seja o início de seu período laboral ou ingresso no serviço público ou sua situação funcional quando das últimas reformas previdenciárias, estão vinculados a três regimes previdenciários, a saber:

Regime de repartição simples

Para todos os servidores que ingressaram até 18/07/2011, havendo para essas três situações:

A1. Os que ingressaram até 31/12/2003 que, ao se inativarem, possuem 20 anos de serviço público, dez na carreira e cinco no cargo, continuam com o direito à aposentadoria pelo seu valor integral e paridade com os ativos (art.6º da Emenda 41/2003).

Continuam com a integralidade e paridade em nível federal, os militares, que não foram alcançados pelas reformas de 1998 e de 2003. Por equiparação, nos estados, as polícias militares também não foram atingidas.

Então, no RS, foram beneficiados por 30 anos de serviço para os homens e 25 para as mulheres, os policiais militares. Os policiais civis, pela ADIN 3.817-DF/2009, também ficaram com 30 anos para ambos os sexos, tendo a LC nº 144/2014 reduzido o tempo de serviço das mulheres para 25 anos. A Lei nº 13.961/2012 concedeu aos servidores da SUSEPE as mesmas vantagens e aposentadorias com vencimentos integrais. A única exigência é de 20 anos para homens e 15 para mulheres de exercício nas atividades-fim. A legislação fala em tempo de serviço e não de contribuição. Em resumo, toda a segurança pública continua com integralidade e paridade.

Portanto, 30% da Administração Direta continuam com a integralidade e paridade, não interessando o regime em que estejam, repartição ou capitalização e nem a época de ingresso no serviço público, até que uma reforma altere.

A2. Os que ingressaram no serviço público até 15/12/1998, beneficiados pela Emenda 47/2005, art. 3º, desde que tenham 35 anos (H) e 30 anos de contribuição (M) e 60 (H) e 55 (M) anos de idade; 25 anos de serviço público, 15 anos na carreira e 5 no cargo, terão proventos integrais e paridade com os ativos, com redução de um ano de idade para cada um de contribuição, após a contribuição de 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens. Na prática, a conhecida regra 85/95.

Há ainda outra regra transitória para os que ingressaram até 15/12/1998 (art. 2º da Emenda 41/2003), cujos reflexos atuais devem ser mínimos ou nulos.

A3. Todos os que ingressaram a partir de 01/01/2004 se aposentarão pela média das maiores remunerações em 80% do período laboral de 1994 para cá ou do início do período de contribuição, se este for posterior.

Todos usufruirão do regime de benefício definido.

Contribuição dos servidores: 14% e patronal: 28%.

Regime de capitalização

Instituído em 18/07/2011, quando foram constituídos o FUNDOPREV Militar (Lei nº 13.757/2011) e FUNDOPREV Civil (Lei 13.758/2011). A partir dessa data, o RPPS passou a contemplar dois regimes: o regime de repartição simples, para os antigos funcionários, que ficaram no Fundo Financeiro; e o regime de capitalização, para os servidores que ingressarem a partir dessa data, formando o Fundo Previdenciário.

O importante a destacar é que, mesmo em capitalização, o regime financeiro continuou sendo o de benefício definido.

Além do problema das idades mínimas tratadas adiante, o grande impasse da segregação das massas para a adoção do regime de capitalização é que, na prática, equivale a aumentar em 28% os salários dos servidores que nele são enquadrados (o Estado recolhe 14% e deixar de usar os outros 14% descontados, que são capitalizados).

À medida que vai crescendo o número de servidores enquadrados no plano previdenciário crescem os encargos do Estado, porque tem que recolher uma importância cada vez maior ao Fundo e manter os encargos do sistema de repartição. A situação de alguns estados, tratada adiante, confirma isso.

Regime de previdência complementar

Em 15/10/2015, foi promulgada a Lei Complementar nº 14.750, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos efetivos. Ela também autorizou a criação da entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Serviço Público do Estado do Rio Grande do Sul (RS-Prev), que administrará a previdência nos moldes das leis complementares federais nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2000.

As contribuições, em igual percentual entre servidores e Estado, constituirão um fundo em regime de capitalização. Elas incidirão sobre a parcela excedente ao teto do Regime Geral. A adesão tem caráter facultativo e se destina ao pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores no regime de contribuição definida. A contribuição é no máximo 7,5%.

A grande economia da previdência complementar se verificará no longo prazo, porque sobre os valores que excedem ao teto do Regime Geral (hoje R\$ 5.189,82), no momento da aposentadoria, o valor correspondente do benefício deve estar depositado num banco. Como o regime é de contribuição definida, cessa o compromisso do Estado.

No curto e médio prazos não há economia, porque o Estado continuará em benefício definido até o teto do Regime Geral. Para as parcelas excedentes, em vez de recolher 14%, recolherá no máximo 7,5%. Na hipótese de 7,5%, que é a mais provável, o reflexo para o Estado será de 15%, porque a parcela recebida do servidor vai para o fundo de capitalização, junto com a sua de igual valor.

A vantagem do regime complementar está na garantia que o servidor terá em receber os recursos depositados, mesmo que com as contribuições atuais seja reduzido, conforme vimos. Essa garantia está no artigo 26 da Lei nº 14.750/2015, que assim se expressa:

Art. 26 – A RS-Prev manterá controle das reservas constituídas em nome do participante, registrando contabilmente as contribuições deste e do patrocinador.

4.1.1. Contribuições previdenciárias

A tabela 4.2 traz as contribuições dos servidores do Estado do RS para a previdência social desde 1982. Inicialmente só havia pagamento de contribuição para o custeio das pensões e para a saúde (5,6% e 3,4%, respectivamente).

Para as aposentadorias, que ocorriam pelo valor integral da remuneração, não era exigida contribuição. Ocorre que, até 1998, a inatividade era considerada como um período complementar do serviço público. Foram as emendas constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003 que deram ao serviço público um caráter atuarial e contributivo. A Emenda nº 41/2003 deu a seguinte redação ao artigo 40 da Constituição Federal:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Conforme citado, até 1982, a contribuição era de 5,4% para as pensões. Mas, como nos planos, de um modo geral, não há contribuição para as pensões, podemos dizer que o percentual citado era uma contribuição previdenciária. O total da contribuição era 9%, porque 3,6% eram destinados à saúde.

Em 1995 houve uma contribuição suplementar de 2% que, na prática, ficou em 1,82%, porque incidia sobre o líquido da remuneração (91%), que posteriormente foi mantida somente para os servidores ativos.

Apenas em julho de 2004 é que as contribuições passaram a 11%, sendo reajustadas para 13,25% a partir de 5/4/2013, alteradas, finalmente, para 14% no final de dezembro de 2016. Foi mantida a contribuição para a saúde, que baixou para 3,1% (Lei nº 12.066/2004).

A contribuição patronal foi estabelecida como o dobro da contribuição dos servidores no regime de repartição simples (RPPS) e igual, no caso dos regimes de capitalização, tanto no FUNDOPREV, como na previdência complementar (RS-Prev).

De qualquer forma, com exceção desta última, que segue o regime de contribuição definida, os outros sistemas, tanto o Fundo Financeiro como o Previdenciário (FUNDOPREV), seguem o regime de benefício definido. Isso quer dizer que o Estado segue com a obrigação de complementar o valor dos benefícios estabelecidos em lei, inclusive da parcela inferior ao teto do Regime Geral, quando ocorre a previdência complementar.

4.2. Histórico das contribuições previdenciárias			
Datas	Alíquotas	Contribuições	Legislação
Desde 1982	5,4%	Custeio das pensões. Total 9%, sendo 3,6% para a saúde, alterado p/ 3,1%, lei 12066/2004	6.672/82
1995	2,0%	Contrib.previdenciária suplementar Posteriormente somente ao serv.ativos	10.588/95 LC 11476/2000
julho/2004	11% *	Contribuições para o RPPS	LC 12.065
07/01/2005		Militares voltam para 7,4%	Adin 70010738607
agosto/2010	7,5%	Contribuição dos militares (ativos, inativos e pensionistas)	Lei 13.431/2010
março/2011	11,0%	Idem	Idem
18/07/2011	14,0%	Com redutor para os menores salários, com cobrança suspensa por decisão judicial	LC 13.757/13.758 de 2011
05/04/2013	13,25% **	Suspensas pelo TJ-RS e confirmas pelo STF	14.015/14016/2012
29/12/2016	14% ***	Contribuição servidores civis	14.967/2016
29/12/2016	14% ***	Contribuição servidores militares	14.968/2016
Fonte: Parecer Prévio Tribunal de Contas, 2015, p.181/183 e leis 14.967 e 14.968.			
(*) Posteriormente, os inativos e pensionistas passaram a 11% somente sobre o que exceder ao teto do RGPS e os militares voltam a 5,4%.			
A contribuição patronal no RPPS passou a ser o dobro da contribuição do servidor.			
(**) Patronal de 26,5% no RPPS e de 13,25 no Fundoprev - capitalização.			
(***) Patronal 28% no RPPS e de 14% no Fundoprev - capitalização.			

Por isso, o déficit medido como a diferença entre a despesa e a soma das contribuições (servidores e patronais) não exprime o verdadeiro desembolso do Estado, que é medido pela diferença entre a despesa com previdência e a contribuição dos servidores. O fato de a contribuição patronal ser um direito dos servidores e uma obrigação do Estado, não retira deste o alto encargo que ela representa.

Os desequilíbrios dos sistemas

O Regime Próprio dos Servidores – RPPS, conforme citado, foi dividido em Plano Financeiro e Plano Previdenciário. O primeiro deles é estruturado sob o sistema de repartição simples, que apresenta um enorme desequilíbrio, decorrente de seu maior problema estrutural, que será tratado em seguida.

Também apresenta enorme desequilíbrio, por razões diferentes, o Plano Previdenciário, estabelecido sob o regime de capitalização, composto de FUNDOPREV Militar e FUNDOPREV Civil.

Regime de Repartição simples

Segundo a Portaria MPAS nº 7.796, de 28/02/2000, regime de repartição simples “é aquele em que as contribuições pagas por todos os servidores, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período.”

O Regime de repartição, ou regime de repartição simples, ou regime de caixa, trata de calcular as contribuições necessárias e suficientes, a serem arrecadadas em determinado período de tempo, para atender, somente e tão-somente, ao pagamento dos benefícios nesse mesmo período de tempo. Portanto, não prevê a formação de reservas, pois no método puro não há sobras.

O regime de repartição é também denominado de solidariedade entre as gerações, porque os servidores atuais pagam os benefícios dos atuais aposentados, esperando que os futuros servidores façam o mesmo.

É o regime utilizado pelas previdências públicas em quase todos os países do mundo. É chamado também de regime orçamentário, porque envolve as receitas e despesas do exercício corrente.

Apresenta uma enorme sensibilidade a variáveis demográficas (natalidade e longevidade), às taxas de desemprego e à informalidade das relações de trabalho, esta última tão marcante no Brasil. Apresenta um problema estrutural, que é o crescimento maior do número de beneficiários do que do de contribuintes. Por isso é que, segundo os mesmos autores, só deve ser utilizado nos sistemas que tenham alcançado um estado estacionário, onde a relação entre as despesas previstas e a massa de participantes se mantenha constante no tempo e apresente estabilidade.

Segundo eles, os efeitos da longevidade, cada vez mais crescente, e o grau de generosidade na elevação do valor dos benefícios e nos critérios de sua concessão – carência, idade mínima, etc. – incidem diretamente nos custos previdenciários, podendo elevá-los a níveis críticos.

No regime de repartição simples, o equilíbrio do sistema previdenciário é dado pela equação:

$$cN = aB,$$

Onde:

'c = Alíquota média de contribuição previdenciária

N = Número de contribuintes do sistema

'a = Taxa de reposição, ou seja, a razão entre o valor médio das aposentadorias e pensões e o valor dos vencimentos e demais vantagens.

B = Beneficiários do sistema.

Um simples olhar sobre essas variáveis é o suficiente para mostrar não só a dificuldade para a redução do déficit previdenciário estadual, como sua própria estagnação. Vejamos:

Alíquota de contribuição: Além da dificuldade em aumentá-la, o aumento necessário seria um confisco insustentável na remuneração dos servidores.

Número de contribuintes: O aumento seria ainda pior para o Estado, que, para ficar com 14%, despenderia 100%.

Taxa de reposição: Seria a redução do valor inicial da aposentadoria em relação à última remuneração. Isso será obtido em parte com a adoção da média de que trata a legislação em vigor, limitada a determinadas condições, tratada em item próprio. É claro que uma reforma constitucional pode estabelecer uma redução na taxa de reposição, como um limite de 70%, por exemplo, mas isso apresenta grande custo político.

Beneficiários do sistema: É uma variável que pode ser modificada pelo Poder Público, mediante o alongamento da idade mínima e do tempo de contribuição para a aposentadoria. Esse procedimento deve ser adotado em relação às aposentadorias especiais tratadas em item próprio.

Aliás, o alongamento da idade mínima age em duas direções: aumenta o tempo de contribuição e reduz o de fruição do benefício.

Outro fator que necessita ser revisto também são as pensões por morte, tanto pelo valor inicial (a), como pelo número de beneficiários (B), com o estabelecimento de condições para sua concessão e duração. O Regime Geral já fez sua modificação por meio da Lei nº 13.135, de 2015.

Desequilíbrio inevitável

Estando a alíquota de contribuição agora em 42% (14% x 3) e considerando que as remunerações médias são 1,5 vezes a inicial, para pagar a integralidade da remuneração, seriam necessários 3,6 servidores para manter o equilíbrio ($1,5/0,42 = 3,6$). E a relação da despesa com ativos e inativos e pensionistas está 0,75 (Proposta Orçamentária para 2018, p.64). Assim sendo, temos 4,8 vezes de contribuição a menor do que o necessário para o equilíbrio previdenciário ($3,6/0,75 = 4,8$). E isso, desconsiderando a contribuição patronal. O número 1,5 foi uma estimativa do valor médio dos vencimentos entre 100 e 200, em todo o período laboral.

Encargos previdenciários duradouros

Mesmo que aos servidores que ingressaram no Estado a partir 15/10/2015 seja aplicado o regime de previdência complementar, a situação atual vai perdurar por várias décadas. O plano de capitalização (FUNDOPREV), adotado para os que ingressarem a partir de 18/07/2011, mantém as mesmas regras previdenciárias do regime de repartição, inclusive o benefício definido.

A tabela 4.3 mostra que, entre o final de 2003, quando acabam definitivamente as aposentadorias com integralidade e paridade para as categorias que foram atingidas pelas reformas, e dezembro/2015, foram inativados na Administração Direta e Fundações 36.746 servidores. Não houve reposição integral, caso em que a variação dos ativos seria zero. Da mesma forma, não havendo reposição, a variação dos inativos é igual à dos inativos, com sinal contrário. A diferença entre as variações, na ordem de 16.537 servidores, constitui a reposição.

Tabela 4.3. Pessoal da Administração Direta e Autarquias existente em dezembro de 2003 e 2015			
SERVIDORES	dez/03	dez/15	VARIAÇÃO
ATIVOS	180.128	159.919	-20.209
Adm.direta	175.791	155.689	-20.102
Autarquias	4.337	4.230	-107
INATIVOS	120.218	156.964	36.746
Adm.direta	114.314	152.227	37.913
Autarquias	5.904	4.737	-1.167
REPOSIÇÃO			16.537
Fonte: Boletim de Pessoal da Sec.Fazenda, agosto/2017.			
Obs.: Contratados educação 18.286 em julho/2016 (Seduc).			

Esse número de servidores deveria representar os que, com certeza, já estão enquadrados no critério do benefício pela média das maiores remunerações em 80% do período, de 1994 para cá ou do ingresso, se posterior a essa data. Mas não há como saber quanto nesse contingente foi a variação dos professores contratados pela Educação e nem dos servidores da Segurança, que ainda mantêm a integralidade e a paridade, porque não foram atingidos pelas últimas reformas.

De qualquer forma, havia em 2015 em torno de 160 mil servidores que serão aposentados ou pela integralidade ou pela média da remuneração, acima citada. Todos são contemplados com benefício definido. Desse número, devem ser deduzidos em torno de 18 mil professores contratados que não pertencem ao RPPS.

Esse contingente de servidores, conforme seja a data do ingresso, o tempo de contribuição ou idade mínima exigida no momento da aposentadoria (nenhuma, 50, 55 e 60 anos) se estenderá por muitas décadas, evidentemente, com redução anual significativa. Mas representará um enorme desembolso para o Estado.

O mesmo pode ser dito daqueles servidores que ganham abaixo do teto do Regime Geral, tendo em vista sua quantidade e a precocidade das aposentadorias, que propiciarão um dispêndio de recursos alto e crescente do Estado, com depósito no Fundo ou como complementação de aposentadoria, por terem continuado no benefício definido.

Nesse caso, embora as remunerações sejam menores, a quantidade envolvida é muito grande. No item 36 consta a projeção oficial dos dois planos para o período 2015-2089.

Da mesma forma, as pensões por morte, na ausência de mudanças nas regras, propiciarão grandes desembolsos.

Situação nos outros estados

Estudo recente que faz parte da Carta de Conjuntura nº 37, 4º trimestre de 2017, do IPEA, item 2.4, p.9, informa que, nos estados de MG, RN, SC, SE e no Distrito Federal, o regime voltou a ser repartição simples, com o fim da segregação das massas. A causa disso é o crescimento da despesa previdenciária, que inclui o pagamento dos atuais inativos mais o recolhimento para o fundo de capitalização e não utilização da contribuição dos servidores, que também vai para o fundo. Outro aspecto a destacar é o fato de apenas oito estados terem implantado o regime de previdência complementar.

O Estado do Paraná tem o fundo de previdenciário mais antigo do Brasil, embora não tenha criado o regime de previdência complementar. Entre os dez principais estados, apresenta a segunda maior taxa de crescimento da despesa previdenciária entre 2016/2006 (8,2%) e a primeira no período 2011-2014 (13,5%). A causa do crescimento do último período decorreu também do alto reajuste concedido aos ativos.

Regime de capitalização (FUNDOPREV)

Desenvolvemos um cálculo visando constatar se os valores recolhidos mensalmente, consideradas as variáveis paramétricas vigentes, propiciam aos funcionários uma aposentadoria correspondente a 80% da média das maiores remunerações no período laboral. Se isso não for atingido, o Estado tem a obrigação de completá-la, porque o regime é de benefício definido (art.19 da Lei nº 13.758/2011).

Critérios utilizados

No desenvolvimento deste trabalho foram consideradas as seguintes hipóteses:

- Vantagens funcionais como: triênios de 3% a cada três anos; adicionais de tempo de serviço de 15% a cada 15 anos e mais 10% aos 25 anos, mais quatro promoções de 5% cada uma. Para os professores, foram consideradas quatro promoções de 10% cada uma e computados oito triênios de 5% cada um, não cumulativos. O procedimento obedeceu ao disposto na legislação estadual.
- Taxa de juros de 3% ao ano; também a 4%.
- Alíquota de contribuição previdenciária de 28%.
- Expectativa de vida no momento da aposentadoria de 80 anos para os homens e 83 anos para as mulheres (professor: 79 e professora: 82), de acordo com tábua de mortalidade do IBGE para 2014, com arredondamento dos decimais para baixo ou para cima.
- Construção das tabelas com a remuneração em relativos, sendo 100 o valor da remuneração inicial mensal.
- Salário de benefício calculado de acordo com a média de 80% das maiores remunerações do período contributivo.
- Não estão incluídos a pensão por morte e outros itens de natureza aleatória.

Contribuições e benefícios de equilíbrio

A soma das contribuições mensais no final do período contributivo forma o montante de uma renda, assim calculado:

$$M_n = C_m (1+i)^{\frac{1}{2}} + M_{n-1} (1+i)$$

$$M_1 = C_m (1+i)^{\frac{1}{2}}, \text{ mas } C_m = p$$

$$M_2 = p (1+i)^{\frac{1}{2}} + (1+i) M_1$$

$$M_3 = p (1+i)^{\frac{1}{2}} + (1+i) M_2$$

T

$$M_n = \sum_{n=1}^T p_n (1+i)^{\frac{1}{2}} + (1+i) M_{n-1}$$

Onde:

M_n = Montante de uma renda num momento dado

i = taxa de juros esperada

p_n = termo da renda ou contribuição mensal

$(1+i)^{\frac{1}{2}}$ = capitalização com a taxa média anual

t = período laboral

Como o cálculo não adota os dados mensais, corrigimos a prestação do ano corrente pela metade da capitalização anual, assim: $(1+i)^{1/2}$.

A Matemática Financeira oferece a fórmula para o cálculo de uma renda, como é o caso em tela. No entanto, a fórmula é aplicada quando os pagamentos mensais, ou termos, são iguais, que não é o caso.

O montante das contribuições no final o período contributivo ($M t$) corresponde ao valor presente líquido das aposentadorias a serem concedidas ($VPA n=0$). Foi feita a igualdade numa mesma data focal, que torna os valores equivalentes.

O sistema estará em equilíbrio quando o montante das contribuições formadas ao longo da vida ativa, a uma determinada taxa de juros, for igual à soma dos benefícios a serem concedidos descontados à mesma taxa de juros no período laboral, na data zero do período de benefício. Os benefícios constituem os termos (p) de uma renda certa postecipada.

O valor presente dessa renda ou das aposentadorias (VPA) é igual ao valor presente dos benefícios futuros. A Matemática Financeira já oferece as fórmulas próprias para esse cálculo.

Desenvolvendo-se, tem-se:

$$VPA = p \cdot \frac{(1+i)^n - 1}{i(1+i)^n}$$

Então:

$$p = VPA \cdot \frac{i(1+i)^n}{(1+i)^n - 1}$$

Onde:

VPA = Valor presente das aposentadorias

n = Período total de sobrevivência, quando ocorre a percepção do benefício

p = termos da renda ou benefício mensal

i = taxa de juros

Contribuições necessárias muito além da vigente

A tabela 4.4 mostra o quanto um funcionário, homem e mulher; um professor, também de ambos os sexos, trabalhando durante o período exigido pela legislação para obter a aposentadoria, com a atual contribuição de 28% (14% do servidor e 14% do Estado) forma de benefício anual (termo da renda). A taxa de juros real considerada é 3% anual. Mostra também a média salarial determinada pela legislação e a relação entre ela e o benefício calculado.

Tabela 4.4. Contribuição necessária num regime de capitalização, considerando a razão 1X1							
Valores salariais em relativos de base 100.				Taxa de juros: 3% aa.			
Descrição	Tempo de contrib.	Idade no momento aposent.	Sobrevida momento aposent.	Valor atual	Média salarial	Relação A/B	Contribuição necessária (*)
				A	B	C	D
Funcionário	35	60	20	2.041,13	2.020,41	101,0%	27,7%
Funcionária	30	55	28	1.228,30	1.913,68	64,2%	43,6%
Professor	30	55	24	1.457,32	2.088,13	69,8%	40,1%
Professora	25	50	32	878,17	1.923,35	45,7%	61,3%

Fonte: Tabelas 4.9.1 4.9.4, no final do capítulo.

Considera a contribuição do servidor de 14% e total de 28%.

(*) Não inclui pensões e despesas administrativas.

Observa-se que apenas o funcionário, com 101%, faz contribuição suficiente. A funcionária faz apenas 64,2%, o professor, 69,8%, e a professora, somente 45,7%. Isso se deve à combinação de aposentadoria precoce com maior expectativa de vida.

O gráfico 4.3 mostra para cada um dos casos a contribuição vigente (28%) e a necessária, que seria de 27,7% para o servidor, 43,6% para a servidora, 40,1% para o professor e 61,3% para a professora. Nesse cálculo, não está incluída a pensão por morte.

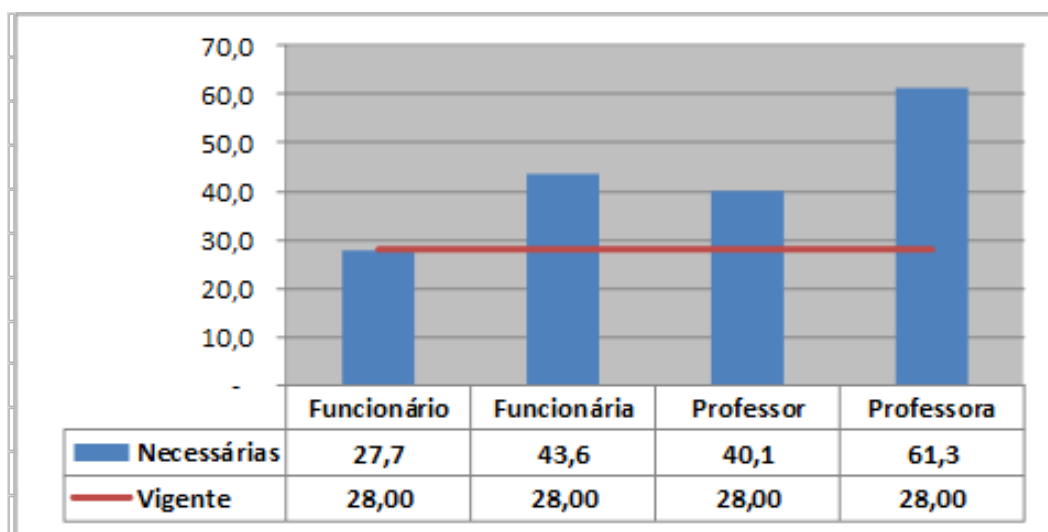


Gráfico 4.3. Comparativo entre a contribuição vigente e as necessárias num regime de capitalização, como as atuais situações de idade mínima

Fonte: Tabela 4.4.

Cabe destacar, ainda, que no caso da Segurança, onde as regras são as mesmas da Educação, mas não há exigência de idade mínima, o desequilíbrio é ainda maior. E para complicar ainda mais, aposentam-se pela integralidade, porque as últimas reformas não as atingiram.

Não há a menor possibilidade de haver equilíbrio atuarial com as atuais idades mínimas para aposentadoria, a não ser com taxas de juros tão altas que não se concretizam no longo prazo.

O fator agravante disso é que o Estado terá que complementar o valor das aposentadorias, por ser benefício definido.

Todos os cálculos que deram origem à tabela 4.4 e ao gráfico 4.3 constam das tabelas do Apêndice, item 4.9.

c.1) Cálculo alternativo com taxa de juros de 4%

Adotando-se a taxa de juros de 4%, a situação é a que consta da tabela 4.4.1. No caso, somente para o homem, que se aposenta aos 60 anos e com 35 de contribuição, a taxa é suficiente, ou melhor, superior à necessária, sem considerar as pensões.

Para as demais hipóteses, continua não havendo equilíbrio, a menos que a contribuição seja muito maior, conforme última coluna da tabela citada.

Desconhecemos qual a taxa mais adequada no longo prazo, porque existem muitas variações no decorrer do tempo. Nos últimos dez anos, a taxa real de juros, considerando a taxa SELIC descontada da variação do IPCA foi em média 4,5%. Mas no período, ocorreram muitas variações que podem ser observadas no gráfico 4.4, sendo quatro anos com variação inferior a 3%.

Valores salariais em relativos de base 100.				Taxa de juros: 4% aa.			
Descrição	Tempo de contrib.	Idade no momento aposent.	Sobrevivida momento aposent.	Valor atual	Média salarial	Relação A/B	Contribuição necessária (*)
				A	B	C	D
Funcionário	35	60	20	2.678,33	2.020,41	132,6%	23,1%
Funcionária	30	55	28	1.610,98	1.913,68	84,2%	37,5%
Professor	30	55	24	1.881,03	2.088,13	90,1%	34,4%
Professora (**)	25	50	32	1.133,92	1.923,35	59,0%	47,5%

Fonte: Tabelas 4.9.1 4.9.4, no final do capítulo.
 Considera a contribuição do servidor de 14% e total de 28%.
 (*) Não inclui pensões e despesas administrativas.
 (**) Professora com taxa de juros de 5% faz 75,7% e necessária para 100% uma taxa de 37%.

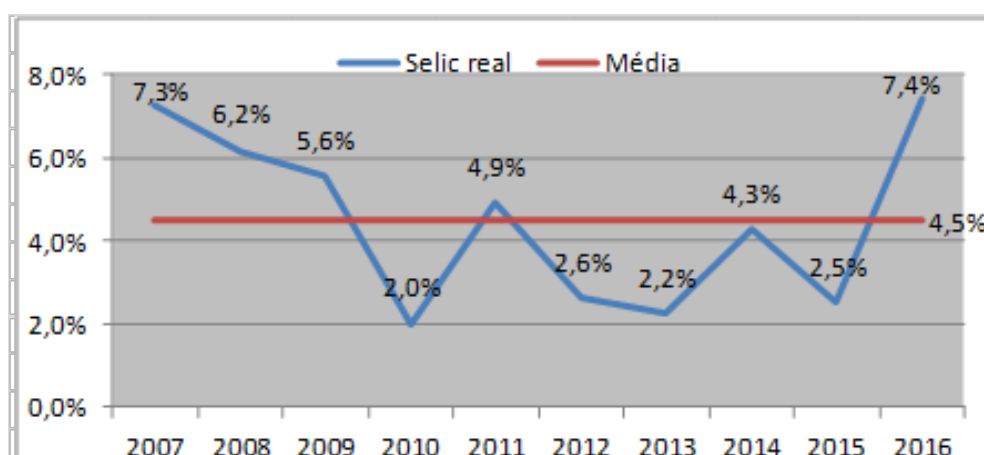


Gráfico 4.4. Taxa Selic real no período 2007-2016

Fonte dados brutos: Bacen e Ipea-Data.

Cálculos próprios, sendo : $r = (1+i)/(1+j)-1$, sendo: i =Selic nominal e

j = variação do IPCA.

Aposentadorias especiais o fator de desequilíbrio

As aposentadorias especiais são o principal fator do desequilíbrio entre as contribuições necessárias e a vigente, mesmo no regime de capitalização.

A precocidade das aposentadorias ocorre principalmente na Educação e na Segurança Pública, onde estão 73% dos servidores ativos da Administração Direta. Na Educação, as aposentadorias ocorrem com 30 anos de contribuição para os homens e 25 para as mulheres. Na Segurança Pública, o tempo exigido é igual ao da Educação, só que, em vez de tempo de contribuição, é tempo de serviço. E os servidores ainda são contemplados com a integralidade da renumeração, mesmo os que ingressam atualmente, porque não foram atingidos pelas últimas reformas. Quanto à idade mínima, a exigência é de 50 anos para as mulheres e de 55 anos para os homens. Já na Segurança Pública, não há exigência de idade mínima, apenas 15 anos (mulher) e 20 (homem) na atividade-fim.

Para o restante de 27% dos servidores, consideramos que a metade seja formada por mulheres, que se aposentam com 30 anos de contribuição e 55 de idade.

Essas distorções e outras permitem que ocorra a existência de 21 coronéis na ativa e 497 na reserva, conforme publicado no jornal Zero Hora em 17/07/2015. A situação de hoje talvez tenha se modificado e, provavelmente, para pior (Tabela 4.5).

ÓRGÃOS	SERVIDORES ATIVOS		IDADE MÍNIMA
		%	
SEGURANÇA	37.750	22,6%	
BRIGADA MILITAR (*)	26.666	16,0%	SEM EXIGÊNCIA
DEMAIS	11.084	6,6%	SEM EXIGÊNCIA
EDUCAÇÃO (**)	84.364	50,6%	50 e 55
SOMA	122.114	73,2%	
MULHERES		13,4%	55
SUBTOTAL		87,0%	
ADM.DIRETA	166.767	100,0%	

Fonte: Boletim de pessoal da Fazenda de 31/12/2012.

(*) Coronéis: 21 na ativa e 497 na reserva (96% (ZH, 17/7/2015, p.10)

(**) Exceto os contratados.

Thomas Piketty diz, na sua obra O Capital no século XXI, p.476, o seguinte:

Num mundo onde as pessoas vivem até os oitenta e noventa anos, é difícil conservar os mesmos parâmetros escolhidos numa época em que se vivia até os sessenta e setenta anos. Além do mais, o aumento do início da aposentadoria não é só uma maneira de aumentar os recursos disponíveis para os assalariados e os aposentados (o que sempre é bom, tendo em vista o fraco crescimento). Corresponde também a uma necessidade de realização individual no trabalho...

Reforma da previdência

Está em debate no Congresso Nacional a PEC 287/2016, que propunha uma reforma bastante ampla na previdência, mas que, aos poucos veio sofrendo exclusões de seus conteúdos.

Atualmente, mesmo com as exclusões citadas, não se sabe se ela será aprovada, porque, apesar das evidências dos déficits provocados pelos gastos com inativos e pensionistas, foi realizada uma CPI que, incompreensivelmente, acusou a inexistência de déficit na previdência.

Resumidamente, destacamos as mudanças importantes com reflexo na previdência estadual:

Geral: Aposentadoria aos 65 anos (homens) e 62 (mulheres). Benefício: 70% da média de todo o período, aos 25 anos, podendo chegar a 100% com 40 anos de contribuição. Estabelece uma transição com pedágio de 30% sobre o que falta do período de contribuição. Quando à idade mínima se integralizará em 2028 (homem) e 2032 (mulher). Mantém exceções para os que ingressaram no serviço público até 31/12/2003.

Professor: Aposentadoria aos 60 anos (ambos os sexos), com 25 anos de contribuição. Segue as mesmas regras gerais, inclusive na transição, levando em consideração que para o professor é exigido um tempo de contribuição menor de 5 anos.

Policiais: Aposentadoria aos 55 anos (ambos os sexos). Tempo de contribuição 25 anos (mulheres) e 30 anos (homens). Tempo na atividade-fim: 15 e 20 anos, respectivamente, mulher e homem. A cada dois anos sobe um ano, atingindo 20 e 25 anos, respectivamente.

Dois aspectos importantes: Um deles é que não haverá mais aposentadorias por tempo de contribuição, devendo ser conjugados os dois fatores: idade mínima e tempo de contribuição. Outro aspecto é a média, que passa a ser de todo o período e não mais das maiores remunerações em 80% do período.

4.2.6. Regime de previdência complementar

Para a previdência complementar, consideramos também que a parcela excedente ao teto do Regime Geral receba todas as vantagens funcionais do servidor ao longo da carreira. Consideramos, em vez da média, o valor da última remuneração (parte excedente ao texto do Regime Geral) e com esta correlacionamos o termo da renda ou o valor do benefício a ser recebido ao longo da sobrevivência do servidor, calculada de acordo com o IBGE, conforme sintetizado na tabela 4.6.

Tabela 4.6. Parcela adicional à última remuneração excedente ao teto do Regime Geral, com a taxa de 7,5% do servidor e do Estado, conforme tempo de contribuição e expectativa de vida no momento da aposentadoria (IBGE)			
Taxa de juros	Termo da renda*/Excedente ao teto do INSS		
	Servidor	Servidora	Professora
3,0%	45,2%	27,8%	24,5%
4,0%	59,4%	36,4%	31,6%
Tempo cont.	35	30	25
Sobrevida	20	28	32
Fonte: tabelas 4.9.5, 4.9.6 e 4.9.7.			
(*) Benefício complementar mensal após a aposentadoria.			

Nela se vê que um servidor do sexo masculino receberá durante 20 anos, a uma taxa de juros de 3%, 45,2% do excedente da última remuneração, indo para 59,4% quando a taxa de juros sobe para 4%.

Já a servidora, que contribui por menos tempo (30 anos), deve durante 28 anos receber apenas 27,8% ou 36,4%, com a taxa de juros de 4%.

A professora, por contribuir por 25 anos e receber durante 32 anos, recebe apenas 24,5% ou 31,6%, com a taxa de juros de 4%.

Todos os cálculos constam das tabelas 4.9.5, 4.9.6 e 4.9.7 no anexo de tabelas, na parte final.

No longo prazo, uma troca de seis por meia dúzia

O Plano Previdenciário concebido sob o regime de capitalização seria uma das soluções para o problema previdenciário estadual, mas não o é, pelas seguintes razões:

Manteve o regime de benefício definido.

As atuais idades mínimas só permitem o equilíbrio mediante taxas cujos valores extrapolam os limites do razoável, além de serem consideradas confisco salarial pelo STF.

Tudo o que não for coberto permanece como obrigação do Estado, que cresce pelo aumento da massa de novos servidores e com o crescimento das remunerações, devido às vantagens funcionais.

A situação das finanças estaduais não permite manter de forma permanente o recolhimento de uma alíquota de 14% e abrir mão de igual importância

decorrente da contribuição dos servidores. Isso, na prática, corresponderia a conceder um reajuste de 28% nas remunerações, conforme já citado.

O Regime de previdência complementar amenizará a situação, porque sobre a parcela excedente ao teto do Regime Geral a contribuição do Estado é de 7,5%, mas haverá grande crescimento na massa salarial dos que ganham abaixo do teto, que continuam amparados pelo benefício definido.

As referências ao benefício não são uma crítica ao Plano estadual, porque assim estabelece a Constituição Federal.

No Parecer Prévio do TCE, de 2015, p.183, tabela 1.130, consta um cálculo atuarial para o FUNDOPREV que aponta para a necessidade de contribuição patronal suplementar que varia de 0,29% a 2,34% por trinta e três anos, entre 2017 e 2049. Com o aumento da alíquota para 14%, esse cálculo mudará um pouco, mas continuará apontando a necessidade de mais recursos por parte do Estado. Isso é mais uma razão que mostra a inconsistência do Plano Previdenciário com as atuais regras paramétricas.

A tabela 4.7 e dos gráficos 4.5 e 4.6 mostram a evolução dos resultados previdenciários e dos saldos financeiros do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário para o período 2015-2089.

Plano Financeiro

O Plano Financeiro o reduz o déficit de R\$ 8.473 milhões em 2015 para apenas R\$ 15 milhões em 2089. Da mesma forma, o saldo financeiro passa de R\$ 8.473 milhões em 2015 para R\$ 330.043 milhões em 2089, ambos negativos.

Crescimento real zero para os benefícios, está inconsistente com o crescimento real dos salários, de 3,2% ao ano, por se tratar de regime de benefício definido e observância do princípio da paridade com os servidores ativos. Isso ocorre para a quase totalidade dos servidores que ingressaram até 31/12/2003. Isso no longo prazo produz uma enorme diferença, porque essa massa de servidores ativos, aposentando-se na década de 2030, terá uma expectativa de vida de mais vinte anos. Somam-se a isso os benefícios já em vigor, cujos inativos estão com a idade média de 66 anos e os pensionistas com 65 anos.

Isso não ocorre com os que ingressaram a partir de 1/1/2004, independentemente do plano em que estejam, onde foi mantido o regime de benefício definido (cálculo pela média e não pela integralidade), mas sem paridade com os ativos.

No entanto, ainda há uma exceção a essa regra, que são os servidores da Segurança Pública, que seguem os militares que não foram atingidos pelas últimas reformas. Esses, enquanto não ocorrer uma nova reforma que os inclua, continuarão se aposentando com 30 e 25 anos, respectivamente, para homem e mulher, de serviço e não de contribuição. E com direito à integralidade e paridade com os ativos. Seu peso nos ativos da Administração Direta é 30%.

Plano Previdenciário

O Plano Previdenciário, em regime de capitalização, a partir de 2070 começa a apresentar resultado negativo (o que arrecada é menor do que paga), atingindo R\$ 5.394 milhões de déficit em 2089, e o saldo financeiro atingindo apenas R\$ 22.533 milhões. O declínio do resultado orçamentário começa a se acentuar na década de 2040, quando começam a crescer os pagamentos.

E cabem algumas considerações sobre as hipóteses, consideradas, que são:
Taxa real de juros de 5%, que, para o longo prazo, é excessiva.

Em 2015 havia uma projeção que apontava um déficit de R\$ 78,2 bilhões em 2089 no saldo financeiro do Plano Previdenciário. Talvez a mudança na taxa de juros, de 4,5% para 5%, tenha motivado a mudança de déficit para superávit.

Foi desconsiderado o fato de os servidores da Segurança Pública, que continuarão com aposentadoria especial de 30 e 25 anos e com direito à integralidade e paridade com os ativos.

As alíquotas complementares que o Estado terá que repassar serão crescentes, o que não terá condições de cumprir.

As propostas da nova reforma da previdência produzem alguma modificação nessa situação, mas não se sabe se ela será aprovada. E, mesmo aprovada, permanecerá o período de transição.

Anos	Plano Financeiro		Plano Previdenciário	
	Resultado	Saldo	Resultado	Saldo
2015	(8.473)	(8.473)	257	257
2020	(9.227)	(53.814)	866	3.655
2030	(8.982)	(146.271)	2.139	18.998
2040	(7.352)	(228.513)	3.633	48.810
2050	(4.323)	(285.426)	2.138	79.477
2060	(1.956)	(314.741)	392	90.193
2070	(657)	(326.455)	(733)	87.270
2080	(135)	(329.575)	(3.405)	64.268
2089	(15)	(330.043)	(5.394)	22.533

Fonte: RREO - 6º bimestre 2016.

Algumas hipóteses adotadas:	Financeiro	Previdenciário
Crescimento real dos salários	3,20%	3,20%
Crescimento real dos benefícios	0%	0%
Taxa real de juros anual	0%	5%
Inflação anual	4,5%	4,5%
Cresc.real do sal.mínimo e do teto INSS	0%	0%
Idade média da população:		
Ativos	47	34
Inativos	66	71
Pensionistas	65	19
Massa salarial mensal	490.170	80.769

Mesmo tomando-se como aceitável as projeções oficiais, o crescimento do déficit a partir de década de 2070 e a consequente redução do saldo financeiro estão a indicar que o problema previdenciário voltará sob outra forma.

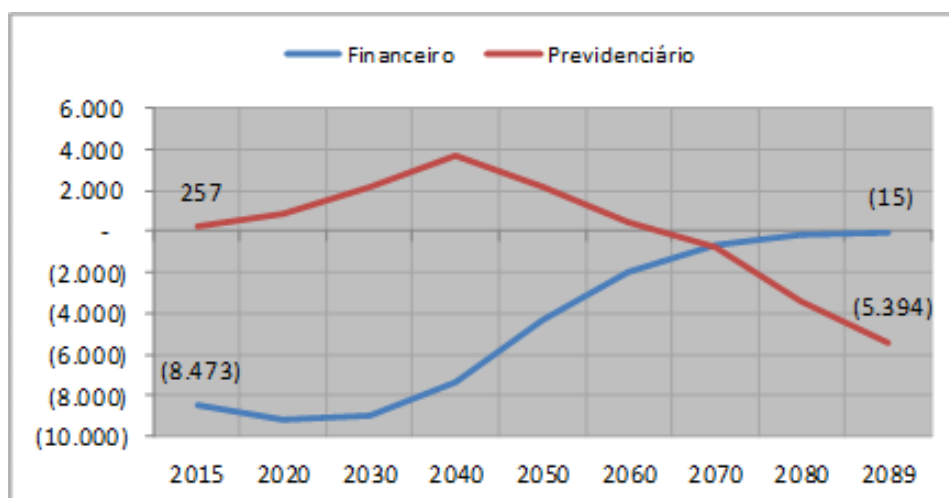


Gráfico 4.5. Resultado previdenciário dos planos Financeiro e Previdenciário

Período: 2015 - 2089. Em milhões.

Fonte: RREO - 6º bimestre 2016.

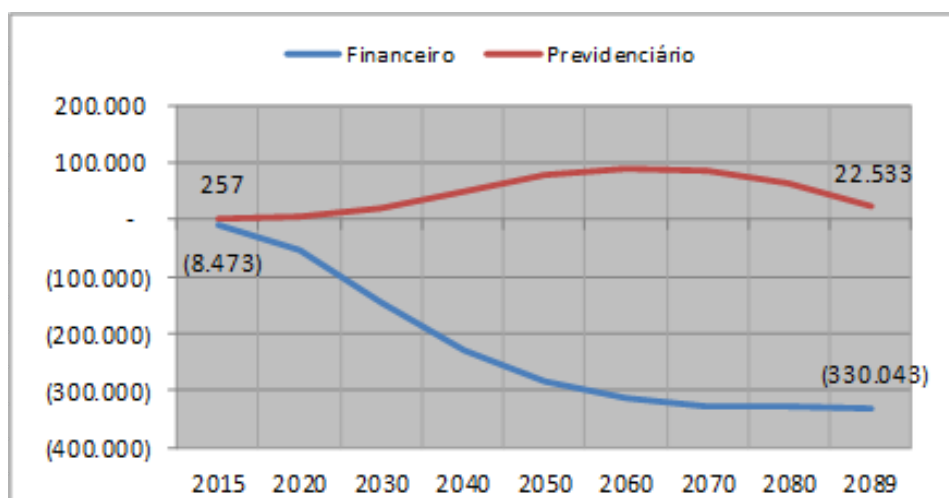


Gráfico 4.6. Saldo financeiro dos planos Financeiro e Previdenciário

Período: 2015 - 2089. Em milhões.

Fonte: RREO - 6º bimestre 2016.

Dívida: uma situação equacionada no longo prazo

O acordo geral da dívida de 1998, a despeito das críticas sofridas, foi o que salvou o RS e a maioria dos estados do debacle financeiro. Para constatar isso, basta olhar o comportamento do crescimento da dívida do Estado até 1998 e após esse ano.

Mas o estoque da dívida, se quase não cresceu, deveria ter caído daquele ano em diante. Isso não ocorreu, porque, no acordo, ficou estabelecido que a prestação da dívida não fosse paga na sua integralidade, mas no limite de 13% da receita líquida real (RLR). O que excedia a esse limite, denominado "resíduos", ficaria para ser pago posteriormente.

E esses resíduos passaram a crescer por três motivos:

- Ficaram dentro dos 13% as prestações de cinco operações anteriores mais as prestações da dívida intralimite do PROES;
- Da RLR foi excluído o FUNDEB, que teve seu valor muito reduzido;
- O IGP-DI, indexador da dívida, que em 1998 variara o mesmo que o IPCA (1,7%), descolou-se deste, crescendo 38% acima até 2015.

Com isso, em 1999, os resíduos foram 53% da prestação calculada, formando uma média de 28,2% até 2014, quando deixaram de existir.

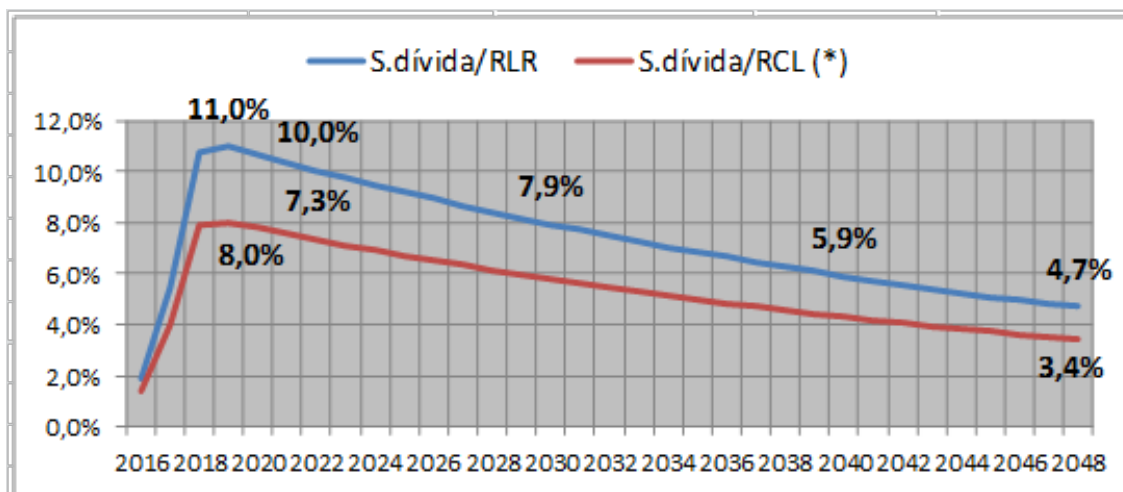
O valor do serviço da dívida intralimite em 2015 (último ano em que o pagamento foi integral) foi de R\$ 3.107.370 (Relatório da Dívida, tabela 1.6, p.16). Em relação à RCL representou 10,3%, um valor muito alto para um Estado que é deficitário apenas com a despesa de pessoal mais as outras despesas correntes.

Era urgente que um acordo fosse firmado para reduzir os juros, cuja taxa de 6% era muito alta para os padrões atuais, e para mudar o indexador para IPCA, que é o índice oficial que mede as metas de inflação. O ideal é que essa mudança retroagisse ao início do acordo, em 1998, mas isso não foi possível.

Depois de muitos anos de pleitos junto ao Governo Federal, em junho de 2016, com base na Lei Complementar nº 148, de 25/11/2014 (alterada pela LC nº 151/2015), foi firmado o seguinte acordo:

- Dilatação por mais 20 anos o prazo contratual.
- Redução da taxa de juros de 6% para 4%.
- Mudança do indexador de IGP-DI para IPCA.
- Desconto nas prestações por 24 meses, sendo 100% entre julho e dezembro/2016, e decrescente, na razão de 1/18 entre janeiro de 2017 e junho/2018. Era reduzido em 5,3% ao mês.
- Na ocasião ficou acertado um plano de pagamento das prestações que não haviam sido pagas por força de liminar.
- Deixou de existir o limite de 13% da RLR, passando as prestações a serem pagas integralmente, desaparecendo os denominados “resíduos”.

Com base nisso, construímos um plano de amortização, que deu origem ao gráfico 5.1, que apresenta uma situação bastante aproximada da real. Nele observamos que o serviço da dívida começa em 11% da RLR e vai decrescendo com o decorrer do tempo, porque a receita é crescente, e a prestação é fixa em moeda constante. Em 2048 estará em 4,7% da RLR e 3,4% da RCL-LRF. Em relação à RCL, ele começa com 8%, indo para 3,4% em 2048, último do acordo.



Fonte: Cálculo próprio com base em dados oficiais.

(*) RCL gerencial. Receita líquida que pertence ao Estado.

(Local.: Dívida do Estado/Dív.Reneg.junho-2016 _alter./Proj.G-500).

Mas a situação financeira do Estado é tão crítica, que ele só cumpriu o acordo enquanto a prestação ficava muito baixa. Bastou que os descontos fossem ficando menores para não conseguir pagar mais, quando conseguiu suspender os pagamentos por meio de liminar.

Regime de Recuperação Fiscal

Agora, o Estado está tentando aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, quando as prestações são zeradas por 36 meses, podendo ser renovado por mais 36 meses, quando o desconto de 100% das prestações passará a reduzir-se em 1/36 ao mês, a partir do primeiro após à renovação.

Ocorre que esse acordo, além da dívida, oferece a possibilidade para obter alguma operação de crédito, porque, mesmo assim, vão continuar faltando ao Estado entre R\$ 1,5 a 2 bilhões anuais, se renovada a majoração das alíquotas do ICMS, que deixam de vigorar em 31/12/2018. Caso o governo não consiga aprovar, a importância que faltará deverá ser acrescida entre R\$ 2 bilhões a R\$ 2,5 bilhões.

O problema maior são as exigências dele, algumas listadas a seguir:

- Privatização de estatais
- Redução dos incentivos fiscais
- Não concessão de reajustes reais
- LRFE, que já foi editada.
- Elevação da alíquota previdenciária para 14%, já aprovada.
- Vantagens funcionais estaduais não superiores às federais
- Depósitos judiciais: fundo de 30% do estoque.
- Equilíbrio das contas públicas durante o Regime de Recuperação, no que está implícita a manutenção das alíquotas de ICMS.

Ocorre que a Assembleia Legislativa não quer autorizar o plebiscito para a venda das estatais, criando-se o impasse. O governo está tentando vender ações do BANRISUL. Mas o Estado, no curto prazo, não tem plano B.

Conclusões e recomendações

O Estado do RS passa por enorme crise há décadas, crise essa que ficou insustentável, porque se agravou nos últimos anos, quando também se esgotaram todos os meios utilizados historicamente no enfrentamento dos déficits.

O RS não sairá da crise sem um projeto de estado, um planejamento estratégico de longo prazo, que envolva todos os Poderes e órgãos especiais, partidos políticos, sindicatos, associações de classes e toda a sociedade organizada, contando ainda com a colaboração da imprensa. Tudo isso porque a crise não será vencida sem medidas impopulares. O governo atual deu alguns passos importantes, como a lei de responsabilidade fiscal estadual, regime de previdência complementar, renegociação da dívida, entre outros, mas falta muito por fazer.

Para sair da crise de forma permanente, o Estado precisa crescer economicamente e com isso aumentar a arrecadação, mas para isso necessita investir forte na infraestrutura e resolver o problema educacional, para o que necessita de recursos, que não são gerados fora do crescimento econômico.

Para a infraestrutura deverá contar inicialmente com parcerias público-privadas e, na educação, para o atendimento da demanda educacional, compartilhar com as escolas particulares, por meio da compra de vagas. Mas isso deve ser feito gradativamente, para o atendimento incremental das matrículas e para evitar a nomeação de mais professores, quando forem surgindo novas vagas.

Esse processo contribuirá para a melhoria do ensino, que decorrerá da competição entre os dois sistemas e do aumento do salário do professor, em função da redução da sua quantidade. O ensino continuaria público sem ser, necessariamente, estatal.

Num segundo momento, com o crescimento econômico e com a contenção de despesas, seria formada uma margem para investir, para que possam ser realizados grandes investimentos na infraestrutura, o que contribuirá para atração de projetos externos, o que geraria um círculo virtuoso.

Outro aspecto que deve ser levado em conta é a demografia, que age contra nós, pela redução gradativa da população em idade ativa e pelo aumento daqueles contingentes que estão em idade avançada. Sobre isso nada podemos fazer, senão alterar as regras previdenciárias e o aumento da produtividade, que decorre de mais investimentos e de melhoria na educação.

Para isso, sugerimos a adoção das seguintes regras básica e/ou medidas:

- A taxa incremental das despesas, em qualquer dos grupos, não pode exceder à da receita corrente líquida (RCL).
- Os quadros de pessoal devem ser de tal forma estruturados, que tenham incrementos anuais inferiores ao da RCL, trazendo a despesa para os patamares estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal (LRF). Nos últimos anos foram implantados subsídios em algumas carreiras que, no longo prazo, gerarão incrementos muito maiores que o da RCL, em alguns cargos. O crescimento anual de cada cargo decorrente das vantagens funcionais não deveria ser superior a 1,5% ao ano, que, com o período de inativação, iria para 3%. O crescimento médio da RCL nos últimos anos ficou em torno de 4,2%. Mas se retirarmos o período 2007-2010, ele fica em 3,2%.
- Os itens retirados do cômputo da LRF, em torno de 15% da RCL, contribuem para que a margem que “sobra”, deixe sem cobertura orçamentária parte do custeio, os investimentos e a dívida. A LRF estadual tem dispositivos que evitam isso. Por isso, é de fundamental importância seu cumprimento.
- O quadro do magistério, considerando todos os níveis, classes e vantagens temporais, produz um multiplicador correspondente a dez vezes o básico inicial da carreira. Com isso, não há como pagar o piso nacional, gerando enorme e impagável passivo trabalhista. Necessita ser modificado, mas para isso, o Estado precisa ter condições financeiras para oferecer alguma compensação aos professores.
- Atender a demanda incremental ou evitar a nomeação de mais professores, pela compra de vagas nas escolas particulares.
- Fazer parcerias público-privadas, constituindo um fundo para isso, com a privatização de empresas e vendas de imóveis que estão fora de uso. Nesse rol não está incluído o BANRISUL, porque é preciso passar por um estudo de custo-benefício antes de qualquer tomada de decisão.
- Liderar um movimento nacional visando uma reforma da previdência que atenda às necessidades dos estados que não são necessariamente iguais às do Regime Geral e às dos servidores federais.
- Alterar as idades mínimas para aposentadoria dos professores, dos servidores da segurança pública e da mulher. Um aspecto a considerar é que, com a precocidade das aposentadorias e o reduzido período de contribuição, uma professora, por exemplo, necessitaria de uma alíquota de contribuição total de 61%. Como o regime é de benefício definido, a não alteração dessas regras inviabiliza qualquer regime de previdência. Na previdência complementar, onde o regime é de contribuição definida, o valor do benefício será muito reduzido. O prejudicado será o servidor.

-
- Adaptar as regras das pensões por morte ao disposto na Lei nº 13.135/2015. Evitar a cumulatividade de aposentadoria com pensão ou qualquer outra que conduza a pagamentos acima do teto constitucional.
 - Alterar as regras estaduais de aposentadoria na Brigada Militar que permitem essa excrescência de quase 500 coronéis aposentados e pouco mais de 20 na ativa.
 - Evitar toda nova vinculação de receita, procurando reduzir as existentes.
 - Evitar também a indexação de uma despesa à outra. Isso pode prejudicar alguns, mas será positivo para o Estado.
 - Manter a contribuição dos aposentados.
 - Rever os salários iniciais de algumas categorias.
 - Alterar as regras de incorporação de funções gratificadas no momento da aposentadoria, passando-as para a média imediatamente.
 - Não conceder aumentos reais de salários.
 - Conter o crescimento do custeio, de modo geral.
 - Propugnar pela alteração dos índices do FPE, que foram alterados para pior.
 - Rever algumas das desonerações fiscais.
 - Planejamento estratégico com a participação de todos.

Referências

BRUNET, Júlio Gregory. **Despesa por funções no Estado do RS nos últimos 36 anos, 1971-2006**. Porto Alegre.

GIAMBIAGI, Flavio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, Flavio; CASTELAR, Armando Pinheiro. **Além da Euforia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

GIAMBIAGI, Flavio; SCHWARTSMA, Alexandre. **Complacência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **Educação: uma proposta alternativa para os estados**. Porto Alegre, 2017.

_____. **A Previdência Social no Brasil, 1923-2009: uma visão Econômica**. Porto Alegre: Editora Age, 2009.

_____ et al. **O Rio Grande tem saída**. Porto Alegre: Editora Age, 2014.

VARSAÑO, Ricardo. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir**. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5774/DMM%20DP%20Fazendo%20e%20desfazendo%20a%20Lei%20Kandir%20FINAL.pdf?sequence=1>>. Acesso em 21 maio 2018.

Apêndice

Fluxos financeiros de capitalização (tabelas parte 4)

Tabela 4.9.1. Fluxo financeiro de capitalização (RPPS)						
Servidor público do sexo masculino do RS						
Vantagens: 10 trêníos a 3% e adicional de 15% e depois mais 10%.						
4 promoções de 5% cada uma						
Alíquota de contribuição total			28,00%			
Taxa de juros líquida			3%			
Idade no momento da aposentadoria			60 anos		TC: 35 anos	
Sobrevida no momento da aposentadoria			20 anos			
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	364,00		369,42
27	2	100,00	1.300,00	364,00		749,92
28	3	100,00	1.300,00	364,00		1.141,84
29	4	103,00	1.339,00	374,92		1.556,60
30	5	103,00	1.339,00	374,92		1.983,80
31	6	108,15	1.405,95	393,67		2.442,84
32	7	111,30	1.446,90	406,13		2.927,29
33	8	111,30	1.446,90	406,13		3.426,27
34	9	111,30	1.446,90	406,13		3.940,22
35	10	114,45	1.487,85	416,60		4.481,23
36	11	119,90	1.558,70	436,44		5.058,60
37	12	119,90	1.558,70	436,44		5.653,29
38	13	123,20	1.601,60	448,45		6.278,02
39	14	123,20	1.601,60	448,45		6.921,48
40	15	123,20	1.601,60	448,45		7.584,25
41	16	149,50	1.943,50	544,18		8.364,06
42	17	149,50	1.943,50	544,18		9.167,27
43	18	149,50	1.943,50	544,18		9.994,57
44	19	152,95	1.988,35	556,74		10.859,43
45	20	152,95	1.988,35	556,74		11.750,24
46	21	159,60	2.074,80	580,94		12.692,34
47	22	163,20	2.121,60	594,05		13.678,00
48	23	163,20	2.121,60	594,05		14.689,18
49	24	163,20	2.121,60	594,05		15.732,75
50	25	166,80	2.168,40	607,15		16.820,92
51	26	178,80	2.324,40	650,83		17.988,07
52	27	178,80	2.324,40	650,83		19.186,17
53	28	182,40	2.371,20	663,94		20.435,58
54	29	182,40	2.371,20	663,94		21.722,47
55	30	182,40	2.371,20	663,94		23.047,97
56	31	186,00	2.418,00	677,04		24.426,53
57	32	186,00	2.418,00	677,04		25.846,44
58	33	186,00	2.418,00	677,04		27.308,96
59	34	186,00	2.418,00	677,04		28.815,34
60	35	186,00	2.418,00	677,04		30.366,93
61	1				2.041,13	29.236,80
62	2				2.041,13	28.072,77
63	3				2.041,13	26.873,82
64	4				2.041,13	25.638,90
65	5				2.041,13	24.366,93
66	6				2.041,13	23.056,80
67	7				2.041,13	21.707,37
68	8				2.041,13	20.317,46
69	9				2.041,13	18.885,85
70	10				2.041,13	17.411,29
71	11				2.041,13	15.892,49
72	12				2.041,13	14.328,14
73	13				2.041,13	12.716,84
74	14				2.041,13	11.057,22
75	15				2.041,13	9.347,80
76	16				2.041,13	7.587,10
77	17				2.041,13	5.773,58
78	18				2.041,13	3.905,65
79	19				2.041,13	1.981,68
80	20				2.041,13	(0,00)
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat. Financeira (20 anos)						2.041,13
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						2.020,41
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano						101,0%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 4.9.2. Fluxo financeiro de capitalização (RPPS)						
Servidora pública do sexo feminino RS						
Vantagens: 10 triênios a 3% e adicional de 15% e depois mais 10% (25 anos)						
4 promoções de 5% cada uma						
Alíquota de contribuição total			28,00%			
Taxa de juros líquida			3%			
Idade no momento da aposentadoria			55 anos		TC: 30 anos	
Sobrevida no momento da aposentadoria			28 anos			
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	364,00		369,42
27	2	100,00	1.300,00	364,00		749,92
28	3	100,00	1.300,00	364,00		1.141,84
29	4	103,00	1.339,00	374,92		1.556,60
30	5	103,00	1.339,00	374,92		1.983,80
31	6	108,15	1.405,95	393,67		2.442,84
32	7	111,30	1.446,90	405,13		2.927,29
33	8	111,30	1.446,90	405,13		3.426,27
34	9	111,30	1.446,90	405,13		3.940,22
35	10	114,45	1.487,85	416,60		4.481,23
36	11	119,90	1.558,70	436,44		5.058,60
37	12	119,90	1.558,70	436,44		5.653,29
38	13	123,20	1.601,60	448,45		6.278,02
39	14	123,20	1.601,60	448,45		6.921,48
40	15	123,20	1.601,60	448,45		7.584,25
41	16	149,50	1.943,50	544,18		8.364,06
42	17	149,50	1.943,50	544,18		9.167,27
43	18	149,50	1.943,50	544,18		9.994,57
44	19	152,96	1.988,35	556,74		10.859,43
45	20	152,96	1.988,35	556,74		11.750,24
46	21	159,60	2.074,80	580,94		12.692,34
47	22	163,20	2.121,60	594,05		13.676,00
48	23	163,20	2.121,60	594,05		14.689,18
49	24	163,20	2.121,60	594,05		15.732,75
50	25	166,80	2.168,40	607,15		16.820,92
51	26	178,80	2.324,40	650,83		17.986,07
52	27	178,80	2.324,40	650,83		19.188,17
53	28	182,40	2.371,20	663,94		20.435,58
54	29	182,40	2.371,20	663,94		21.722,47
55	30	182,40	2.371,20	663,94		23.047,97
56	1				1.228,30	22.511,10
57	2				1.228,30	21.958,14
58	3				1.228,30	21.388,58
59	4				1.228,30	20.801,94
60	5				1.228,30	20.197,69
61	6				1.228,30	19.575,32
62	7				1.228,30	18.934,28
63	8				1.228,30	18.274,01
64	9				1.228,30	17.593,93
65	10				1.228,30	16.893,45
66	11				1.228,30	16.171,95
67	12				1.228,30	15.428,81
68	13				1.228,30	14.663,37
69	14				1.228,30	13.874,97
70	15				1.228,30	13.062,92
71	16				1.228,30	12.226,51
72	17				1.228,30	11.365,00
73	18				1.228,30	10.477,65
74	19				1.228,30	9.563,68
75	20				1.228,30	8.622,29
76	21				1.228,30	7.652,66
77	22				1.228,30	6.653,94
78	23				1.228,30	5.625,26
79	24				1.228,30	4.565,71
80	25				1.228,30	3.474,39
81	26				1.228,30	2.350,32
82	27				1.228,30	1.192,52
83	28				1.228,30	(0,00)
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat. Financeira (28 anos)						1.228,30
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						1.913,68
Relação 1/2 com taxa 3% ao ano						64,2%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 4.9.2.a) - Servidora pública do RS (RPPS)						
Vantagens: 10 trênis a 3% e adicional de 15% e depois mais 10%, mais ainda						
4 promoções de 5% cada uma						
Alíquota de contribuição necessária			43,60%	21,8%		
Taxa de juros líquida			3%			
Idade no momento da aposentadoria			55	anos	TC: 30 anos	
Sobrevida no momento da aposentadoria			28	anos		
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos mensal	Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo	
26	1	100,00	1.300,00	566,80		575,24
27	2	100,00	1.300,00	566,80		1.167,74
28	3	100,00	1.300,00	566,80		1.778,01
29	4	103,00	1.339,00	583,80		2.423,84
30	5	103,00	1.339,00	583,80		3.089,05
31	6	108,15	1.405,95	612,99		3.803,85
32	7	111,30	1.446,90	630,85		4.558,20
33	8	111,30	1.446,90	630,85		5.335,19
34	9	111,30	1.446,90	630,85		6.135,49
35	10	114,45	1.487,85	648,70		6.977,91
36	11	119,90	1.558,70	679,59		7.876,96
37	12	119,90	1.558,70	679,59		8.802,98
38	13	123,20	1.601,60	698,30		9.775,77
39	14	123,20	1.601,60	698,30		10.777,74
40	15	123,20	1.601,60	698,30		11.809,78
41	16	149,50	1.943,50	847,37		13.024,04
42	17	149,50	1.943,50	847,37		14.274,74
43	18	149,50	1.943,50	847,37		15.562,97
44	19	152,95	1.988,35	866,92		16.909,68
45	20	152,95	1.988,35	866,92		18.296,80
46	21	159,60	2.074,80	904,61		19.763,79
47	22	163,20	2.121,60	925,02		21.295,49
48	23	163,20	2.121,60	925,02		22.873,15
49	24	163,20	2.121,60	925,02		24.498,13
50	25	166,80	2.166,40	945,42		26.192,58
51	26	178,80	2.324,40	1.013,44		28.006,88
52	27	178,80	2.324,40	1.013,44		29.875,62
53	28	182,40	2.371,20	1.033,84		31.821,12
54	29	182,40	2.371,20	1.033,84		33.824,99
55	30	182,40	2.371,20	1.033,84		35.888,98
56	1				1.912,64	35.053,01
57	2				1.912,64	34.191,96
58	3				1.912,64	33.305,07
59	4				1.912,64	32.391,59
60	5				1.912,64	31.450,70
61	6				1.912,64	30.481,58
62	7				1.912,64	29.483,38
63	8				1.912,64	28.455,25
64	9				1.912,64	27.396,26
65	10				1.912,64	26.305,51
66	11				1.912,64	25.182,04
67	12				1.912,64	24.024,86
68	13				1.912,64	22.832,97
69	14				1.912,64	21.605,32
70	15				1.912,64	20.340,84
71	16				1.912,64	19.038,42
72	17				1.912,64	17.696,93
73	18				1.912,64	16.315,20
74	19				1.912,64	14.892,02
75	20				1.912,64	13.426,14
76	21				1.912,64	11.916,29
77	22				1.912,64	10.361,13
78	23				1.912,64	8.759,33
79	24				1.912,64	7.109,47
80	25				1.912,64	5.410,11
81	26				1.912,64	3.659,78
82	27				1.912,64	1.856,93
83	28				1.912,64	-
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat.Financeira (28 anos)						1.912,64
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						1.913,68
Relação 1/2 com taxa 3% ao ano						99,9%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 4.9.3. Fluxo financeiro de capitalização (RPPS)						
Professora pública estadual do RS						
Vantagens: 8 triênios a 5%						
Quatro promoções de 10% cada uma						
Alíquota de contribuição total			28,00%			
Taxa de juros líquida			3%			
Idade no momento da aposentadoria			50 anos		TC: 25 anos	
Sobrevida no momento da aposentadoria			30 anos			
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	364,00		369,42
27	2	100,00	1.300,00	364,00		749,92
28	3	100,00	1.300,00	364,00		1.141,84
29	4	105,00	1.365,00	382,20		1.563,99
30	5	105,00	1.365,00	382,20		1.998,80
31	6	105,00	1.365,00	382,20		2.446,65
32	7	121,00	1.573,00	440,44		2.967,05
33	8	121,00	1.573,00	440,44		3.503,06
34	9	121,00	1.573,00	440,44		4.055,15
35	10	126,50	1.644,50	460,46		4.644,12
36	11	126,50	1.644,50	460,46		5.250,76
37	12	126,50	1.644,50	460,46		5.875,59
38	13	144,00	1.872,00	524,16		6.583,83
39	14	144,00	1.872,00	524,16		7.313,30
40	15	144,00	1.872,00	524,16		8.064,67
41	16	150,00	1.950,00	546,00		8.860,74
42	17	150,00	1.950,00	546,00		9.680,69
43	18	150,00	1.950,00	546,00		10.525,24
44	19	169,00	2.197,00	615,16		11.465,32
45	20	169,00	2.197,00	615,16		12.433,59
46	21	169,00	2.197,00	615,16		13.430,92
47	22	175,50	2.281,50	638,82		14.482,18
48	23	175,50	2.281,50	638,82		15.564,98
49	24	175,50	2.281,50	638,82		16.680,26
50	25	196,00	2.548,00	713,44		17.904,73
51	1				878,17	17.563,70
52	2				878,17	17.212,45
53	3				878,17	16.850,66
54	4				878,17	16.478,01
55	5				878,17	16.094,18
56	6				878,17	15.698,84
57	7				878,17	15.291,64
58	8				878,17	14.872,22
59	9				878,17	14.440,22
60	10				878,17	13.995,26
61	11				878,17	13.536,96
62	12				878,17	13.064,90
63	13				878,17	12.578,68
64	14				878,17	12.077,87
65	15				878,17	11.562,04
66	16				878,17	11.030,74
67	17				878,17	10.483,49
68	18				878,17	9.919,83
69	19				878,17	9.339,26
70	20				878,17	8.741,27
71	21				878,17	8.125,34
72	22				878,17	7.490,94
73	23				878,17	6.837,50
74	24				878,17	6.164,46
75	25				878,17	5.471,23
76	26				878,17	4.757,20
77	27				878,17	4.021,75
78	28				878,17	3.264,23
79	29				878,17	2.483,99
80	30				878,17	1.680,34
81	31				878,17	852,59
82	32				878,17	(0,00)
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat.Financeira (30 anos)						878,17
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						1.923,35
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano						45,7%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 4.9.3.a) - Professora pública do RS (Fluxo financeiro capitalização-RPPS)						
Vantagens: 8 trêníos a 5% e quatro promoções de 10% cada uma						
Alíquota de contribuição necessária						61,30%
Taxa de juros líquida					3%	
Idade no momento da aposentadoria					50	anos TC: 25 anos
Sobrevida no momento da aposentadoria					30	anos
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	796,90		808,77
27	2	100,00	1.300,00	796,90		1.641,79
28	3	100,00	1.300,00	796,90		2.499,81
29	4	105,00	1.385,00	836,75		3.424,01
30	5	105,00	1.385,00	836,75		4.375,93
31	6	105,00	1.385,00	836,75		5.356,42
32	7	121,00	1.573,00	964,25		6.495,71
33	8	121,00	1.573,00	964,25		7.669,19
34	9	121,00	1.573,00	964,25		8.877,87
35	10	126,50	1.644,50	1.008,08		10.167,30
36	11	126,50	1.644,50	1.008,08		11.495,40
37	12	126,50	1.644,50	1.008,08		12.863,35
38	13	144,00	1.872,00	1.147,54		14.413,88
39	14	144,00	1.872,00	1.147,54		16.010,91
40	15	144,00	1.872,00	1.147,54		17.655,86
41	16	150,00	1.950,00	1.195,35		19.398,69
42	17	150,00	1.950,00	1.195,35		21.193,80
43	18	150,00	1.950,00	1.195,35		23.042,76
44	19	169,00	2.197,00	1.346,76		25.100,85
45	20	169,00	2.197,00	1.346,76		27.220,69
46	21	169,00	2.197,00	1.346,76		29.404,13
47	22	175,50	2.281,50	1.398,56		31.705,63
48	23	175,50	2.281,50	1.398,56		34.076,18
49	24	175,50	2.281,50	1.398,56		36.517,85
50	25	196,00	2.548,00	1.561,92		39.198,57
51	1				1.922,56	38.451,97
52	2				1.922,56	37.682,97
53	3				1.922,56	36.890,90
54	4				1.922,56	36.075,07
55	5				1.922,56	35.234,77
56	6				1.922,56	34.369,25
57	7				1.922,56	33.477,77
58	8				1.922,56	32.559,55
59	9				1.922,56	31.613,78
60	10				1.922,56	30.639,63
61	11				1.922,56	29.636,27
62	12				1.922,56	28.602,80
63	13				1.922,56	27.538,32
64	14				1.922,56	26.441,92
65	15				1.922,56	25.312,62
66	16				1.922,56	24.149,44
67	17				1.922,56	22.951,36
68	18				1.922,56	21.717,35
69	19				1.922,56	20.446,31
70	20				1.922,56	19.137,14
71	21				1.922,56	17.788,70
72	22				1.922,56	16.399,80
73	23				1.922,56	14.969,24
74	24				1.922,56	13.495,76
75	25				1.922,56	11.978,08
76	26				1.922,56	10.414,86
77	27				1.922,56	8.804,75
78	28				1.922,56	7.146,33
79	29				1.922,56	5.438,17
80	30				1.922,56	3.678,75
81	31				1.922,56	1.866,56
82	32				1.922,56	0,00
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat. Financeira (30 anos)						1.922,56
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						1.923,35
Relação 1/2 com taxa 3% ao ano						100,0%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 4.9.4. Fluxo financeiro de capitalização (RPPS)						
	Professor público do RS					
	Vantagens: 9 triênios a 5%					
	Quatro promoções de 10% cada uma					
	Alíquota de contribuição total		28,00%			
	Taxa de juros líquida		3%			
	Idade no momento da aposentadoria		55	anos	TC: 30 anos	
	Sobrevida no momento da aposentadoria		24	anos		
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	364,00		369,42
27	2	100,00	1.300,00	364,00		749,92
28	3	100,00	1.300,00	364,00		1.141,84
29	4	105,00	1.365,00	382,20		1.563,99
30	5	105,00	1.365,00	382,20		1.998,80
31	6	105,00	1.365,00	382,20		2.446,65
32	7	121,00	1.573,00	440,44		2.967,05
33	8	121,00	1.573,00	440,44		3.503,06
34	9	121,00	1.573,00	440,44		4.055,15
35	10	126,50	1.644,50	480,46		4.644,12
36	11	126,50	1.644,50	480,46		5.250,76
37	12	126,50	1.644,50	480,46		5.875,59
38	13	144,00	1.872,00	524,16		6.583,83
39	14	144,00	1.872,00	524,16		7.313,30
40	15	144,00	1.872,00	524,16		8.064,67
41	16	150,00	1.950,00	546,00		8.860,74
42	17	150,00	1.950,00	546,00		9.680,69
43	18	150,00	1.950,00	546,00		10.525,24
44	19	169,00	2.197,00	615,16		11.465,32
45	20	169,00	2.197,00	615,16		12.433,59
46	21	169,00	2.197,00	615,16		13.430,92
47	22	175,50	2.281,50	638,82		14.482,18
48	23	175,50	2.281,50	638,82		15.564,98
49	24	175,50	2.281,50	638,82		16.680,26
50	25	196,00	2.548,00	713,44		17.904,73
51	26	196,00	2.548,00	713,44		19.165,93
52	27	196,00	2.548,00	713,44		20.464,97
53	28	203,00	2.639,00	738,92		21.828,84
54	29	203,00	2.639,00	738,92		23.233,63
55	30	203,00	2.639,00	738,92		24.680,56
56	1				1.457,32	23.983,66
57	2				1.457,32	23.225,24
58	3				1.457,32	22.464,68
59	4				1.457,32	21.681,29
60	5				1.457,32	20.874,41
61	6				1.457,32	20.043,32
62	7				1.457,32	19.187,29
63	8				1.457,32	18.305,59
64	9				1.457,32	17.397,43
65	10				1.457,32	16.462,03
66	11				1.457,32	15.498,57
67	12				1.457,32	14.506,20
68	13				1.457,32	13.484,07
69	14				1.457,32	12.431,26
70	15				1.457,32	11.346,88
71	16				1.457,32	10.229,96
72	17				1.457,32	9.079,54
73	18				1.457,32	7.894,60
74	19				1.457,32	6.674,11
75	20				1.457,32	5.417,01
76	21				1.457,32	4.122,20
77	22				1.457,32	2.788,54
78	23				1.457,32	1.414,88
79	24				1.457,32	0,00
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat. Financeira (24 anos)						1.457,32
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						2.088,13
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano						69,8%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 4.9.4.a) - Professor público do RS (Fluxo financeiro capitalização-RPPS)						
Vantagens: 9 triênios a 5% e quatro promoções de 10% cada uma						
Alíquota de contribuição necessária						40,10%
Taxa de juros líquida					3%	
Idade no momento da aposentadoria					55 anos	TC: 30 anos
Sobrevida no momento da aposentadoria					24 anos	
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	521,30		529,06
27	2	100,00	1.300,00	521,30		1.074,00
28	3	100,00	1.300,00	521,30		1.635,28
29	4	105,00	1.365,00	547,37		2.239,85
30	5	105,00	1.365,00	547,37		2.862,56
31	6	105,00	1.365,00	547,37		3.503,95
32	7	121,00	1.573,00	630,77		4.249,24
33	8	121,00	1.573,00	630,77		5.016,88
34	9	121,00	1.573,00	630,77		5.807,55
35	10	126,50	1.644,50	659,44		6.651,04
36	11	126,50	1.644,50	659,44		7.519,83
37	12	126,50	1.644,50	659,44		8.414,69
38	13	144,00	1.872,00	750,67		9.428,98
39	14	144,00	1.872,00	750,67		10.473,70
40	15	144,00	1.872,00	750,67		11.549,76
41	16	150,00	1.950,00	781,96		12.689,84
42	17	150,00	1.950,00	781,96		13.864,13
43	18	150,00	1.950,00	781,96		15.073,65
44	19	169,00	2.197,00	881,00		16.419,97
45	20	169,00	2.197,00	881,00		17.806,68
46	21	169,00	2.197,00	881,00		19.235,00
47	22	175,50	2.281,50	914,88		20.740,55
48	23	175,50	2.281,50	914,88		22.291,27
49	24	175,50	2.281,50	914,88		23.888,51
50	25	196,00	2.548,00	1.021,75		25.642,13
51	26	196,00	2.548,00	1.021,75		27.448,35
52	27	196,00	2.548,00	1.021,75		29.308,77
53	28	203,00	2.639,00	1.058,24		31.262,02
54	29	203,00	2.639,00	1.058,24		33.273,88
55	30	203,00	2.639,00	1.058,24		35.346,09
56	1				2.087,10	34.319,38
57	2				2.087,10	33.261,87
58	3				2.087,10	32.172,63
59	4				2.087,10	31.050,71
60	5				2.087,10	29.895,14
61	6				2.087,10	28.704,89
62	7				2.087,10	27.478,95
63	8				2.087,10	26.216,22
64	9				2.087,10	24.915,61
65	10				2.087,10	23.575,98
66	11				2.087,10	22.196,17
67	12				2.087,10	20.774,96
68	13				2.087,10	19.311,11
69	14				2.087,10	17.803,35
70	15				2.087,10	16.250,35
71	16				2.087,10	14.650,77
72	17				2.087,10	13.003,19
73	18				2.087,10	11.306,20
74	19				2.087,10	9.558,29
75	20				2.087,10	7.757,94
76	21				2.087,10	5.903,58
77	22				2.087,10	3.993,59
78	23				2.087,10	2.026,31
79	24				2.087,10	0,00
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat.Financeira (30 anos)						2.087,10
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						2.088,13
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano						100,0%
Nota: Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 4.9.5. Servidor público (Fluxo financeiro previdência complementar)						
HOMEM Vantagens: 10 triênios a 3%, adc. 15% e 25% e quatro promoções de 5% cada uma.						
	Alíquota de contribuição total	(7,5% x 2)		15,0%		
	Taxa de juros líquida			3%		
	Idade no momento da aposentadoria			60 anos		TC: 35 anos
	Sobrevida no momento da aposentadoria			20 anos		
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	195,00		197,93
27	2	100,00	1.300,00	195,00		401,79
28	3	100,00	1.300,00	195,00		611,77
29	4	103,00	1.339,00	200,85		833,98
30	5	103,00	1.339,00	200,85		1.062,88
31	6	108,15	1.405,95	210,89		1.308,81
32	7	111,30	1.448,90	217,04		1.568,36
33	8	111,30	1.448,90	217,04		1.835,70
34	9	111,30	1.448,90	217,04		2.111,08
35	10	114,45	1.487,85	223,18		2.400,92
36	11	119,90	1.558,70	233,81		2.710,26
37	12	119,90	1.558,70	233,81		3.028,88
38	13	123,20	1.601,60	240,24		3.363,59
39	14	123,20	1.601,60	240,24		3.708,34
40	15	123,20	1.601,60	240,24		4.063,44
41	16	149,50	1.943,50	291,53		4.481,24
42	17	149,50	1.943,50	291,53		4.911,57
43	18	149,50	1.943,50	291,53		5.354,82
44	19	152,95	1.988,35	298,25		5.818,19
45	20	152,95	1.988,35	298,25		6.295,46
46	21	159,60	2.074,80	311,22		6.800,21
47	22	163,20	2.121,60	318,24		7.327,23
48	23	163,20	2.121,60	318,24		7.870,06
49	24	163,20	2.121,60	318,24		8.429,18
50	25	168,80	2.188,40	325,26		9.012,19
51	26	178,80	2.324,40	348,66		9.636,45
52	27	178,80	2.324,40	348,66		10.279,43
53	28	182,40	2.371,20	355,68		10.948,83
54	29	182,40	2.371,20	355,68		11.638,31
55	30	182,40	2.371,20	355,68		12.348,47
56	31	186,00	2.418,00	362,70		13.087,07
57	32	186,00	2.418,00	362,70		13.847,82
58	33	186,00	2.418,00	362,70		14.631,40
59	34	186,00	2.418,00	362,70		15.438,48
60	35	186,00	2.418,00	362,70		16.269,77
61	1				1.093,58	15.664,28
62	2				1.093,58	15.040,63
63	3				1.093,58	14.398,26
64	4				1.093,58	13.736,62
65	5				1.093,58	13.055,14
66	6				1.093,58	12.353,21
67	7				1.093,58	11.630,22
68	8				1.093,58	10.885,54
69	9				1.093,58	10.118,52
70	10				1.093,58	9.328,50
71	11				1.093,58	8.514,77
72	12				1.093,58	7.676,63
73	13				1.093,58	6.813,34
74	14				1.093,58	5.924,16
75	15				1.093,58	5.008,30
76	16				1.093,58	4.064,96
77	17				1.093,58	3.093,32
78	18				1.093,58	2.092,54
79	19				1.093,58	1.061,73
80	20				1.093,58	(0,00)
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat.Financeira (20 anos)						1.093,58
2.Última remuneração (parcela excente do teto do RGPS)						2.418,00
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano						45,2%
Relação 1/2 com taxa de 4% ao ano						59,4%

Tabela 4.9.6 Servidora pública (Fluxo financeiro previdência complementar)						
MULHER	Vantagens: 10 trêníos a 3%, adc. 15% e 25% e quatro promoções de 5% cada uma.					
	Alíquota de contribuição total	(7,5% x 2)		15,00%		
	Taxa de juros líquida			3%		
	Idade no momento da aposentadoria			55	anos	TC: 30 anos
	Sobrevida no momento da aposentadoria			28	anos	
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em re lativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	195,00		197,93
27	2	100,00	1.300,00	195,00		401,79
28	3	100,00	1.300,00	195,00		611,77
29	4	103,00	1.339,00	200,85		833,98
30	5	103,00	1.339,00	200,85		1.062,86
31	6	108,15	1.405,95	210,89		1.308,81
32	7	111,30	1.446,90	217,04		1.568,36
33	8	111,30	1.446,90	217,04		1.835,70
34	9	111,30	1.446,90	217,04		2.111,06
35	10	114,45	1.487,85	223,18		2.400,92
36	11	119,90	1.558,70	233,81		2.710,26
37	12	119,90	1.558,70	233,81		3.028,88
38	13	123,20	1.601,60	240,24		3.363,59
39	14	123,20	1.601,60	240,24		3.708,34
40	15	123,20	1.601,60	240,24		4.063,44
41	16	149,50	1.943,50	291,53		4.481,24
42	17	149,50	1.943,50	291,53		4.911,57
43	18	149,50	1.943,50	291,53		5.354,82
44	19	152,95	1.988,35	298,25		5.818,19
45	20	152,95	1.988,35	298,25		6.295,46
46	21	159,60	2.074,80	311,22		6.800,21
47	22	163,20	2.121,60	318,24		7.327,23
48	23	163,20	2.121,60	318,24		7.870,06
49	24	163,20	2.121,60	318,24		8.429,18
50	25	166,80	2.168,40	325,26		9.012,19
51	26	178,80	2.324,40	348,66		9.636,45
52	27	178,80	2.324,40	348,66		10.279,43
53	28	182,40	2.371,20	355,68		10.948,83
54	29	182,40	2.371,20	355,68		11.638,31
55	30	182,40	2.371,20	355,68		12.348,47
56	1				658,09	12.060,84
57	2				658,09	11.764,57
58	3				658,09	11.459,42
59	4				658,09	11.145,11
60	5				658,09	10.821,38
61	6				658,09	10.487,93
62	7				658,09	10.144,47
63	8				658,09	9.790,72
64	9				658,09	9.426,35
65	10				658,09	9.051,05
66	11				658,09	8.664,49
67	12				658,09	8.266,34
68	13				658,09	7.856,24
69	14				658,09	7.433,83
70	15				658,09	6.998,76
71	16				658,09	6.550,63
72	17				658,09	6.089,06
73	18				658,09	5.613,64
74	19				658,09	5.123,96
75	20				658,09	4.619,59
76	21				658,09	4.100,09
77	22				658,09	3.565,00
78	23				658,09	3.013,86
79	24				658,09	2.446,19
80	25				658,09	1.861,48
81	26				658,09	1.259,24
82	27				658,09	638,92
83	28				658,09	0,00
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat.Financeira (28 anos)						658,09
2.Última remuneração (parcela excente do teto do RGPS)						2.371,20
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano						27,8%
Relação 1/2 com taxa de 4% ao ano						36,4%

Tabela 4.9.7. Professora pública estadual do RS (fluxo financeira previdência complementar)						
MULHER	Vantagens: 8 trêníos a 5%					
	Quatro promoções de 10% cada uma					
	Alíquota de contribuição total			15,00%		
	Taxa de juros líquida			3%		
	Idade no momento da aposentadoria			50 anos		TC: 25 anos
	Sobrevida no momento da aposentadoria			30 anos		
IDADE	Anos em relativos			Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
	Anos cont./fruição	mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	196,00		197,90
27	2	100,00	1.300,00	196,00		401,74
28	3	100,00	1.300,00	196,00		611,70
29	4	105,00	1.365,00	204,75		837,85
30	5	105,00	1.365,00	204,75		1.070,78
31	6	105,00	1.365,00	204,75		1.310,71
32	7	121,00	1.573,00	235,96		1.589,49
33	8	121,00	1.573,00	235,96		1.876,64
34	9	121,00	1.573,00	235,96		2.172,40
35	10	126,50	1.644,50	246,68		2.487,92
36	11	126,50	1.644,50	246,68		2.812,90
37	12	126,50	1.644,50	246,68		3.147,64
38	13	144,00	1.872,00	280,80		3.527,05
39	14	144,00	1.872,00	280,80		3.917,84
40	15	144,00	1.872,00	280,80		4.320,36
41	16	150,00	1.950,00	292,50		4.746,82
42	17	150,00	1.950,00	292,50		5.186,08
43	18	150,00	1.950,00	292,50		5.638,52
44	19	169,00	2.197,00	329,56		6.142,13
45	20	169,00	2.197,00	329,56		6.660,85
46	21	169,00	2.197,00	329,56		7.195,14
47	22	175,50	2.281,50	342,23		7.758,31
48	23	175,50	2.281,50	342,23		8.338,38
49	24	175,50	2.281,50	342,23		8.935,85
50	25	196,00	2.548,00	382,20		9.591,82
51	1				470,45	9.409,13
52	2				470,45	9.220,95
53	3				470,45	9.027,14
54	4				470,45	8.827,51
55	5				470,45	8.621,88
56	6				470,45	8.410,09
57	7				470,45	8.191,95
58	8				470,45	7.967,26
59	9				470,45	7.735,83
60	10				470,45	7.497,46
61	11				470,45	7.251,94
62	12				470,45	6.999,05
63	13				470,45	6.738,58
64	14				470,45	6.470,29
65	15				470,45	6.193,95
66	16				470,45	5.909,32
67	17				470,45	5.616,16
68	18				470,45	5.314,20
69	19				470,45	5.003,18
70	20				470,45	4.682,82
71	21				470,45	4.352,86
72	22				470,45	4.013,00
73	23				470,45	3.662,95
74	24				470,45	3.302,39
75	25				470,45	2.931,01
76	26				470,45	2.548,50
77	27				470,45	2.154,51
78	28				470,45	1.748,70
79	29				470,45	1.330,71
80	30				470,45	900,18
81	31				470,45	456,74
82	32				470,45	(0,00)
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat. Financeira (32 anos)						470,45
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						1.923,35
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano						24,5%
Relação 1/2 com taxa de 4% ao ano						31,8%

Palestra proferida no Seminário "Alternativas para as Finanças Públicas do Estado - PREVIDÊNCIA SOCIAL"

José Guilherme Kliemann¹

Primeiramente, gostaria de trazer algumas considerações mais amplas sobre a questão de "Como chegamos ao ponto onde estamos?". Há um livro recente, denominado *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*, cuja edição em português denomina-se *A Quarta Revolução: a corrida global para reinventar o Estado*. Foi escrito por dois economistas, que trabalham também na área da Filosofia e da Sociologia, Adrian Wooldridge e John Micklethwait. São dois editores da Revista *The Economist*. É claro que a abordagem tem um lado liberal, mas a abordagem que eles fazem do Estado cabe muito ao Estado do Rio Grande do Sul e ao Estado Brasileiro hoje.

Eles começam no Século XVI-XVII, com Thomas Hobbes, procurando explicar por que abrimos mão da nossa autonomia, por que o ser humano deixou de ser autônomo e entregou parte para o Estado. Nós conhecemos as diversas teorias, mas eles falam em Thomas Hobbes. Hobbes diz que o Estado da natureza era um Estado de permanente conflito entre os seres – um Estado ideal, um Estado teórico que ele criou – e que o ser humano abre mão de parte da sua liberdade para ter segurança. Posteriormente, a partir de Paine e de outros, do Estado liberal do Século XVIII-XIX, ele exige não apenas a segurança, mas também a liberdade. O Estado tem que garantir a liberdade para os seus cidadãos, para agirem com plena liberdade. É o liberalismo que impera. Esse liberalismo, com as suas injustiças resultantes, e da Revolução Industrial, gera um movimento, notadamente na Europa, no final do Século XIX, e começa a noção de Estado de bem-estar social. É aí que começa a história da previdência.

Vão sendo criadas uma série de expectativas, uma série de demandas nesse homem incompleto, nesse homem que está sempre querendo mais e mais. Ele não quer apenas o básico, mas quer também o supérfluo. Quando o Estado assume para si essa questão social, parte da noção de seguro para chegar

¹ Graduado em Ciências Jurídicas, Mestre em Direito, Professor na área de Seguridade Social, Procurador do Estado, Secretário Adjunto da Casa Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

na noção de seguridade social, é o Estado o principal agente. A partir daí, as pretensões vão aumentando.

No Estado do Rio Grande do Sul, isso está muito claro. O Estado do Rio Grande do Sul já concedia, no Século XIX, o benefício da aposentadoria e o concedia com condições, muitas vezes, mais rígidas do que as que temos hoje. Aquele homem que tinha uma expectativa de 60 anos ou um pouco menos, no Século XIX, para se eleger a um benefício, notadamente o benefício da aposentadoria, tinha que cumprir condições talvez mais rígidas do que as atuais.

Criou-se o que o nosso Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal, Almiro do Couto e Silva, servidor público aposentado, chama de Estado Administrativo. A população direciona ao Estado, a este ente que, antes, só a protegia ou apenas garantia a sua liberdade, todas as suas pretensões: desde a calçada, a sua saúde, a transmissão de energia, as condições de aeroportos, o transporte, a locomoção, tudo passa a ser direcionado ao Estado. O Estado Administrativo cumpre isso.

Há pouco mais de 20 anos atrás, o Estado já sabia que alguma coisa deveria ser feita. Quando se constituiu, de forma muito incipiente e pré-primeira reforma de 1998, o Consórcio Azulprev aqui do Estado, nós sabíamos que teríamos de mudar.

Na verdade, a nossa Constituição de 1988 veio num contrafluxo. O mundo já havia se dado conta – o mundo de um modo geral, a Europa, os Estados Unidos –, não apenas do ponto de vista liberal, mas os próprios sindicatos já haviam se dado conta de que aquele Estado de bem-estar social, que surgiu resultante das duas Grandes Guerras, aquele Estado que deveria proteger o seu cidadão, já dava sinais claros de esgotamento.

Através de duas figuras emblemáticas dos anos 80 – a Primeira Ministra Britânica, Margaret Thatcher, e o Presidente Ronald Reagan, dos Estados Unidos –, já veio um movimento de contrafluxo dizendo: *“O nível de proteção que nós imaginávamos não é mais possível, a sociedade não poderá bancar”*.

A nossa Constituição, por ser tardia – o nosso processo de democratização foi muito tarde –, chega em 1988 já com uma proposta no contrafluxo. Ela concede muito sem se preocupar com a sustentabilidade desse sistema.

Essa quase que ilimitada pretensão frente ao Estado está chegando ao ponto de ameaçar as próprias democracias. Os movimentos populistas, geralmente situados nos extremos do espectro político, têm ganhado força. Movimentos nitidamente populistas ou extremamente conservadores, e mesmo com algum conteúdo menos democrático, ou até ditatorial, têm crescido no ambiente de insatisfação em relação a essas pretensões a que o Estado é incapaz de atender. Ele é rigorosamente incapaz de atender, isso no mundo inteiro. O mundo inteiro está debatendo isso. Não se chegou ao extremo que temos vivido aqui, especialmente no nosso Estado.

A questão de seguridade, a questão de previdência é mundial. Recentemente numa entrevista, o administrador do maior fundo de investimentos do mundo,

questionado sobre qual seria, superadas as duas últimas grandes crises mundiais, a ameaça no horizonte, ele não teve dúvidas em dizer que é a ameaça da questão previdenciária.

Talvez no Estado do Rio Grande do Sul a gente tenha imaginado que, ao longo dos anos, devesse ter travado esse debate. Por que esse debate não era frequente, não era aprofundado, não estava em pauta? Nós já imaginávamos esses números trazidos aqui de forma tão clara, tão precisa e tão rara. Porque tem que ter um pouco de coragem para trazer esses números, nós desagradamos talvez ao colega que está ao lado, mas temos que pensar na próxima geração; nós desagradamos o nosso colega inativo, o colega que tem pretensões imediatas e futuras, mas nós temos que pensar um pouco no Rio Grande como um todo, na população, e distribuir um pouco melhor isso. As distorções são tantas que talvez seja incongruente trazer para aquele servidor de menor remuneração um pouco mais de sacrifício.

Nós temos hoje uma política de auxílios e de concessão de benefícios incompatível com o nosso Estado. Se, por um lado, o Poder Executivo está passando por uma crise sem precedentes, nós temos outros servidores do Estado que estão vivendo um momento de opulência nunca visto, desde a Revolução Farroupilha. Então, esse debate tem que ser trazido. Tem que ser trazido para o Executivo, para o Judiciário, para o Legislativo e para os outros órgãos dotados de autonomia.

Mas nós ainda não amadurecemos nesse debate. Para se ter uma ideia, neste ano se aprovou uma lei, dizendo: *“Vamos pelo menos limitar um benefício de pensão ao teto estadual, que é um teto bastante razoável, R\$ 30.471,11. Vamos limitar essa soma de benefícios previdenciários, principalmente benefícios de pensão, ao teto, para começar. É o mínimo que se pode fazer”*. Em menos de 15 dias, havia uma liminar dizendo que não pode haver essa limitação.

O primado da ordem social na nossa Constituição, aquilo que baliza a ordem social é o trabalho. Nós temos que incentivar, cada vez mais, a população a ter trabalho e a se manter trabalhando. A previdência fica com uma proteção em caso de necessidade.

A própria Constituição, e não vou entrar aqui numa questão histórica, chamava de risco. Quais são os riscos que cada um de nós corre e em que se precisa da proteção do Estado? Diz a Constituição no artigo 201, e ela é didática neste ponto: a doença, a invalidez, a morte, a idade avançada e o desemprego involuntário. A solidariedade é um fundamento, e isso vem numa evolução, do ponto de vista filosófico e religioso, muito importante. Nós temos que ser solidários com aquele irmão, com aquele concidadão que não tem como se manter.

Quando aposentamos, por exemplo, servidoras – e aposentamos no ano passado –, com 39 anos de idade, com paridade e integralidade, eu pergunto: qual é o risco que ela correu para merecer nossa solidariedade de pagar aquele benefício?

A transição demográfica e epidemiológica gerará, no nosso Estado, um aumento gradual muito forte da expectativa de vida. Hoje, o servidor público que se aposenta no Estado do Rio Grande do Sul já tem mesma expectativa de vida de um norueguês e de um sueco, por incrível que pareça. O servidor público – não é o gaúcho no nascimento, mas é o servidor público em idade de aposentadoria – já tem a mesma expectativa de vida, que se aproxima muito rapidamente dos 90 anos. Vamos passar, num curto espaço de tempo – e essas previsões estão se tornando cada vez mais próximas –, a 120 anos.

Tivemos um fato, em 2015, que é digno de nota. O custo com inativos no Estado do Rio Grande do Sul, e isso se concretizou no final da década de 90 e início de 2000 – e vejam que não há nenhuma culpa aqui, estamos tratando com dados para que possamos planejar –, ele se inverteu, ultrapassou, é o primeiro Estado do País em que teve um custo com inativos mais elevado do que com a folha de ativos. Em quantidade, ainda tínhamos mais ativos, e isso se inverteu. Em 2015, em termos absolutos, a massa numérica, de matrículas, de servidores inativos ultrapassou a de servidores ativos.

Esse é um dado preocupante. É o sistema *pay as you go*, um sistema de repartição simples. Ele se torna absolutamente inviável. Os números, que foram muito bem apresentados aqui, mostram isso. Se mantivermos o sistema *pay as you go*, que é um sistema norte-americano, um sistema de repartição simples, em que a geração aposentada é mantida, em tese, com a contribuição dos atuais servidores e os atuais têm a expectativa de serem mantidos com as futuras gerações, essa expectativa será válida se houver, no mínimo, dois servidores em atividade para um inativo. Quando essa relação não se confirma, o sistema de repartição simples se torna absolutamente inviável.

No nosso funcionalismo, por exemplo: no Magistério já são 58,6% de inativos; no Quadro Geral, 62,1%; e nos técnicos científicos, 68,2%. É uma situação em que nós temos que pensar e achar alternativas. Não é simplesmente uma questão teórica.

A previdência trabalha muito com um princípio que é bem desenvolvido na Europa, que é a solidariedade entre as gerações. Aqui existem ‘n’ aspectos – e não vou entrar nisso – do que seja exatamente solidariedade, mas essa boa-vontade entre uma e outra geração se coloca em risco com isso. É muito plausível que as futuras gerações, que terão um nível de benefício e condições de elegibilidade muito diferente das nossas, não suportarão bancar o que hoje é o benefício previdenciário. E não estou falando de um terceiro imaginário, estou falando de nós, amanhã, do que será essa geração no dia de amanhã.

A despesa com pessoal pulou de R\$ 11 bilhões, em 2010, para R\$ 20 bilhões. Já estamos em vinte e poucos bilhões. Isso gera um impacto na própria sociedade.

Mas isso também não é tão bem compreendido. Se, em 1998, a nossa Constituição já vem um pouco no contrafluxo daquilo que a doutrina e os Governos pensavam sobre previdência, nós fizemos, no mínimo, para o servidor público, três reformas muito importantes: a Emenda Constitucional n. 20, em

1998; a Emenda Constitucional n. 41, em 2003; e a Emenda Constitucional n. 47, em 2005.

Vejam, ainda assim, como as coisas não são fáceis. Evidentemente que não vou entrar no mérito da questão, mas aqui no Estado, em 2012-2014, foram aprovadas, quase pela unanimidade da Assembleia Legislativa, quatro leis (Leis ns. 13.961, 14.158, 14.639 e 14.640) em que, para determinadas categorias do funcionalismo, retroagimos para antes da reforma de 1998. Chegamos, nessas leis, a abandonar a noção de tempo de contribuição, que é o mínimo – e que a própria solidariedade exige que todos nós temos que contribuir –, para voltarmos à noção de mero tempo de serviço.

As aposentadorias especiais, com paridade e integralidade, aquilo que já havia acabado em 1998, foram ressuscitadas numa legislação muito recente. Ora, isso tem um custo para todo o funcionalismo. É claro que determinadas categorias devem ter um tratamento diferenciado, por questões de insalubridade, periculosidade, etc. Mas isso tem um limite. A massa do funcionalismo, aquele funcionalismo que é uma minoria hoje, que não está sujeito à aposentadoria especial, acaba pagando uma conta um pouco alta demais.

Para ir diretamente ao que eu gostaria de afirmar. Paralelamente a isso, e paradoxalmente, no dia 02 de fevereiro de 2016, o ex-Secretário da Fazenda publica um artigo com o seguinte título: O Rio Grande precisa crescer. Ele começa o artigo assim: *“Elementos da crise estrutural do Rio Grande do Sul, a dívida e a previdência, foram objeto de debate político por mais de 15 anos, e agora estão resolvidos em razoáveis termos”*. Será? Será que nós conseguimos resolver a dívida e a previdência em razoáveis termos?

Recentemente, no ano de 2017 –, o IPEA começou a publicar nas suas Cartas de Conjuntura um estudo muito aprofundado sobre a dinâmica dos regimes próprios de previdência social, especialmente do período 2006-2015, que nos atingem diretamente.

Em 2006, diz o IPEA, apenas um Estado da Federação comprometia mais do que 19,5% da sua receita corrente líquida, o Estado mais preocupante da Federação. Em 2006 era só um, o Rio Grande do Sul. Em 2015, já são quatro: Santa Catarina, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, sendo o Rio Grande do Sul com a situação mais séria, diz o IPEA. Apenas São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul respondem, por exemplo, por 62% de todo o déficit previdenciário dos Estados. Nós não conseguimos, aparentemente, encaminhar tão bem essa questão.

Falando rapidamente sobre o que significam as aposentadorias especiais no Estado, sem entrar no mérito de merecimento, ou não, tem-se que elas, hoje, são a maioria absoluta e, não por acaso, naqueles Estados que têm os maiores déficits previdenciários.

A reforma da previdência, nesse modelo, muito pouco trabalha essa questão, infelizmente. Já tive a oportunidade de dizer isso ao Secretário de Previdência, Doutor Marcelo Caetano, que é uma pessoa conhecedora do assunto. Aquele

servidor que está nas regras permanentes, como demonstrou o Economista Darcy há pouco, já está, de certa forma, equilibrado. Trinta e cinco anos de contribuição com sessenta anos de idade já é razoável, não que não tenhamos que repensar isso frequentemente, até porque não se faz previdência sem considerações à demografia. Qualquer estudo previdenciário que não leve em conta os dados demográficos é algo fantasioso.

Mas esse servidor, bem ou mal, está equilibrado. O problema são aqueles que estão fora das regras. São aquelas aposentadorias e pensões – porque são basicamente desses dois benefícios de que estamos tratando – que estão gerando um problema muito sério à sustentação do regime. Casualmente, são esses Estados já citados que têm mais aposentadorias especiais no seu rol.

Há outro dado que o Economista Darcy trouxe e que também é muito preocupante em relação ao futuro dos Estados brasileiros. Diz uma pesquisa também do IPEA, reproduzida na Folha de São Paulo de 30 de julho do presente ano: *“O peso previdenciário afeta as contas das sete maiores economias do País – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Bahia”*. E aqui eles fazem exatamente a seguinte comparação: o que se gasta ou qual é o custo da previdência – que trata do passado, da proteção daqueles que lograram eleger um benefício – em relação ao futuro, por exemplo, o gasto com educação.

Diz a pesquisa: *“A maior distorção ocorre no Rio Grande do Sul, que gasta em previdência o triplo do que destina à educação. E o déficit financeiro do RPPS, especialmente no Rio Grande do Sul, é o principal componente da crise fiscal dos Estados e vai aumentar muito nas próximas décadas”*.

Na minha consideração sobre a previdência, o que seria fundamental? É óbvio que a sustentabilidade de qualquer sistema depende da capacidade de a economia promover crescimentos contínuos, de gerar renda e movimentar o setor produtivo como um todo. Nenhum sistema vai estar imune a essas variações. Mas o que se pensou sobre isso, como um encaminhamento?

Estive recentemente consultando os boletins que o site do IPE publica (Boletim de Informações Previdenciárias, 2015 e 2016). É um avanço considerável. A transparência e a certeza dos elementos com que se está a lidar na questão previdenciária é de importância muito grande.

Nas duas ocasiões em que fui Presidente do Conselho Deliberativo do IPE, verificava que entre 80% e 90% do tempo de debate que havia no âmbito do Instituto de Previdência era dedicado, ao menos no âmbito do Conselho, à saúde, e não à previdência. Porém, a saúde é contingente, à saúde o servidor se vincula se quiser, ou não. A Previdência, que é obrigatória, que é estrutural ao Estado, ocupava muito pouco tempo. Ela ainda era vista como surgiu no Rio Grande do Sul no Século XIX, quase como uma continuidade daquele contrato ou daquela vinculação que se estabelecia com Estado. É uma obrigação do Estado, independentemente de qualquer outra consideração.

Casualmente, um dos autores do livro *A Quarta Revolução: a corrida global para reinventar o Estado*, Adrian Wooldridge, foi entrevistado recentemente, em outubro deste ano, numa revista de grande circulação nacional. Na entrevista ele fala que há necessidade de o mundo inteiro reinventar o papel do Estado e que isso vai acontecer muito rapidamente, porque a tecnologia está indo numa velocidade tal que o modelo atual já tem que ser repensado. E a quarta revolução, em última análise, é a revolução tecnológica. Mas ele diz: qual é a primeira providência, então, para enfrentar esse forte desequilíbrio? Porque os cidadãos não estão mais dispostos a bancar um Estado tão pesado, que gera déficits crescentes. Nós tivemos uma mostra aqui, na nossa Assembleia Legislativa, em relação ao aumento da alíquota de ICMS. A população não quer mais pagar esse tipo de conta.

Na visão dele, então, qual é a primeira alternativa? *“Os estados têm que dispor de organizações tecnocratas” – tecnocratas, aqui, é no sentido não apenas político, mas no sentido de um desenvolvimento acadêmico, a partir de conhecimento – “que determinem regras em assuntos como aposentadorias: o valor dos benefícios, a idade mínima, quem tem direito, quase tudo relacionado a esse assunto. Por um lado, o governo não poupa o suficiente. Por outro, gasta demais com as aposentadorias, e isso pressiona o déficit cada vez mais. Em última instância, o país irá à bancarrota.”*

A partir disso, nos demos conta de que devemos, no Rio Grande do Sul, começar um programa sério de governança e planejamento nessa área, empoderando o gestor. Hoje, o gestor único, em que pese a qualificação que têm os seus técnicos, precisa ser muito mais eficiente e ter condições para fazer isso. Precisa ser um gestor que não apenas relate o dado previdenciário estadual, mas que faça um planejamento efetivo do futuro previdenciário do Estado. E para isso, ainda que com algumas alterações promovidas, que talvez não tenham sido as mais eficazes, encaminhamos à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar nº 206/2017, que implementa efetivamente, no Estado do Rio Grande do Sul, a unidade gestora previdenciária.

Temos que nos dar conta, a partir de números que o IPE já divulga, de fazer um planejamento. Cada projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa, cada mudança de administrativa, que norteie o Estado do Rio Grande do Sul daqui para frente, tem que levar em conta o futuro. Não pode o Estado do Rio Grande do Sul continuar prometendo benefícios previdenciários, que sabe, pelo déficit apresentado aqui, que não teremos como bancar.

Eu gostaria de tratar aqui de um aspecto que preocupa a todos nós hoje, que é a Segurança Pública. O que está acontecendo com a segurança? Por que nós tivemos, inclusive, de recorrer à Força Nacional para nos dar segurança? Estes números não são fáceis de obter, exigem uma certa pesquisa. Aqui, estou falando da Brigada Militar porque é a única categoria que ainda não está no RPC, no regime de previdência complementar. Em 10 anos, aposentamos nada menos do que 12.017 servidores militares no Estado do Rio Grande do Sul, com a idade média de 48 anos. A mulher brigadiana se aposenta com 45 anos, com expectativa de vida de 90 anos.

Número de aposentadorias nos últimos 10 anos da Brigada Militar:

Ano	Servidores aposentados	Média de idade	Repercussão financeira anual
2006	879	47	85.123.244,43
2007	1.243	48	129.778.512,21
2008	1.225	47	126.336.154,36
2009	927	47	99.644.875,84
2010	672	47	73.712.215,66
2011	605	47	70.748.540,21
2012	625	47	70.416.393,00
2013	752	48	84.704.169,14
2014	1.285	48	144.871.085,47
2015	1.881	48	112.831.587,82
2016	1.923	48	210.113.123,55
Total	12.017	48	1.246.934.773,28

Obs: o aumento considerável da repercussão financeira no ano de 2016 se deve às Leis nº 14.517/2014 e 14.518/2014, que concederam reajustes de 2015 a 2018.

Estou falando de 12 mil servidores, que representam é 60% do efetivo da BM, aposentados nos últimos 10 anos, como uma repercussão anual, só essas aposentadorias – não estou dizendo que está errado ou que se comete alguma irregularidade, estou dizendo que nós temos que começar a refletir sobre isso –, de R\$ 1.246 bilhões. Quase R\$ 1.250 bilhões de repercussão só nos últimos 10 anos.

Número de servidores ativos e inativos da Brigada Militar, com as respectivas repercussões financeiras (ano-base 2016):

Categoria Brigada Militar	Vínculos	Total de vantagens Folha (mensal)	%
Ativo	19.257	127.110.246,62	31,15
Inativo	24.123	209.227.601,92	51,37
Outros (pensões)	378	1.406.430,27	0,34
Pensões (IPE)	9.808	70.218.941,41	17,21
Total	53.188	407.963.220,22	100

Obs: Dados de 2017 mostram um volume de pensões de 9.924.

Um servidor que é fundamental na questão da Segurança Pública, é exatamente o servidor da Brigada Militar. Nós temos hoje 19.257 ativos e 24.123 inativos. Vejam a diferença do valor da folha, ao mês: R\$ 127 milhões/mês para o ativo e R\$ 209 milhões/mês para o inativo. Proporção é de 51% para 31%. Se incluirmos as pensões – são 9.808 pensionistas, R\$ 70 milhões –, chegamos a um gasto total de quase R\$ 408 milhões/mês com pessoal. É um gasto significativo.

As contribuições somam R\$ 33 milhões/mês e o percentual, para manter a folha, é de 8,11%.

Valor das contribuições sociais

Ativos	12.578.355,67
Inativos	16.287.239,64
Pensionistas	4.233.545,87
Total	33.099.141,18
Percentual	8,11%

Números totais - Brigada Militar - 2016

Situação funcional	Vínculos	Folha Total mensal	Folha Total anual	%
Ativos	19.257	127.110.246,62	1.652.433.206,06	31,15
Inativos e pensionistas	34.309	280.852.973,60	3.651.088.656,80	68,84
Total	53.188	407.963.220,22	5.303.521.862,86	100

Estes são os números totais de 2016. Sobre isso aqui nós temos que começar a refletir. Nós temos 19.000 vínculos em atividade para nos dar segurança, mas a folha total chega a 34.309, ou seja, cerca de 70% do que se gasta em pessoal na Brigada Militar é para inativos e pensionistas. Em 10 anos, mantidas as projeções, mesmo com as contratações, vamos chegar a um percentual de 80%, para pagar na folha geral desse órgão específico, de inativos e pensionistas.

Vejam os números, nós vamos fechar 2018 gastando R\$ 15 milhões/dia em pessoal, só nesse órgão, a Brigada Militar. Isso é significativo, são R\$ 15 milhões por dia, e 80%, em 10 anos, serão para benefícios previdenciários. Nós teremos 20% de todo esse recurso que a sociedade entrega na forma dos mais variados tributos, e nós sabemos o quanto são indiretos esses tributos e o que isso significa. Isso não é uma crítica, mas um pedido de reflexão. Será que esse é o modelo de segurança que nós podemos imaginar?

Nós já temos 70% do custo total. Fechamos, em 2016, em R\$ 5.303 bilhões. Passa dos R\$ 5,5 bilhões este ano e em 2018. Passa dos R\$ 15 milhões/dia, nós vamos chegar a mais de R\$ 16 milhões/dia só em pessoal. Não há nenhuma crítica àqueles que já lograram obter benefícios previdenciários, mas há, sim, um pedido de reflexão para o Estado.

Mesmo para esses que já lograram obter o seu benefício, eu finalizaria com um artigo, recentemente publicado no jornal O Estado de São Paulo. O título é o seguinte: Privilégio Adquirido. Não vou tratar aqui de todo o artigo. "O governo brasileiro gasta, por ano, 127.692 com cada militar reformado". Diz o articulista ao final: "A conta está nas mãos das gerações que nem estavam vivas quando tais direitos foram adquiridos". Já há um questionamento ao direito adquirido. As futuras gerações – nós estamos sentados em direitos tão bem adquiridos – talvez tenham uma visão diferente.

Eu trago também um artigo de um professor português, João Carlos Simões Gonçalves Loureiro, da Universidade de Coimbra. Eu estive lá recentemente e peguei esse livro. Não vamos dizer que se trata de um liberal da Agenda de Chicago, etc. É da Universidade de Coimbra, um espectro político esquerdo.

Sobre direitos adquiridos, para que nós consigamos refletir: *“A categoria dos direitos adquiridos, ‘vested right or quality rights’, mas, principalmente, com origem na língua alemã, ‘wohlverdient recht’ – e, quando diz wohlverdient recht, a tradução é direito bem adquirido ou direito bem merecido – “merece ser revisitada. Com efeito” – e ele está falando do direito europeu – “nas últimas décadas, uma captura do estado por parte de certos interesses e grupos permitiu a afirmação de um conjunto de direitos, não raro com manifesta desproporção, nomeadamente quanto aos seus montantes. Os direitos adquiridos, enquadrados em termos de intangibilidade das prestações, converteram-se na armadura de imunização de privilégios que violam vários princípios, tal como a igualdade, a justiça intergeracional e a sustentabilidade. Assim, a sabedoria dos princípios, portadores de uma inelutável nota axiológica, tem sido subvertida pela indiferença, em termos de valores de grupos de interesse”.*

Ora, já há um debate que não é apenas de matérias jornalísticas, mas é um debate acadêmico. Se nós não formos os agentes da transformação e da adequação do Estado, podem ter certeza de que as futuras gerações o farão, e farão talvez de uma forma muito mais radical.

Tomara que consigamos, pelo menos com uma camada de inteligência aqui do Estado, nós mesmos sermos os agentes transformadores, de uma forma bastante razoável, de uma forma que não seja com o radicalismo, que se pode, desde já, antever.

A minha compreensão é a de que não podemos exigir através tributos, do aumento da carga tributária, a solução do que vem por aí. Nesse ponto específico da questão tributária, nós estamos colhendo o fruto de anos de laissez-faire, na verdade. Não cabe aqui fazer um histórico, mas a nossa previdência tem 170 anos. Ela é muito anterior ao Instituto de Previdência do Estado. É claro que, num Estado enxuto, no Século XIX, cada ato de aposentadoria não era validado se não aprovado por lei específica da Assembleia Provincial.

A dimensão que tomou o Estado, esse Estado Administrativo ao qual me referi, deveria ter sido acompanhada de um planejamento. A verdade é que não houve planejamento. E nós estamos colhendo, de forma muito dolorosa o fruto disso tudo. Hoje, nós temos setores do Estado que estão vivendo na mais absoluta opulência e, por outro lado, aquilo que é entregue para a sociedade, muitas vezes, está cada vez mais carente.

Nós temos sentido também a falta de prestação de certas obrigações do Estado, e de uma obrigação fundamental também para com o seu servidor. O Estado também tem a obrigação de, quando promete qualquer tipo de benefício para o servidor, cumprir.

A perspectiva – e é o que os dois economistas, que também são filósofos e pensadores, o Wooldridge e o John Micklethwait, dizem –, é que no momento de crise é que tem que vir a solução.

Acho que chegou a hora. Não sei quais são as condições políticas que vamos ter para fazer algo um pouco mais aprofundado. A própria reforma da previdência deve enfrentar pontos que não estão enfrentados, e não vou entrar

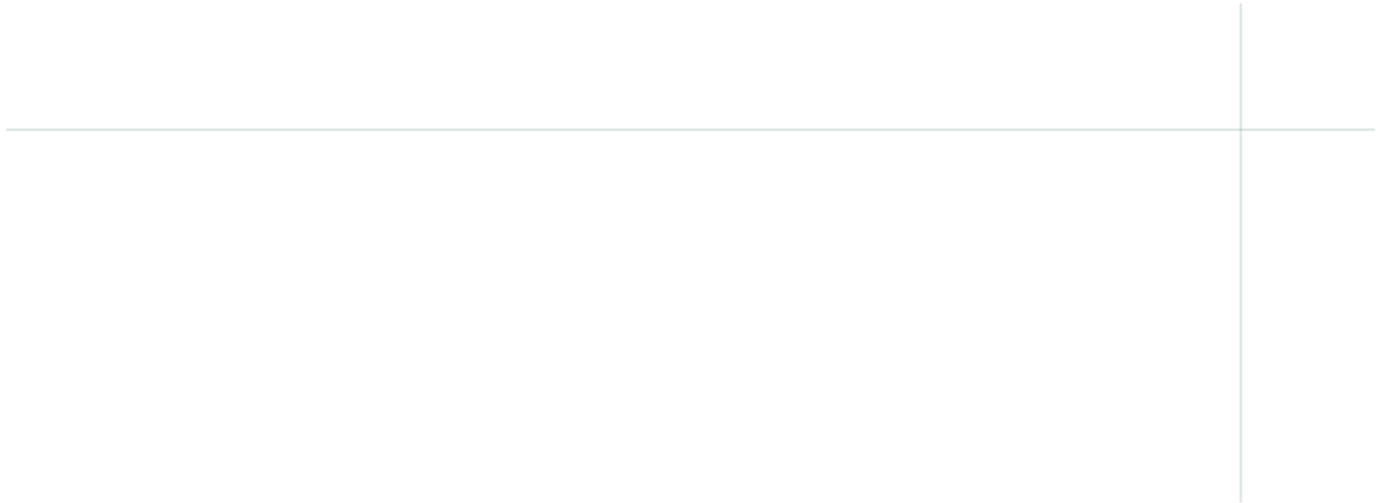
aqui na questão pontual, não pela polêmica, mas pelo próprio tempo. Mas, se não agora, em 2019 vamos ter que enfrentar algumas questões centrais do Estado, estruturais do Estado, porque senão não vamos ter uma boa perspectiva para entregar à população, que está carente. No Estado Administrativo, a população quer mais.

E isso passa também por um incremento da revisão de alguns gastos. Tenho a certeza de que a gestão vai ser necessária, a partir de alguns processos de tecnologia, inclusive.

Vejam, sequer temos acesso a todos os dados do Estado nessa questão previdenciária. Alguns setores não trabalham de forma transparente, de forma científica, de forma elaborada com os dados. Como é que vamos fazer planejamento se não dispusermos de todos os dados expostos para a população? Era um mito, até três anos atrás, a própria divulgação dos vencimentos dos servidores.

É claro que essa evolução tem sido constante de alguma forma, mas também algumas involuções têm sido verificadas, talvez não exatamente no Executivo.

Então, trazendo esse debate, trazendo para a população a realidade que vai se apresentar – e que já tem se apresentado de forma muito dolorosa aos servidores do Poder Executivo –, não tenho dúvida de que, em 2019, vamos ter que encarar alguns desafios de forma muito séria. A população talvez seja também um agente transformador.





GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
GOVERNANÇA E GESTÃO