

A SITUAÇÃO DAS PREVIDÊNCIAS ESTADUAIS¹

JOSUÉ PELLEGRINI²

RESUMO

Este estudo analisa a situação da previdência dos servidores estaduais. A dinâmica das despesas previdenciárias é um aspecto central da delicada situação fiscal de muitos estados. De modo geral, os números apontam desequilíbrios tanto sob o aspecto financeiro, como o atuarial. Ademais, o quadro vem se agravando ao longo dos anos e as perspectivas não são favoráveis, em particular por conta da redução do número de servidores ativos em relação ao de inativos, da baixa contribuição previdenciária e de regras que possibilitam aposentadoria precoce e benefícios elevados em relação à remuneração na ativa. O quadro se torna ainda mais complicado com o elevado número de servidores de categorias com regras mais favoráveis em relação aos servidores em geral, notadamente professores e militares. A análise individualizada dos estados aponta diferenças marcantes entre estados. Os estados mais novos, TO, AP, RO e RR apresentam, em geral, melhor situação, embora também tenham déficit atuarial. Já em alguns estados a situação é mais grave, como MG, RJ, RS, RN e SC. A alteração das regras previdenciárias do servidor estadual parece ser o modo mais eficaz de enfrentar os atuais desequilíbrios e as perspectivas desfavoráveis. Nesse sentido, a PEC nº 6, de 2019, a reforma previdenciária em tramitação no Congresso Nacional, é oportuna, pois altera as regras de modo a postergar aposentadorias e reduzir o valor dos novos benefícios em relação à remuneração da ativa.

¹ O objetivo deste Estudo enquadra-se entre as atribuições da IFI, previstas no art. 1º da Resolução do Senado nº 42, de 2016.

² Analista da IFI e Consultor Legislativo do Senado Federal.

COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

1º VICE-PRESIDENTE

Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG)

2º SECRETÁRIO

Senador Eduardo Gomes (MDB-TO)

2º VICE-PRESIDENTE

Senador Lasier Martins (Pode-RS)

3º SECRETÁRIO

Senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ)

1º SECRETÁRIO

Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

4º SECRETÁRIO

Senador Luis Carlos Heinze (PP-RS)

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º SUPLENTE

Senador Marcos do Val (PPS-ES)

3º SUPLENTE

Senador Jaques Wagner (PT-BA)

2º SUPLENTE

Senador Weverton (PDT-MA)

4º SUPLENTE

Senadora Leila Barros (PSB-DF)

Secretário-Geral da Mesa

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Diretora-Geral

Ilana Trombka

Secretaria de Comunicação Social

Angela Silva Brandão

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretor

Rodrigo Octávio Orair

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Alexandre Augusto Seijas de Andrade | Daniel Veloso Couri
Josué Alfredo Pellegrini | Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Luiza Muniz Navarro Mesquita | Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: SECOM/COMA

Sumário

Introdução	4
I – A situação financeira atual das previdências estaduais.....	5
I.1 - Déficit e despesa previdenciária estadual	5
I.2 - Razão de dependência	9
II- Evolução das contas da previdência estadual.....	11
II.1 – Fatores que elevaram o déficit previdenciário estadual de 2006 a 2015	11
II.2 – Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e redução das despesas com ativos	14
III – Situação atuarial das previdências estaduais	16
IV – Alguns desafios para o equilíbrio financeiro e atuarial das previdências estaduais	20
IV.1 – Servidores com idade média elevada	20
IV.2 - Elevada participação de servidores com regras especiais.....	20
IV.3 – Problemas na fase de transição para a previdência complementar.....	21
IV.4 – Algumas projeções para os déficits das previdências estaduais.....	23
V – Mudanças previstas na PEC 6/2019 e previdência estadual	25
V.1 – O lado das contribuições.....	25
V.2 – O lado das despesas.....	28
V.3 – Impactos fiscais esperados sobre os estados	32
VI - Considerações finais.....	35
Referências Bibliográficas.....	37

Introdução

A situação fiscal dos estados piorou bastante ao longo desta década³. As despesas cresceram bem acima das receitas. Como consequência, os resultados primários se deterioraram, a dívida cresceu e os investimentos caíram. Nos estados em situação mais grave, há dificuldades para pagar os encargos da dívida e até as despesas com pessoal. O efeito mais perverso se dá sobre a disponibilidade de serviços adequados à população. Boa parte do problema reside nas despesas com pessoal. Os estados encontram crescente dificuldade para respeitar os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente por conta das despesas com inativos.

Este texto analisa a situação das previdências estaduais. O momento é oportuno, pois essas previdências são deficitárias e a tendência é de piora ao longo do tempo, trazendo um componente de dramaticidade na delicada situação fiscal atual de muitos estados. Ademais, está em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 6, de 2019, de iniciativa do Poder Executivo Federal, a chamada reforma previdenciária, que pretende imprimir mudanças importantes na previdência dos servidores públicos, nos quais se incluem os servidores estaduais.

A análise das previdências estaduais aqui desenvolvida será perseguida em seis partes. A primeira trata dos números atuais da previdência dos estados, notadamente despesas e déficits financeiros. A segunda comenta a evolução das previdências estaduais no período 2006-2015, quando os desequilíbrios se agravaram. A terceira aborda a situação atuarial das previdências estaduais, quando se constata que todos os estados estão atuarialmente desequilibrados. A quarta analisa alguns desafios para a gestão responsável das previdências estaduais e que deverão pressionar as despesas nos próximos anos. A quinta, por fim, comenta as mudanças propostas pela PEC 6/2019, como solução para os desequilíbrios das previdências estaduais. A sexta, por fim, tece considerações finais.

³ Ver Maciel (2016) para uma análise da situação fiscal dos estados.

I – A situação financeira atual das previdências estaduais

I.1 - Déficit e despesa previdenciária estadual

Cada estado possui seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), por meio do qual se assegura aos respectivos servidores (administração direta, autarquias e fundações) o pagamento de benefícios previdenciários, notadamente aposentadorias e pensões. Esses pagamentos devem ser financiados com as contribuições dos servidores durante sua vida funcional, somadas ainda às contribuições do próprio ente.

A previdência dos servidores públicos (União, estados e municípios) está prevista no art. 40 da Constituição Federal. Logo em seu *caput* determina-se que o regime previdenciário deve observar *critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*. Equilíbrio financeiro quer dizer igualdade de receitas e despesas a cada período. Já equilíbrio atuarial é um critério mais rigoroso, pois requer essa igualdade considerando-se o horizonte de tempo com compromissos assumidos junto aos segurados, tempo esse que chega a décadas.

As receitas e despesas da previdência estadual derivam em boa medida das normas legais e constitucionais que regem os requisitos para a obtenção dos benefícios, a fórmula de cálculo no momento que os benefícios são concedidos, a regra de correção dos benefícios e as alíquotas de contribuição cobradas dos segurados e entes. As regras que vigem atualmente e as propostas pela PEC 6/2019 serão vistas adiante.

Considerando-se as regras vigentes, e em que pese a exigência constitucional de equilíbrio nas contas previdenciárias, quase todos os estados apresentam déficits financeiros e atuariais. Vale dizer, as contribuições dos servidores e dos entes não são suficientes para financiar os benefícios pagos a cada ano e, mantidas as regras, também não serão suficientes no futuro. Nos estados, há um agravante em relação ao que se observa na União que é o peso de certas categorias de servidores, contempladas com regras mais flexíveis que as aplicadas aos servidores estaduais de forma geral, algumas das quais definidas em leis estaduais. Esse tema também será tratado adiante.

A insuficiência das contribuições para cobrir boa parte das despesas previdenciárias dos estados é suprida com aportes do tesouro nacional (afora as contribuições feitas pelo ente), o que reduz a parcela de receitas destinadas à prestação adequada dos serviços públicos. Se a insuficiência for crescente ao longo do tempo, o que parece ser o caso, mantidas as regras atuais, o deslocamento dos serviços públicos deverá se acentuar ao longo do tempo. Daí a necessidade de alteração dessas regras, o quanto antes.

As receitas, despesas e déficits previdenciários dos estados podem ser obtidos no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) – Suplemento Previdência do Servidor Público, disponível com informações relativas a 2017⁴. Esse suplemento oferece duas medidas diferentes para essas variáveis, a originada do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), previsto no art. 53, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a proveniente do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), ambos com dados alimentados pelos próprios estados, mas que apresentam resultados distintos⁵.

⁴ O Suplemento pode ser visto na página eletrônica da Secretaria da Previdência do Ministério da Economia (<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>).

⁵ No caso dos déficits, há ainda uma terceira aferição produzida pela própria Secretaria do Tesouro Nacional, no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal (PAF), com déficits em geral mais elevados do que os observados nas outras duas fontes. Ver os

As medidas disponíveis são problemáticas e, por isso, precisam ser vistas com cautela. Ver a respeito desses problemas Santos e outros (2017c) e Santos e outros (2018). De qualquer modo, com certeza ajudam a delinear o quadro das finanças das previdências estaduais.

A soma das despesas previdenciárias dos estados chegou a R\$ 158,8 bilhões e a R\$ 161,1 bilhões, pelo DIPR e RREO, respectivamente. Já o déficit total foi de R\$ 77,8 e R\$ 88,9, bilhões, na mesma ordem. Tais déficits correspondem, respectivamente, a 1,2% e a 1,4% do PIB e a 12,9% e a 14,7% da receita corrente líquida (RCL).

A Tabela 1 informa as despesas e déficits previdenciários discriminando-se os estados, em percentual da RCL, de acordo com as fontes acima apontadas⁶. Os estados estão discriminados em ordem crescente de déficits e despesas, mesmo entre os que se encontram na mesma faixa. Os números relativos ao total dos estados estão também dispostos na tabela, como se fossem um estado, com a sigla BR, o que permite comparar a situação de cada estado, com a média dos estados. A Tabela A, por sua vez, apresentado ao final deste estudo, como anexo, permite ver os números de cada estado, bem como um conjunto maior de variáveis relevantes para o desempenho da respectiva previdência estadual.

TABELA 1 - DESPESAS E DÉFICITS DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES ESTADUAIS - 2017

Déficits - % RCL	DIPR	RREE
Superávit	RR, RO, TO, AP	RR, AP, TO, RO
Até 5%	PA	DF, PI, PA
Acima de 5 a 10%	AM, AC, MT, SE, MA, CE, BA	AM, CE, MA, MT, AC
Acima de 10 a 15%	DF, PI, ES, GO, SP, PE, MS, BR, PR, PB, AL, MG	GO, ES, PE, PR, SP, AL, MS, PB, BR, BA
Acima de 15 a 20%	RN, SC	SE, SC, RN
Acima de 20%	RJ, RS	RJ, RS, MG

Despesas - % RCL	DIPR	RREE
Até 10%	RR, AP, RO	RR, AP, RO
Acima de 10 a 15%	TO, AM, AC	TO, AM
Acima de 15 a 20%	PA, MA, CE, SE	MA, AC, CE, PA, PI
Acima de 20 a 25%	MT, SP, PB, ES, GO, PR, PI, PE	DF, GO, SP, ES, PB, MT, PR, AL, PE
Acima de 25 a 30%	AL, BR, BA, MS, RN, SC	BR, BA, SC, MS, SE
Acima de 30%	MG, DF, RS, RJ	RN, MG, RS, RJ

Fonte: Suplemento do Servidor - AEPS 2017. Elaboração: IFI.

números no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais -2018, pgs. 25 e 26, disponível na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-divulga-o-boletim-dos-entes-subnacionais-de-2018>).

⁶ A RCL é utilizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 2º, IV) para acompanhar os limites de despesa com pessoal dos entes federados, incluindo os estados. Corresponde às receitas tributárias e demais receitas correntes, somadas às transferências recebidas da União, deduzidas das transferências feitas aos municípios, das contribuições dos servidores ao regime previdenciário próprio e da compensação financeira entre o regime próprio e o Regime Geral da Previdência Social, quando o servidor contribui com os dois regimes durante sua vida ativa. Os números da RCL dos estados podem ser obtidos em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>.

Quanto ao déficit previdenciário, observa-se a existência de alguns estados com superávit ou perto do equilíbrio, alguns com déficit muito elevado e a maior parte em um grupo intermediário, com déficit entre 5 e 15% da RCL. No primeiro grupo, estão os estados ditos *novos*, RR, AP, TO e RO⁷. PA está próximo desse grupo. No segundo grupo, estão RS, MG e RJ, justamente os estados que se encontram em situação fiscal mais delicada, acompanhados ainda de SC e RN. No terceiro grupo, está a maior parte dos estados: AM, AC, MT, MA, CE, BA, GO, PE, PR, SP, PB, ES, MS, AL e SE. Há ainda DF⁸ e PI cujo enquadramento é mais difícil, pois a situação varia muito conforme a medida utilizada.

É importante chamar a atenção para o significado de déficits previdenciários muito elevados. No RS, por exemplo, o déficit está próximo dos 30% da RCL nas duas medidas. Em MG, isso acontece em uma medida. Já no caso do RJ, nas duas está acima de 20%. Isso significa que cerca de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{3}$ de toda a receita disponível está sendo utilizada para cobrir as despesas da previdência dos servidores, não podendo, portanto, ser destinada a investimentos públicos e a áreas como saúde, educação e segurança ou mesmo para conter a expansão do endividamento.

O Quadro A, ao final do texto, mostra a participação dos segurados na previdência estadual em relação à população local. Essa participação varia de 1,6% no MA e CE a 5,6% no DF e AC. Na média dos estados, é 2,4%. Trata-se de um percentual relativamente pequeno da população com um custo relativamente alto em termos de absorção das receitas disponíveis para todos os fins.

Em relação às despesas, percebe-se um grupo de 5 a 6 estados com despesas de até 15% da RCL; outro grupo de 9 a 10 estados com despesas acima de 25% da RCL; e um grupo intermediário de 12 a 14 estados, com despesas de 15 a 25% da RCL. A distribuição dos estados por faixa se dá de modo mais ou menos similar ao observado quando se analisa os déficits. É um resultado esperado, já que os estados com maiores despesas tendem a ter os maiores déficits. Tal afirmação merece maior atenção.

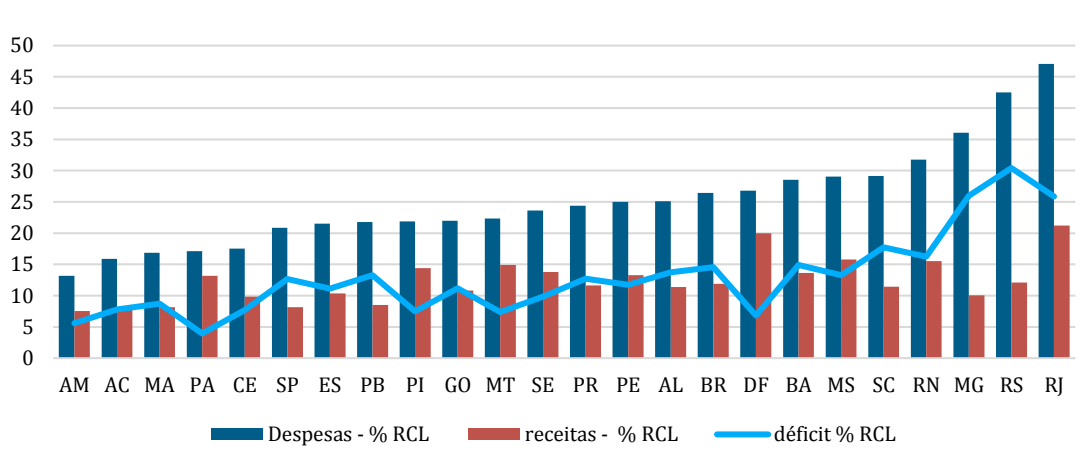
Um estado com despesas e receitas equivalentes a 30% e a 15% da RCL, respectivamente, tem déficit de 15% da RCL, enquanto um estado com despesas e receitas de 20% e 10% tem déficit de 10%. Note-se que o déficit do primeiro é maior que o do segundo, mesmo que ambos arrecadem com contribuições o equivalente à 50% das despesas. Para que os déficits fossem iguais em 10% da RCL, o primeiro teria que arrecadar 20% da RCL, vale dizer, 66% das despesas. Observando-se os números dos estados brasileiros, isso não acontece. Em certos casos, estados que gastam mais que outros, arrecadam até menos como proporção das despesas.

⁷ AP, RR e TO foram transformados em estados em 1988, os dois primeiros a partir de território já existente e o terceiro pelo desmembramento de Goiás. RO foi convertida de território em estado em 1981. A situação de regimes previdenciários mais recentes tende a ser mais favorável, pois compostos por segurados mais jovens e maior participação de ativos em relação a inativos. Ademais, no AP e RR, os servidores civis e militares em outubro de 1993 são pagos pela União, se assim optaram. Em RO, o mesmo vale para os servidores existentes em 1987.

⁸ Os gastos com segurança do DF são pagos pela União, de acordo com o art. 21, XIV da Constituição Federal. A inclusão ou não dessa parcela nas contas do DF pode ser a responsável pela disparidade.

Com o intuito de respaldar essa afirmação, o Gráfico 1 mostra as despesas, receitas e déficits dos estados, como proporção da RCL, posicionando os estados em ordem crescente de tamanho da despesa. As contas previdenciárias de cada estado correspondem à média simples das informações provenientes do DIPR e do RREO. Os quatro estados novos não foram incluídos, pois os percentuais distam bastante dos demais, prejudicando a visualização gráfica. O estado BR retrata a média dos estados.

GRÁFICO 1 – DESPESA, RECEITA E DÉFICIT DAS PREVIDÊNCIAS ESTADUAIS- % RCL -2017



Fonte: Suplemento do Servidor - AEPS 2017. Elaboração: IFI.

Observe-se que as receitas como proporção da RCL não acompanham de forma evidente as despesas aferidas do mesmo modo. Isso não ocorre em termos absolutos, como mostra os déficits retratados na Tabela 1, e nem mesmo como proporção das despesas.

As alíquotas cobradas dos servidores estaduais não podem ficar abaixo dos percentuais cobrados dos servidores federais, atualmente em 11%. Entretanto, não há restrição legal para a cobrança em percentuais mais elevados, o que já é feito em alguns estados. Mesmo assim, a regulagem não ocorre de modo a garantir o equilíbrio financeiro dos planos previdenciários ou, ao menos, manter certa proporção entre despesas e contribuições.

Não cabe aqui aprofundar o porquê dessa constatação. A título especulativo, pode-se apontar algumas razões. Primeiramente, se as despesas são muito elevadas, as alíquotas requeridas tornam-se simplesmente proibitivas. A partir de certo ponto, o foco do ajuste precisa recair sobre o controle das despesas, mais do que na majoração das alíquotas.

Em segundo, mesmo que haja espaço, há resistência política à majoração das alíquotas, o que não acontece pelo lado do aumento dos benefícios. Vale dizer, os servidores ativos e inativos resistem ao aumento das alíquotas, mas os ativos não resistem ao aumento dos benefícios, mesmo que isso possa prejudicá-los no futuro, com a perda de sustentabilidade da previdência e o comprometimento do pagamento dos compromissos futuros.

A terceira possível razão associa-se à opção predominante das providências estaduais pelo regime de repartição. A resistência dos ativos ao aumento das alíquotas é maior nesses casos, pois a sua contribuição financia o benefício dos inativos e não o seu próprio benefício, no futuro, como se dá no regime de capitalização. Ainda mais se os ativos forem chamados a financiar benefícios considerados excessivamente elevados e que provavelmente não serão usufruídos por eles no futuro por razões de sustentabilidade.

As informações disponíveis no Gráfico 1 permitem destacar a situação de alguns estados, a começar pelos três estados com despesa acima de 35% da RCL. Chama a atenção a baixa arrecadação de MG e RS, inferior à de vários estados com despesas mais baixas (em relação à respectiva RCL). Como ostentam despesas muito elevadas, 36,1 e 42,5% da RCL respectivamente, o resultado são os dois mais elevados déficits dentre as 27 unidades. Quanto ao RJ, embora seja o recordista de despesas, 47,1% da RCL, mantém seu déficit praticamente no mesmo nível do de MG, por conta da arrecadação, também recorde entre os estados.

O DF consegue compensar com receitas parte dos elevados gastos, o que não acontece com SC, o quarto maior déficit. Já em um patamar mais baixo de despesas, entre 20 e 25% da RCL, MT e PI fazem um bom trabalho em termos de arrecadação, diferentemente de SP e PB. O destaque entre os estados com despesas mais baixas é o PA que mantém o déficit em nível reduzido com a ajuda da receita⁹.

Enfim, vê-se, como base nos números acima apresentados, que, na grande maioria dos estados, em uns casos mais do que em outros, os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, determinação prevista no já comentado art. 40 da Constituição Federal, não estão sendo seguidos.

I.2 - Razão de dependência

Um indicador decisivo para o equilíbrio das contas previdenciárias é a relação entre o número de servidores ativos e de inativos, incluindo-se nesse segundo grupo, para simplificação, aposentados e pensionistas. Esse indicador pode ser chamado de razão de dependência. A explicação para a sua importância é simples. Os ativos contribuem e os inativos recebem os benefícios. Na verdade, os inativos também contribuem no caso dos servidores públicos, mas apenas a partir do teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), atualmente em R\$ 5.839,45.

Se os inativos recebem benefícios que equivalem, por exemplo, a 88% da remuneração da atividade e não contribuem, e se os ativos contribuem com 11% sobre sua remuneração, são necessários 8 ativos para financiar um inativo. Se for considerada a contribuição do ente em igual percentual, a relação necessária cai de 8 para 4. Um número inferior a esse tende a gerar déficits nas contas

⁹ É curioso observar que os números da receita com contribuições não parecem nitidamente associados com as alíquotas cobradas dos servidores em cada estado, conforme informadas pelo Suplemento do Servidor relativo a 2017. Tal fato mereceria melhor análise. Dentre os estados que cobravam alíquota de 14%, em 2017, estavam RJ, PI, RS, SC e GO, 14,25% nesse último caso. PE, SE e BA cobravam, respectivamente, 13,5%, 13% e 12%. Os demais 19 estados optavam pelos mesmos 11% vigentes no âmbito federal. Algumas mudanças de alíquotas ocorreram ao longo de 2017 e posteriormente.

previdenciárias, a serem cobertos pelo estado, além da sua contribuição. Esse número pode ser menor, em função das contribuições feitas pelos inativos.

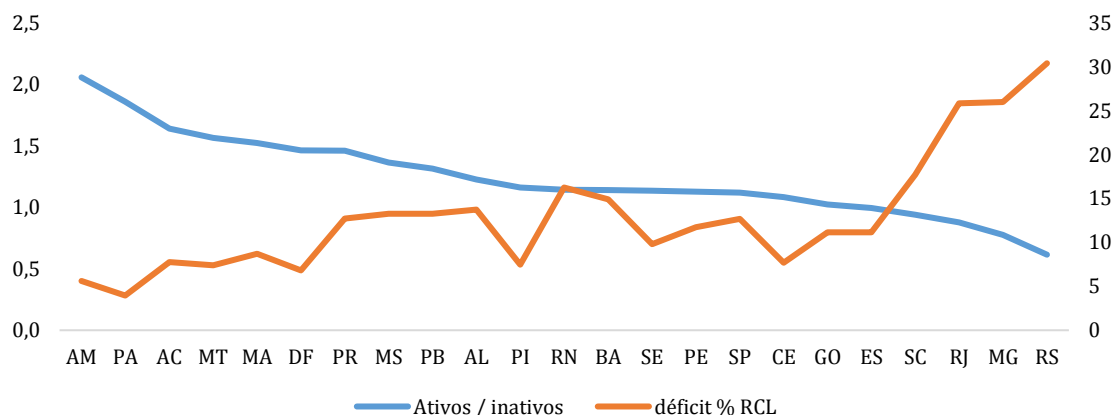
Considerando-se todos os 27 estados, a relação entre ativos e inativos, em 2017, era de apenas 1,13, vale dizer, os servidores em atividade correspondiam a 113% dos aposentados e pensionistas. A composição dos segurados e a razão de dependência de cada estado podem ser vistas no Quadro A, ao final do texto.

No referido ano, havia 4,63 milhões de segurados, sendo 2,45 milhões de ativos, 1,67 milhão de aposentados e 504 mil pensionistas. À exceção dos quatro estados novos, todos os outros 23 tinham relação bem abaixo de quatro. No AM e PA, a relação estava em cerca de 2; em 9 estados estava entre 1,2 e 1,6; em 8 a relação se aproximava da unidade; e em 4, era inferior à unidade: RJ e SC com 0,9, MG com 0,8 e RS com 0,6. Como os estados com mais servidores estavam nesses dois últimos grupos, a média dos estados chegou ao 1,13 já indicado.

O Gráfico 2 posiciona os estados em ordem decrescente de relação entre ativos e inativos, juntamente com o respectivo déficit previdenciário. Os dados foram extraídos do Suplemento do Servidor relativo a 2017. Os quatro estados novos não foram considerados para facilitar a visualização.

A existência de vários estados com relação muito próxima da unidade torna menos evidente a ligação entre as duas variáveis. Ademais, o déficit não depende exclusivamente dessa relação. Mesmo assim, é possível ver que o déficit é maior em estados cuja relação é baixa e vice-versa.

GRÁFICO 2 - RELAÇÃO ENTRE ATIVOS E INATIVOS E DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO NOS ESTADOS -2017



Fonte: Suplemento do Servidor - AEPS 2017. Elaboração: IFI.

II- Evolução das contas da previdência estadual

II.1 – Fatores que elevaram o déficit previdenciário estadual de 2006 a 2015

É possível se argumentar que os números acima retratam apenas o ocorrido em um ano, no caso 2017. Entretanto, os números disponíveis relativos aos anos anteriores indicam um crescimento do déficit previdenciário dos estados. Vale comentar a evolução nos anos passados, mais exatamente no período 2006-2015, objeto de estudo feito por Santos e outros (2017a) e que servirá de base para mostrar os números pretéritos. Identificar os fatores que atuaram no passado recente ajuda a entender melhor como se chegou na atual situação e os desafios que se colocam para a busca do equilíbrio das previdências estaduais.

De acordo com o referido estudo, os resultados encontrados mostram que o déficit previdenciário dos estados, a preços de janeiro de 2017, subiu significativamente de 2009 a 2015, depois de alguma queda no biênio 2007-2008¹⁰. Assim, o déficit passou de R\$ 51,37 bilhões, em 2006 (R\$ 47,92 bilhões, em 2008) para R\$ 77,39 bilhões, em 2015, aumento de 50,7%, no período. Esse último valor correspondia a 13,2% da RCL e a 1,2% do PIB, em 2015.

A piora ocorreu em todos os estados, à exceção dos estados ditos novos, com menos compromissos previdenciários (AP, RO, RR e TO) que mantiveram superávits, ainda que pequenos. Em São Paulo, não houve aumento do déficit, mas isso se deveu à correção nas contribuições em 2007-2008. Após essa fase de redução do desequilíbrio, o déficit voltou a subir e chegou em 2015 ao patamar observado em 2006.

Segundo os autores, esse aumento se deveu, de modo geral, há dois motivos: a) o número de servidores estaduais inativos cresceu 37,9% no período 2006 a 2015, enquanto o número de ativos caiu 3,4%; b) o valor do benefício médio pago aos inativos cresceu 32,7% em termos reais no período, fruto, em grande medida, do aumento de 50,8% do valor da remuneração média dos servidores ativos, também em termos reais.

É útil, entretanto, tratar os estados individualmente para identificar as peculiaridades que, aliás, mostram diferenças importantes. O primeiro motivo acima diz respeito à relação entre ativos e inativos. Conforme visto, como se tratam em geral de regimes nos quais a contribuição dos ativos financia os benefícios pagos aos inativos, quanto menor essa relação, mais problemática é o financiamento da previdência, com maior ônus para o tesouro estadual.

Quanto aos servidores ativos (estatutários e militares), dos 27 estados 13 aumentaram o número de servidores, comparando-se os anos de 2006 e 2015, embora apenas nos casos de MT, PA, AP, PR, RO, RR e TO o acréscimo tenha superado os 10%. Em 14 estados, houve queda do número de servidores no período, cerca de 17% em Minas e Rio Grande do Sul e 12% em São Paulo.

Em relação aos inativos (estatutários e militares), todos estados tiveram aumentos e significativos. Em 16 estados, o acréscimo superou os 40%. Essa dinâmica parece decorrer do perfil etário dos servidores, mas também das regras que regem à

¹⁰ Por conta do tratamento conferido aos dados pelos autores, eles não são estritamente comparáveis com os dados relativos a 2017, apresentados acima, colhidos diretamente das estatísticas disponíveis. A principal intenção aqui é identificar a tendência das contas previdenciárias e os fatores subjacentes.

concessão dos benefícios, como aposentadorias e pensões, notadamente quanto à exigência de idade mínima e tempo de contribuição relativamente baixas.

Vale observar que, em 2003, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 41, que promoveu uma reforma nas regras dos servidores públicos, tornando-as mais rígidas. Sem ela, é possível que o incremento dos inativos tivesse sido ainda mais acentuado. Mas pode-se dizer também que a previsão de regras de transição nessa emenda e na Emenda nº 47, de 2005, destinadas aos servidores mais antigos, enfraqueceu o impacto pretendido da reforma.

Como o aumento dos inativos superou o aumento dos ativos, mesmo para aqueles que empregaram mais servidores no período, em todos os estados houve diminuição da relação entre ativos e inativos, à exceção de PA e PR cujas relações permaneceram estáveis. Vale reforçar que essa relação é decisiva para o resultado financeiro das previdências estaduais, pois, de modo geral, a contribuição dos ativos financia o pagamento dos benefícios aos inativos. Quanto menor a relação, maior tende a ser o déficit previdenciário.

A Tabela 2 mostra a relação entre ativos e inativos das previdências estaduais em 2006 a 2015. Dos 27 estados, 19 mudaram de faixa. Os outros 8 estados permaneceram na mesma faixa, embora a relação também tenha caído, à exceção dos dois estados já citados.

TABELA 2 - RELAÇÃO ATIVOS/INATIVOS DAS PREVIDÊNCIAS ESTADUAIS

	2015*	2006**
Até 1,5	BA, CE, ES, MG, PB, RJ, RS, SC, SP	CE, RS, MG
Acima de 1,5 até 2	AL, GO, MA, MS, PE, PI, PR, SE	ES, PR, RJ, SC
Acima de 2 até 2,5	RN, DF, MT, PA	BA, PA, PB, PE, PI, SP
Acima de 2,5 até 3	AC, AM	AL, DF, GO, MA, MT
Acima de 3 até 4,0		MS, RN, SE
Acima de 4 até 5	TO	AM
Acima de 7	AP, RO, RR	AC, AP, RO, RR, TO

Fonte primária: Santos, 2017a. Elaboração IFI.

Obs.: *RN refere-se a 2013 e RR a 2014. ** MG refere-se a 2011 e Roraima a 2010

Com essa dinâmica, a relação entre ativos e inativos que já não era tão elevada em 2006 tornou-se bastante baixa, em 2015, de modo geral. Em 2006, 18 estados já tinham no máximo 3 ativos para cada inativo, sendo que 3 deles, com relação de até 1,5. Em 2015, 17 tinham relação de até 2, sendo 9 abaixo de 1,5. No RS, a relação já estava abaixo de 1, vale dizer, mais inativos que ativos.

Esses dados suscitam questões como a da capacidade de muitos estados cumprirem a contento ou não suas atribuições constitucionais com um número menor de servidores. Trata-se de tema relevante, mas que foge da questão previdenciária, foco deste estudo. A esse respeito, o ponto a ser destacado é a da crescente dificuldade de se financiar a previdência estadual quando o número de contribuintes cai continuamente em relação ao número de beneficiários.

É verdade que inativos também contribuem para a previdência, mas, em que pese os salários mais elevados dos servidores em relação aos empregados do setor privado, ainda assim, uma boa parcela dos servidores ganha valor próximo ou abaixo do teto do RGPS. A parcela da remuneração abaixo desse teto não sofre a incidência da alíquota previdenciária.

O outro motivo apontado pelo estudo de Santos e outros (2017a) está relacionado ao aumento real da remuneração dos servidores ativos no período 2006-2015. Esse aumento elevou as contribuições recolhidas, já que a remuneração é a base de incidência da alíquota previdenciária. Entretanto, o efeito sobre o valor real dos benefícios predominou amplamente, por meio de dois canais.

O primeiro deriva da chamada paridade, regra segundo a qual o benefício do inativo é corrigido pelo mesmo índice e no mesmo momento da correção da remuneração do servidor ativo. Embora a paridade tenha sido suprimida do texto constitucional pela Emenda nº 41, de 2003, a reforma previu também regras de transição para os que já eram servidores na ocasião. Embora não se saiba ao certo, grande parte dos atuais inativos ou já estava aposentado em 2003 ou se aposentou posteriormente, pela regra de transição. Já os pensionistas herdaram a paridade dos servidores ou aposentados já favorecidos por essa vantagem.

O segundo canal de transmissão do aumento real da remuneração dos servidores ativos para os benefícios se deve às regras que orientam o cálculo das aposentadorias e pensões, no momento em que são concedidas. O cálculo sempre leva em conta os salários recebidos na ativa, seja o último, a chamada integralidade, seja uma média de determinado período laboral. A regra prevalecente é a chamada integralidade, embora seu uso também tenha sido restringido pela referida emenda constitucional. Assim, o aumento real de remuneração dado aos servidores acabou entrando no cálculo das aposentadorias e pensões concedidas, elevando o benefício dos que ingressaram na inatividade.

Conforme visto, o valor do benefício médio pago aos inativos cresceu 32,7% em termos reais no período 2006-2015, enquanto o valor da remuneração média dos servidores subiu 50,8%, também em termos reais. Em ambas as séries, o aumento se distribuiu ao longo dos anos (exceto em 2015, quando houve estabilidade), dinâmica que parece confirmar a transmissão da correção real da remuneração para o benefício. Embora esses números possam ter sido afetados por outros fatores, como uma eventual mudança na composição do perfil do servidor, a principal variável explicativa deve ter sido a concessão de aumento real nas remunerações e benefícios.

Ainda de acordo com os números encontrados pelos autores, em todos os estados, sem exceção, observou-se aumento real de salário médio no período. Em 21 estados, o aumento superou os 3% ao ano, sendo 12 acima de 5%, sempre em termos reais. Quanto ao benefício médio, também subiu no período, ainda que menos que a remuneração. A exceção foi o Acre, com benefício real estável. Em cinco estados, não há informação disponível, incluindo SP e MG. Entre os 21 restantes, 4 tiveram aumento real acima de 5%, 5 entre 3 e 5%, e 12 abaixo de 3%.

Enfim, os acontecimentos ocorridos no período 2006-2015 atuaram para elevar o déficit da previdência dos estados. A relação entre servidores ativos e inativos caiu ao longo do período e o acentuado aumento real da remuneração dos servidores foi transmitido ao valor dos benefícios. Contudo, vale destacar, isso só ocorreu por conta de regras favoráveis aos segurados servidores públicos.

O rápido aumento dos inativos está associado à possibilidade de obtenção de benefícios com idade mínima e tempo de contribuição reduzidos, enquanto a transmissão do aumento da remuneração dos servidores ativos aos inativos deriva do cálculo dos benefícios com base na última remuneração na ativa, bem como da paridade entre as correções das remunerações e dos benefícios.

As alíquotas das contribuições, por sua vez, não foram calibradas de modo a cobrir os compromissos previdenciários. Na verdade, dado o tamanho e dinâmica desses compromissos, os percentuais requeridos teriam que corresponder à parcela elevada da remuneração ou benefício, o que torna difícil o ajuste apenas pelo lado da receita.

II.2 – Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e redução das despesas com ativos

A dinâmica observada no período 2006-2015 acima retratada ajuda a atender porque uma parcela cada vez maior de estados não consegue cumprir os limites para as despesas com pessoal previstos nos arts. 18 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso dos estados, o limite é de 60% da RCL, mas, há também o limite prudencial de 57%, quando ajustes devem ser acionados.

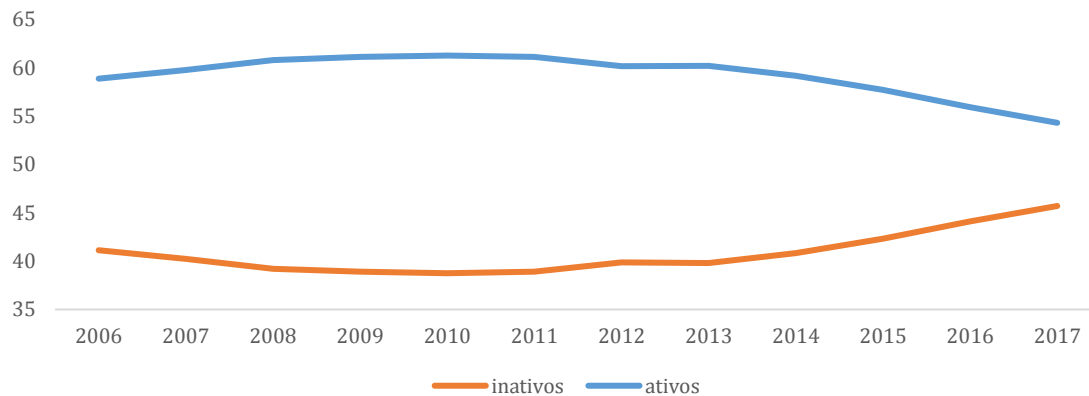
A Lei inclui nas despesas com pessoal as despesas previdenciárias, notadamente pagamento de aposentadoria aos servidores e pensão aos dependentes, quando não são custeadas pelas contribuições dos servidores e outras receitas previdenciárias. Portanto, para fins de apuração do enquadramento nos limites, considera-se na despesa com pessoal o déficit previdenciário, basicamente.

De acordo com as informações do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), também previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, 13 estados haviam superado o limite prudencial de 57%, em 2017. Entretanto, a Secretaria do Tesouro Nacional faz estimativas próprias com base nas informações obtidas no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal (PAF). Em 21 estados, as despesas com pessoal foram mais elevadas do que as encontradas com base no RGF. Em 5 estados (MG, MS, RN, SE e RS), a diferença superou os 13 pontos percentuais. Levando-se em conta os dados do Tesouro, o número de estados que ultrapassou o limite prudencial chegou a 18, em 2017, sendo que 5 deles já próximos ou acima dos 70% (RS, RJ, RN, MS e MG)¹¹.

Há que distinguir, contudo, o que parece ser uma tendência, iniciada em 2014, de perda de espaço das despesas com pessoal ativo, em favor das despesas com inativos, de modo a atender minimamente as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os números podem ser obtidos em Santos e outros (2018) e estão expressos no Gráfico 3 para o período 2006-2017.

¹¹ Esses dados podem ser vistos no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2018, pg. 24, fonte já citada na nota de rodapé nº 5.

GRÁFICO 3 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NOS ESTADOS - %



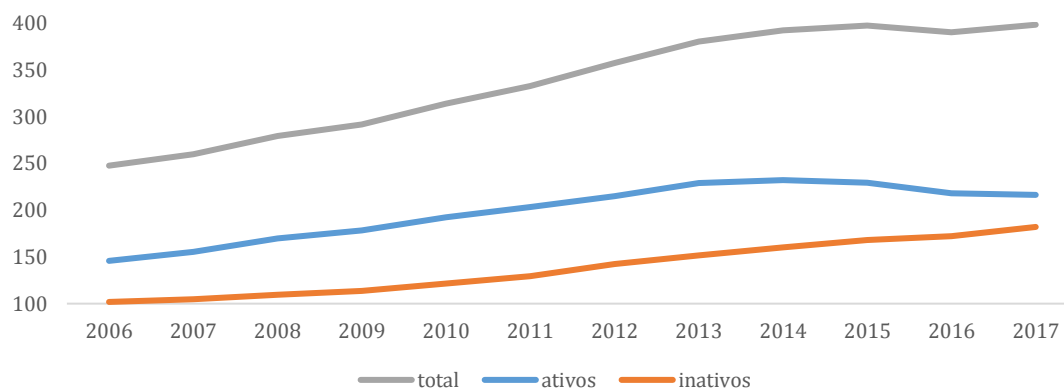
Fonte: Santos e outros (2018, pgs. 16 e 17). Elaboração: IFI.

Entre 2006 a 2013, houve certa estabilidade da composição das despesas com pessoal entre ativos e inativos. Nesse período, ao que parece, o efeito do aumento real dos salários dos servidores ativos compensou o aumento real dos benefícios e do número de inativos. As despesas com pessoal subiram de modo acentuado, mas a composição entre ativos e inativos não mudou muito.

Entretanto, a partir de 2014, a participação das despesas com inativos passou a subir continuamente, em detrimento dos gastos com ativos. Possivelmente, como efeito do agravamento da crise fiscal, os aumentos reais de salários e as contratações de servidores estaduais foram contidos, variáveis sob razoável grau de controle dos governos estaduais.

Já as despesas previdenciárias não são passíveis de controle direto, notadamente quanto ao número de inativos, dado pela dinâmica demográfica e pelas regras vigentes. Assim, continuaram subindo, conforme se observa no Gráfico 4 que mostra o aumento real (preços de abril de 2019, IPCA) das despesas com ativos e inativos, no período 2006-2017.

GRÁFICO 4 - DESPESAS COM PESSOAL NOS ESTADOS - R\$ BILHÕES DE ABRIL DE 2019



Fonte: Santos e outros (2018, pgs. 16 e 17). Elaboração: IFI.

No gráfico fica claro o rápido aumento das despesas com pessoal no período 2006-2013, advindo tanto dos gastos com inativos, como ativos. Contudo, a partir de 2014, a expansão dos gastos com pessoal foi contida, mas às custas da redução das despesas com pessoal ativo, já que as despesas com os inativos continuaram subindo, em termos reais.

Essa dinâmica deve ser resultado da redução do número de ativos em relação ao número de inativos, com a não reposição integral dos servidores aposentados. É fato que os salários dos servidores ativos subiram de modo acentuado por um bom tempo, havendo espaço para ajuste. Entretanto, a redução do número de servidores pode em algum momento comprometer os serviços cuja atribuição foi conferida aos estados pela Constituição Federal.

III – Situação atuarial das previdências estaduais

A situação das contas previdenciárias estaduais, notadamente elevados e crescentes déficits e despesas, bem como certas características que serão vistas na próxima parte, representam por si só indicações importantes de que a evolução futura dessas contas não será favorável, mantidas as regras atuais. Entretanto, evidências mais fortes podem ser obtidas por meio de análises atuariais, que buscam projetar para um período suficientemente longo de tempo as receitas e despesas esperadas dos regimes próprios estaduais.

O Suplemento do Servidor de 2017 apresenta informações atuariais a respeito das previdências estaduais. O dado mais relevante são as chamadas provisões matemáticas. Tratam-se de estimativas do total de compromissos assumidos pela previdência de cada estado junto aos segurados, incluindo os atuais inativos, bem como os atuais servidores em atividade, os quais também receberão benefícios quando alcançarem os requisitos.

Além de incluir todos os segurados, as provisões somam todos os benefícios a serem pagos no futuro, do primeiro mês até o falecimento, ou perda de condição de dependente, no caso dos pensionistas. Segundo esclarecimento feito diretamente junto à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, essas provisões já consideram as contribuições a serem feitas pelos segurados ativos e inativos, ao longo de todo o período coberto pela avaliação atuarial. Assim, as provisões equivalem, a grosso modo, à soma dos déficits financeiros do período analisado.

As provisões assim definidas assemelham-se a uma obrigação, como uma dívida que deverá ser amortizada ao longo do tempo. Não incide algo como juros, mas as provisões mudam em função da correção dos benefícios e de alterações nas regras que os balizam (requisitos, cálculo e correção) e as contribuições. Regras mais rígidas podem promover alterações significativas nas provisões estimadas.

A Tabela 3 mostra as provisões matemáticas dos estados. Os números devem ser vistos com cautela, pois os cálculos são muito sensíveis às hipóteses adotadas a respeito de variáveis decisivas para as projeções das despesas previdenciárias, a exemplo de alteração do salário e reposição de servidores ao longo do período considerado na análise¹².

¹² Outra variável decisiva é a taxa de desconto utilizada. Como as provisões correspondem ao resultado da soma dos déficits projetados relativos a vários momentos do tempo, esses valores precisam ser, antes de somados, trazidos para um mesmo momento, em geral o atual. Isso é feito mediante a aplicação de um desconto que é tanto maior quando mais distante o período a que o resultado se refere. Em geral, o desconto é feito mediante o emprego de algum indicador de taxa de juros. Por isso,

Como as projeções são feitas pelos próprios estados, a comparação entre eles é dificultada, em vista da provável opção por distintas hipóteses, além de diferenças metodológicas e períodos cobertos.

TABELA 3 - PROVISÕES MATEMÁTICAS, ATIVOS E DÉFICIT ATUARIAL DAS PREVIDÊNCIAS ESTADUAIS - 2017

	Provisões matemáticas R\$ milhões	Ativos garantidores* R\$ milhões	Déficit atuarial (provisões - ativos) R\$ milhões	Déficit atuarial / segurados (R\$ mil)	Déficit atuarial / RCL (%)	Ativos / Provisões (%)
AC	15.514	8	15.506	381	3,5	0,0
AL	80.673	241	80.432	1.137	10,9	0,3
AP	20.405	3.643	16.761	600	3,8	17,9
AM	90.121	3.357	86.764	970	7,2	3,7
BA	222.189	1.417	220.772	743	7,4	0,6
CE	166.376	504	165.872	1.179	9,3	0,3
DF	296.959	57.050	239.909	1.681	11,6	19,2
ES	99.673	3.233	96.440	1.036	7,9	3,2
GO	161.939	82	161.856	1.328	7,7	0,1
MA	40.636	3.183	37.453	351	3,0	7,8
MT	42.394	45	42.348	496	3,2	0,1
MS	22.090	108	21.982	312	2,3	0,5
MG	594.091	327	593.764	1.305	10,8	0,1
PA	168.717	4.670	164.047	1.219	9,1	2,8
PB	116.099	272	115.827	1.462	12,7	0,2
PR	328.067	8.621	319.447	1.207	8,7	2,6
PE	221.774	0	221.774	1.143	10,3	0,0
PI	70.341	114	70.227	793	8,8	0,2
RJ	770.992	138.974	632.018	1.418	12,6	18,0
RN	124.052	394	123.657	1.131	13,6	0,3
RS	332.087	917	331.170	1.099	9,4	0,3
RO	47.881	1.953	45.928	811	7,1	4,1
RR	9.032	2.203	6.829	395	2,1	24,4
SC	152.524	481	152.043	1.160	7,2	0,3
SP	1.116.598	179	1.116.419	1.170	7,4	0,0
SE	72.285	374	71.910	1.138	10,4	0,5
TO	35.748	4.957	30.790	631	4,3	13,9
Total	5.419.258	237.310	5.181.948	1.119	8,6	4,4

Fonte: Suplemento do Servidor - AEPS 2017. Elaboração: IFI.

* Inclui parcelamentos.

A tabela informa também os ativos acumulados pela previdência de cada estado. Além das contribuições, a previdência possui também ativos, como aplicações financeiras, disponibilidades, imóveis e outros ativos como créditos parcelados. Assim, os benefícios podem ser pagos com as contribuições, e também com o retorno ou a alienação

quanto maior a taxa de juros utilizada no cálculo atuarial, menores são os resultados projetados no futuro trazidos para valor presente e, por consequência, menores as provisões encontradas.

dos ativos. Por fim, a tabela mostra o déficit atuarial que corresponde à diferença entre as provisões e os ativos.

O primeiro ponto a destacar na Tabela 3 é a soma das provisões de todos os estados, R\$ 5,4 trilhões, em 2017. Deduzidos os ativos, chega-se ao déficit atuarial total de R\$ 5,2 trilhões. Para fins de comparação, nesse mesmo ano, o saldo do total da dívida dos estados, incluindo o passivo junto à União, bancos e credores externos, era de R\$ 776, 3 bilhões, de acordo com as estatísticas de dívida pública do Banco Central.

O tamanho daquele número mostra ao quanto o passivo estadual chega quando se projeta a ocorrência de déficits previdenciários por um longo período de tempo. A boa notícia é que esse passivo não está dado como ocorre com uma dívida contratual, pois, conforme dito, os compromissos derivam das regras vigentes a respeito de contribuições e benefícios, regras essas que podem ser alteradas, em busca de um maior equilíbrio atuarial.

Em uma análise mais individualizada, nota-se que todos os estados têm déficit atuarial. Inclusive os estados novos, com superávit financeiro em 2017, o que mostra que, mesmo nesses casos menos problemáticos, há tendência ao desequilíbrio. Os déficits atuariais dos estados mais ricos são os mais elevados. Em SP, o déficit chega a R\$ 1,1 trilhão, seguido de RJ, MG, RS e PR. Entretanto, esses números não são diretamente comparáveis, pois não levam em conta o tamanho do estado e o número de segurados participantes. Para tornar os números mais comparáveis, a Tabela 3 mostra também o déficit atuarial por segurado e em função da RCL, para cada estado.

Quanto ao primeiro indicador, nota-se que o déficit atuarial per capita (por segurado) supera R\$ 1 milhão em 16 estados, sendo que no DF, recordista, o valor é de R\$ 1,7 milhão. Esse é o valor médio das obrigações liquidas de contribuições e ativos assumidas pelo estado e, portanto, pela população local, perante cada segurado. Comparativamente à RCL, existem 20 estados cujo déficit atuarial é 7 vezes maior que a RCL. Em 7 estados, essa relação é menor, de 2,1 a 4,3 vezes: RR, MS, MA, MT, AC, AP e TO. Esse grupo está também entre os 11 estados cujo valor per capita do déficit atuarial é inferior a R\$ 1 milhão.

Há que se lembrar que essa comparação entre estados é sempre problemática por conta da questão das hipóteses, metodologias e período considerado na avaliação atuarial em cada caso, e que pode levar a projeções subestimadas. Na verdade, o total de R\$ 5,2 trilhões do déficit atuarial somando-se todos estados, bem como os déficits calculados em cada estado, devem ser interpretados como uma referência mínima, pois passíveis de subestimação.

Outro ponto a ser salientado na Tabela 3 é o baixo valor dos ativos detidos pelas previdências estaduais, R\$ 237,3 bilhões, o equivalente a 4,4% das provisões de R\$ 5,4 trilhões. Caetano (2016), p. 14, compara os regimes estaduais e municipais com as entidades fechadas de previdência complementar e constata que os primeiros tinham, em 2013, 2,35 vezes mais segurados, mas as entidades tinham 3,7 vezes mais ativos. A razão para a baixa presença de ativos está na predominância da opção pelo regime de repartição em detrimento da capitalização. Tal afirmação merece melhor análise.

Ao longo dos últimos 15 anos, grande parte dos estados optou por fazer a chamada segregação de massas, vale dizer, em determinado momento, segregou os segurados em dois grupos. O modo como a segregação foi feita variou em cada caso, mas, normalmente, um grupo foi composto de inativos e servidores ativos com idade e tempo de contribuição mais elevados e o segundo, por servidores há menos tempo na administração pública ou que ingressaram após a segregação. Vale alertar que a segregação não se

confunde com a opção feita por muito estados pela previdência complementar que será discutida adiante.

O primeiro grupo segregado permaneceu no regime de repartição, de acordo com o qual os segurados ativos financiam o pagamento dos inativos. Enquanto isso, o segundo opera com regime de capitalização. Nesse caso, as contribuições são investidas e os recursos acumulados utilizados no futuro para o pagamento dos benefícios dos segurados do próprio grupo. Assim, é da natureza desse segundo grupo a acumulação de ativos.

Em ambos os grupos, o ente faz aportes caso as receitas não cubram as despesas, já que os benefícios são definidos, de acordo com as regras vigentes. A principal diferença entre eles é que, no segundo, o estado faz uma espécie de poupança para pagar os benefícios no longo prazo.

Ao longo das duas últimas décadas, 16 estados optaram por fazer a segregação e ainda a mantinham em 2017. Esse número não inclui pelo menos outros 7 estados que seguiram o mesmo caminho e, depois, desfizeram a segregação. Santos e outros (2018), pg. 18, informa quais estados optaram ou não pela segregação de massas e em que ano isso ocorreu¹³.

Em que pese esse quadro de opção pela segregação, os ativos acumulados pelas previdências estaduais ainda parecem muito reduzidos, conforme se vê na última coluna da Tabela 3. Esses ativos só superaram os 10% em relação às provisões em apenas cinco estados, sendo três estados novos, mais RJ e DF.

No caso desses dois últimos, os ativos de R\$ 139 e R\$ 57 bilhões, respectivamente, corresponderam, somados, a 82,6% dos ativos de todos os estados. No entanto, esses montantes não parecem associados a opção por regime de capitalização dado que muito elevados frente ao acumulado pelos demais estados e ao tempo transcorrido desde que as opções foram feitas. No RJ, a segregação foi feita em 2013, e no DF, em 2007, já desfeita em 2017.

Há, por outro lado, estados que fizeram segregação a mais tempo e acumularam um montante ainda muito baixo de ativos, a exemplo da BA que segregou em 2007 e tem ativos que correspondem a apenas 0,6% das provisões. Seguem-se outros casos similares, com segregação feita na década passada: AM (2003 e 3,7%); AL (2009, 0,3%); ES (2004, 3,2%), MA (1996, 7,8%) e PR (2004, 2,6%).

¹³ Apenas 4 estados nunca optaram pela segregação: AC, MT, PE e SP. 7 estados optaram, mas voltaram atrás: DF, GO, MS, MG, RN, SC e SE. Os demais 16 estados optaram e ainda mantém a segregação. São os seguintes, acompanhados dos respectivos anos de segregação: MA (1996), AM (2003), ES (2004), RR (2004), PR (2004), AP (2005), BA (2007), RO (2008), AL (2009), RS (2012), TO (2012), PI (2013), RJ (2013), PB (2013) e CE (2014) e PA (2016).

IV – Alguns desafios para o equilíbrio financeiro e atuarial das previdências estaduais

Apesar das fragilidades que cercam os cálculos do déficit atuarial dos estados, os cerca de R\$ 5,2 trilhões dão uma dimensão dos desafios a serem enfrentados na gestão das previdências estaduais. Cabe explicitar alguns desses desafios que devem (ou deveriam) estar retratados de algum modo nesse número.

IV.1 – Servidores com idade média elevada

A baixa e decrescente razão de dependência é um dos principais problemas das previdências estaduais. Em parte, isso se deve ao perfil etário dos servidores estaduais. Quanto mais elevada a idade desses servidores, mais elevados tendem a ser os fluxos de novas aposentadorias, e menor a razão de dependência, se o quadro de servidores ativos não for recomposto.

De acordo com Santos e outros (2017b, pg. 7), com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), em 2015, a idade média dos servidores era de 44,9 anos. 31,6 % dos servidores tinham mais de 50 anos. Curiosamente, mesmo com o acentuado aumento de inativos no período 2006-2015, houve pequeno aumento da idade média dos ativos frente aos 43,5 anos, de 2006, além de relevante incremento da participação de servidores com mais de 50 anos, já que, em 2006, essa participação era de 24,1%.

Há diferenças importantes entre os estados. A participação dos servidores ativos com mais de 50 anos era mais baixa que a média nacional, em ordem decrescente de distância, nos seguintes estados: RR, MT, TO, DF, ES, SC, AP, MG e MS, sendo que MT, TO e DF distavam cerca de 10 pontos da média. Já entre os estados com participação acima da média, em ordem crescente de distância, estavam: AL, BA, PE, PI, RN, PB, CE e MA. Nesse último estado, o percentual era de 50,1%, 18,5 pontos distantes da média. Por fim, estavam os estados com percentuais próximos da média nacional, PR, RJ, RO, PA, SP, SE, GO, AC, AM e RS.

IV.2 - Elevada participação de servidores com regras especiais

Além do perfil etário dos servidores, outro fator que reduz a razão de dependência são as regras que possibilitam aposentadoria precoce. No caso dos estados, há um agravante: a elevada participação de servidores que contam com regras especiais, mais favoráveis do que as existentes para os servidores de modo geral. Entre essas categorias destaque aos professores do ensino infantil, fundamental e médio e policiais e bombeiros militares.

No primeiro grupo, a aposentadoria pode ser requerida com apenas 25 anos de contribuição e 50 anos de idade se mulher, exigência que passa para 30 e 55 anos, respectivamente, se homem. A existência de regras de transição nas Emendas Constitucionais nºs 41, de 2003, e 47, de 2005, podem reduzir ainda mais essa idade para quem ingressou antes de 2003 no serviço público.

No caso dos militares, as regras são estabelecidas por lei estadual, mas são, em geral, mais favoráveis que a observada para os demais servidores. Normalmente são 30

anos de tempo de serviço, podendo contar o tempo de contribuição como civil, embora em alguns estados seja cobrado tempo mínimo de serviço militar. Há ainda os policiais civis que se aposentam com os mesmos tempos de contribuição dos professores, mas não há idade mínima e é preciso comprovar tempo mínimo de serviço policial de 20 e 15 anos, para homem e mulher, respectivamente.

Santos (2017b, pg. 5), com base em fontes diversas, calcula que, em 2013, na média dos estados, 49,5% dos servidores ativos correspondiam a servidores com regras mais favoráveis de aposentadoria, sendo 27,7% de docentes da educação básica, 17,5% de militares e 4,2% de policiais civis. Novamente, há grande discrepância entre os estados. No RJ, RS, MA e AP, o percentual total é igual ou superior a 62%. AM, ES, MG, BA e SC também ficaram acima da média nacional. Na outra ponta, ao redor de 40%, estavam PR, RO, PB, SE, RN e CE.

Dois estudos mais recentes de Santos e outros (2019) e Schettini e outros (2019) focam nos militares dos estados. Vários dados relevantes são apresentados. Em 2016, eram 843,7 mil militares, sendo 252,1 mil aposentados e 456,6 mil ativos, grande parte praças (não oficiais) e policiais militares (não bombeiros). Os gastos com militares inativos e pensionistas dos estados subiu de 3,8% para 6,4% da RCL de 2006 a 2017. Nesse ano, o montante gasto estava um pouco acima dos 6,1% da RCL de despesas com ativos. Em alguns estados, o percentual estava ao redor de 10%, como DF, MG, RJ e RS¹⁴.

Duas características da passagem para a inatividade ajudam a atender o peso dos gastos com militares inativos nos estados. Essa passagem se deu com a idade média de 49,9 anos, enquanto a média dos servidores civis estaduais masculinos foi de 58,7 anos, no período 2012-2016. Já a remuneração média dos militares inativos em 2016 era 50% superior à dos ativos, enquanto os servidores civis aposentados receberam o equivalente a 90% da remuneração dos ativos. Assim, os militares estaduais passam para a inatividade muito cedo e com benefícios mais altos do que a remuneração em atividade.

Ainda em relação à idade, 39% dos militares ativos tinham mais de 40 anos, enquanto 60% dos aposentados tinham menos de 60 anos, em 2016. A conjugação dos dois números, permite identificar um grande potencial de novos aposentados nos próximos anos. Os maiores contingentes entre os estados tinham números não muito distintos desses: SP, 84,7 mil militares ativos, e percentuais de 37 e 56%, respectivamente; RJ, 61,9 mil, 40 e 52%; MG, 47,5 mil, 35 e 58%; BA, 34 mil, 46 e 60%.

IV.3 – Problemas na fase de transição para a previdência complementar

Outro desafio que precisa ser levado em conta para se avaliar a evolução das previdências estaduais diz respeito à chamada previdência complementar prevista nos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal. A partir de 2012, 16 estados optaram pela sua instituição, embora 8 ainda não a tenham implementado. Vale observar que a PEC 6/2019 altera a redação do referido § 14º para tornar a implementação obrigatória, e não opcional, para União, estados e municípios, em um prazo de dois anos da promulgação da emenda. A União já instituiu a previdência complementar em 2013.

Posta a previdência complementar em funcionamento, o ente pode limitar até o teto do RGPS os benefícios previdenciários dos servidores públicos que ingressarem

¹⁴ Os gastos com segurança do DF são pagos pela União, de acordo com o art. 21, XIV da Constituição Federal. AP, RR e RO também têm peculiaridades, conforme visto em nota de rodapé anterior.

no serviço público a partir de então ou os que optarem, mesmo já sendo servidor. Por isso, esse modelo funciona exatamente de acordo com o regime de repartição até o teto. O servidor contribui com a alíquota normal, predominantemente de 11%, sobre a parcela da sua remuneração que vai até o teto e as receitas assim geradas são revertidas para a previdência do ente. Feitas as contribuições durante o período requerido pelas regras previdenciárias, o estado paga o benefício até o teto durante a aposentadoria do servidor.

Se o novo servidor ou optante tiver remuneração superior ao teto, resta-lhe duas opções. Ou fica segurado apenas até o teto, como os segurados do RGPS, e junta economias por outro meio qualquer para a futura aposentadoria ou ingressa na previdência complementar. Nesse caso, passa a contribuir com a aplicação de uma alíquota sobre a parcela da remuneração que exceder o teto, e as receitas assim geradas, juntamente com a contribuição do ente, são capitalizadas e utilizadas para o pagamento dos benefícios acima do teto do servidor, no futuro. Assim, na aposentadoria, o servidor recebe benefício garantido até o teto do RGPS, e a parcela excedente resulta do desempenho da capitalização de suas contribuições (mais a do ente) para a previdência complementar.

Diferentemente da capitalização feita na segregação de massas vista acima, na qual os ativos acumulados servem ao pagamento dos benefícios de todos os segurados do grupo, e o estado complementa quando os recursos não são suficientes, na previdência complementar, as contribuições acima do teto são individualizadas para o pagamento dos benefícios do respectivo servidor, em sua aposentadoria. O benefício resulta da capitalização, já que não é definido, não havendo, portanto, compromisso de aportes do estado em caso de insuficiência de recursos.

Por tudo isso, a previdência complementar, diferentemente da segregação, uma vez instituída, torna-se de difícil reversão já que, acima do teto, funciona como previdência privada. As contribuições, ativos e compromissos assumidos pela previdência complementar também não se confundem com as contas das previdências estaduais.

Em que pese as diferenças, a previdência complementar traz um mesmo problema que a segregação de massas. No longo prazo, a primeira resolve o problema da previdência dos servidores públicos, pois o valor dos benefícios pagos no futuro se limitarão ao teto do RGPS. Já a segunda, ainda que em menor medida, também é benéfica no longo prazo, pois os benefícios serão pagos com os recursos capitalizados, ainda que, nesse caso, possa ser necessário o suporte dos entes, já que os benefícios são definidos.

O problema de ambos se dá na fase de transição, na qual o regime de repartição vai perdendo importância, em favor da capitalização. Nessa fase, o ente se depara com redução de receita e aumento de despesa, ao mesmo tempo que precisa pagar os benefícios dos servidores mais antigos. O aumento das despesas ocorre porque, em regimes de capitalização, as contribuições do ente precisam ser efetivamente desembolsadas para poderem ser capitalizadas e utilizadas no pagamento futuro dos benefícios. No regime de repartição, também há contribuição do ente, mas, nesse caso, ela é meramente contábil, pois permeia com o próprio ente.

A redução da receita ocorre na segregação de massas, pois a contribuição dos servidores ativos do grupo segregado no regime de capitalização deixa de ser utilizada para pagar os inativos que se concentram basicamente no regime de repartição. Isso ocorre, pois as contribuições precisam ser capitalizadas para o pagamento dos benefícios futuros. No caso da previdência complementar, a receita cai porque a alíquota de contribuição dos novos servidores ou optantes se aplica apenas sobre a parcela da remuneração que vai até o teto.

Esse problema da fase de transição torna ainda mais desafiadora a gestão das contas previdenciárias. A impossibilidade de usar as contribuições de parte dos servidores ativos para pagar benefícios e o maior desembolso com as contribuições do próprio ente se somam ao já comentado baixo número de ativos em relação ao número de inativos para pressionar o déficit da previdência estadual.

Essas dificuldades podem levar outros estados a voltarem atrás em sua opção pela segregação de massas, além dos que já retrocederam: RN, DF, MG, SC, SE, GO e MS. Ajudam a entender também porque 11 estados ainda não tenham instituído a previdência complementar e dos 16 que já o fizeram, apenas a metade a implementou¹⁵. No longo prazo, resolve o problema, mas, na transição, aumenta os desequilíbrios das previdências estaduais.

IV.4 – Algumas projeções para os déficits das previdências estaduais

Em face dos desequilíbrios das contas da previdência estadual e das perspectivas desfavoráveis ganha proeminência análises que indiquem a evolução esperada dessas contas, se nenhuma providência for tomada. Os números do déficit atuarial já são por si só evidência da necessidade da adoção de medidas que busquem o equilíbrio dessas contas, mas vale indicar outros estudos.

Uma análise desse tipo pode ser vista em Caetano (2016), com base em dados do Anuário Estatístico da Previdência de 2013 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Supondo-se reposição dos servidores ativos, de modo que a quantidade permaneça constante ao longo do tempo, uma primeira conclusão é que o número de inativos ultrapassaria o de ativos em alguns anos e continuaria crescendo até se estabilizar em 152% do número de ativos, na década de sessenta.

Como resultado, em 2060, o déficit previdenciário seria quatro vezes maior em termos reais do que o verificado em 2013. Esse déficit aumentaria 3,8% ao ano, em média, em termos reais até 2050 ou 5,3% e 4,3% até 2030 e 2040, respectivamente.

Esses percentuais indicam o quanto a RCL teria que crescer apenas para que a previdência não elevasse sua participação no orçamento estadual. A contribuição previdenciária que precisaria ser cobrada de ativos e inativos (inclusive sobre a parcela do salário abaixo do teto do RGPS) para equilibrar as contas no período 2015-2050 seria de 54%, vale dizer, mais da metade da remuneração recolhida para cobrir as despesas previdenciárias.

Diante da evidente insustentabilidade das previdências estaduais, Caetano refaz os cálculos com base em duas reformas previdenciárias, uma menos rigorosa e outra mais. A primeira reforma elimina a aposentadoria antecipada de professores e militares, sem regra de transição. Portanto, aplicada imediatamente sobre todos os que ainda não alcançaram os requisitos para a aposentadoria no início da vigência da reforma.

Como resultado, o número de inativos aumentaria até se estabilizar em 130% do número de ativos, na década de cinquenta, insuficiente para conter a aumento do

¹⁵ As opções dos estados em relação à previdência complementar podem ser vistas em Santos e outros (2018, p. 18). Os estados que a instituíram, acompanhados dos respectivos anos de instituição, são os seguintes: SP (2011), RJ (2012), PE (2013), CE (2013), RO (2013), ES (2013), MG (2014), BA (2015), SC (2015), RS (2015), GO (2015), PI (2016), SE (2017), DF (2017), AL (2017) e RN (2018). Desses, os que implementaram, acompanhados dos respectivos anos de implementação, foram os seguintes: RJ (2012), SP (2013), ES (2013), MG (2014), SC (2015), BA (2015), GO (2016) e RS (2016).

déficit que cresceria 3,5% ao ano, em termos reais, em média, até 2060 (4,7% até 2030 e 3,9% até 2040). Já a alíquota de contribuição paga por ativos e inativos necessária para equilibrar as contas de 2015 a 2050 seria de 49%. Portanto, com essa reforma, o impacto seria positivo, mas claramente insuficiente para controlar o déficit previdenciário em nível que não comprometesse seriamente a execução dos serviços de competência estadual.

A reforma mais rigorosa mantém o fim das aposentadorias antecipadas e acrescenta a idade mínima de 60 anos para homem e mulher, o fim da paridade entre a correção dos benefícios e a remuneração dos ativos, o benefício equivalente a 70% da média dos salários de contribuição e a pensão por morte equivalente a 70% da aposentadoria. Como resultado, a previdência estadual se manteria deficitária, mas com 13% de inativos em relação aos ativos, na década de cinquenta. O déficit cairia em termos reais até a década de 40, mantendo-se daí em diante em cerca de $\frac{1}{4}$ do montante sem reforma.

Em um estudo restrito aos militares, com base em certas hipóteses e mantidas as atuais regras, Santos (2019a) estima que 70,4 mil militares, 15% dos ativos em 2016, se aposentariam até 2021. Em 2026, seriam 34%. Entre 2041 e 46 todos os militares na ativa em 2016 estariam na inatividade.

Há diferenças significativas entre estados. No AM, BA, ES, MA, MG, MT, PA, RJ, RN, RO, SC e SP, o percentual de aposentados em 2021 varia de 10 a 15% do contingente de ativos existente em 2016. No AC, CE, GO, PA, PB, SE, TO, PE, PI, AP e AL o percentual supera os 20%, próximo ou maior do que 30% nos quatro últimos estados. Fruto dos novos fluxos de aposentadorias a serem concedidas no futuro, o número de aposentados militares chegaria a 500 mil em 2040, aproximadamente o dobro do existente em 2016, passando a cair lentamente a partir de meados da década de 40.

V – Mudanças previstas na PEC 6/2019 e previdência estadual

A PEC 6/2019, de autoria do Poder Executivo Federal, a reforma previdenciária, tramita atualmente no Congresso Nacional, com expectativa de aprovação ainda neste ano. Há importantes alterações nas regras destinadas aos servidores públicos, inclusive estaduais, tanto do lado da receita, como do lado da despesa. A aprovação da matéria sem grandes alterações e com rápida aplicação nos estados ajudaria a equilibrar as previdências estaduais, embora não se saiba ao certo os impactos fiscais dela advindos.

Vale observar que o art. 16 da PEC prevê aplicação imediata aos estados dos dispositivos previstos em seu texto, à exceção da exigência de instituição de previdência complementar, cujo prazo é de dois anos. Ademais, os estados terão 180 dias para adequar a respectiva legislação ao previsto na PEC, sob pena da sanção prevista no inciso VIII do art. 167 da Constituição Federal, com redação dada pela PEC: vedação de transferência voluntária da União, bem como garantias, avais, subvenções e empréstimos junto a instituições financeiras federais.

Há que se registrar, por fim, que a majoração das contribuições previdenciárias requer a noventena, conforme esclarece o art. 45 da PEC. Assim, a majoração só é exigível a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da promulgação da emenda.

V.1 – O lado das contribuições

No que tange às contribuições, o art. 13 da PEC, juntamente com a redação proposta para o art. 149, §§ 1º C e 1º D da Constituição Federal, autoriza os entes, até que venha lei complementar, a instituir contribuição extraordinária e a ampliar excepcionalmente, por um prazo de até 20 anos, a incidência dessa contribuição para os aposentados e pensionistas, sobre a parcela do benefício inferior ao teto do RGPS e superior ao salário mínimo.

Isso só seria feito em caso de déficit atuarial e desde que acompanhada de outras medidas para equacionamento do desequilíbrio. A alíquota da contribuição extraordinária poderia ser diferenciada em função da condição do servidor (ativo, aposentado e pensionista), histórico contributivo ao regime próprio, regra de cálculo do benefício e valor do salário de contribuição ou benefício.

Já os arts. 14 e 15, juntamente com a redação proposta para o art. 149, §§ 1º A e 1º B determinam aos entes, até que venha lei complementar, que aplique, na contribuição ordinária, a alíquota de 14% nos respectivos regimes. Os estados teriam 180 dias para manter essa alíquota ou escolher outra alíquota que julgasse mais adequada, mantidos os 14% em caso de inação.

Caso optassem por alíquota distinta, não poderia ser inferior a 14%, a menos que o regime não tivesse déficit atuarial, comprovadamente. A incidência da alíquota ordinária se daria apenas sobre a parcela que excedesse o teto do RGPS no caso de aposentados e pensionistas.

A alíquota da contribuição ordinária poderia ser escalonada e progressiva, em função do salário de contribuição ou benefício. Os estados teriam os mesmos 180 para adotar o escalonamento e a progressividade previstos no art. 14 da PEC e aplicado obrigatoriamente pela União.

A Tabela 4 abaixo mostra o conteúdo desse dispositivo, com as faixas de salário de contribuição ou benefício recebido e as alíquotas aplicadas em cada faixa. Essas faixas seriam corrigidas de acordo com os índices aplicáveis ao reajuste dos benefícios do RGPS, salvo a faixa inicial que seguiria a correção do salário mínimo.

**TABELA 4 - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO RPPS PROPOSTA PELA PEC
SERVIDOR ATIVO - ALÍQUOTA BÁSICA DE 14%**

Faixa de vencimento		Ajuste em relação à alíquota básica	Alíquota nominal	Alíquota efetiva	
998		Menos 6 pontos e meio	7,5%	7,50%	
998	2.000	Menos cinco pontos	9,0%	7,50%	8,25%
2.000	3.000	Menos dois pontos	12,0%	8,25%	9,50%
3.000	5.839	Sem ajustes	14,0%	9,50%	11,69%
5.839	10.000	Mais meio ponto	14,5%	11,69%	12,86%
10.000	20.000	Mais dois pontos e meio	16,5%	12,86%	14,68%
20.000	39.000	Mais cinco pontos	19,0%	14,68%	16,78%
39.000		Mais oito pontos	22,0%	16,78%	

Fonte: art. 14 da PEC. Elaboração: IFI.

Outra informação contida na tabela é a chamada alíquota efetiva que corresponde ao valor da contribuição calculada em relação ao salário de contribuição. O texto legal só informa as alíquotas nominais, relativas a cada faixa, mas a alíquota efetiva não coincide com a alíquota nominal, por conta da progressividade e do escalonamento¹⁶.

A informação a respeito da alíquota efetiva é relevante, pois, não apenas diz com quanto o servidor efetivamente contribuiria em relação ao seu salário ou benefício, como também é diretamente comparável com a alíquota de 11% atualmente prevalente. Como atualmente essa alíquota é única, independentemente do salário de contribuição, não há diferença entre alíquota nominal e efetiva pelas regras vigentes. Assim, é fácil identificar pela Tabela 4 sobre quais faixas salariais incidiria alíquota efetiva maior ou menor que os atuais 11% com a regra proposta.

Não está na tabela, mas não é difícil calcular que o salário de R\$ 4.500,00 separa ganhadores e perdedores. Com esse valor, a alíquota efetiva seria de 11%, equivalente a alíquota atualmente em vigor. Tal salário de corte permite concluir também que todos os aposentados e pensionistas cujos benefícios superassem o teto do RGPS, de R\$ 5.839,45, contribuiriam com alíquotas efetivas mais altas de acordo com a regra proposta.

¹⁶ Assim, considerando-se um salário contributivo de R\$ 3.000,00, a alíquota nominal relativa a esse salário seria 12%, de acordo com o disposto no art. 14 da PEC, retratado na Tabela 4. Entretanto, sobre a parcela que vai até o valor do salário mínimo incidiria alíquota de 7,5%, enquanto a parcela que fosse do salário mínimo até R\$ 2.000,00 sofreria a incidência de 9%, sempre de acordo com as faixas informadas no art. 14. Por fim, sobre a faixa entre R\$ 2.000,00 e R\$ 3.000,00 incidiria os 12%. Com isso, a alíquota efetiva, não equivaleria aos 12% de alíquota nominal, como seria o caso se não houvesse o escalonamento. Equivaleria, sim, a 9,5%, percentual que resulta da divisão da contribuição calculada (R\$ 285,00) e os R\$ 3.000,00. Note-se que a alíquota efetiva é sempre igual ou inferior à nominal, pois sobre as parcelas mais baixas do salário incidiria alíquotas mais baixas.

Já os inativos com benefício inferior a esse valor não contribuirão, do mesmo modo como acontece atualmente¹⁷.

Em relação aos estados, o que se pode dizer? Para os estados que ainda cobram alíquota inferior a 14%, o impacto é certamente positivo em termos de receita, tanto no que tange aos ativos, como aos inativos. Segundo o Suplemento do Servidor, 22 estados cobram alíquota inferior a essa, à exceção de PI, RJ, RS, SC e GO. Entretanto, se o estado adotasse o escalonamento e a progressividade de acordo com as mesmas faixas e alíquotas estipuladas na Tabela 4, o ganho já se tornaria incerto, pois dependeria da distribuição dos servidores do ente entre as faixas salariais ali previstas.

As receitas da União certamente aumentariam, pois cerca de 80% dos servidores ativos ganham acima de R\$ 4.500,00. Mas é de supor que os salários são mais altos no âmbito federal do que no estadual. Deve haver também diferenças importantes entre os estados.

De acordo com os dispositivos vistos acima, os estados poderiam tanto escolher alíquota igual ou superior a 14%, como adotar ou não o escalonamento e a progressividade previstos no art. 14. Seria possível adotar alíquota superior a 14% com escalonamento e progressividade, aumentando as chances de ganhos de receita. Vale observar que a redação do art. 14 tomou o cuidado de não associar as faixas salariais diretamente com determinados percentuais de alíquotas, mas, sim, com acréscimos e reduções em relação a uma alíquota de referência que no caso da União, seria de 14%. Mas esses ajustes poderiam se dar também com base em uma alíquota de referência superior aos 14%.

Enfim, munidos das informações a respeito da distribuição salarial dos servidores seria sempre possível ao estado calibrar a alíquota de referência para dosar o aumento desejável das contribuições e o peso que se pretendesse dar ao lado das receitas no esforço para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência estadual. Ademais, cabe lembrar, haveria ainda a contribuição extraordinária com alíquotas passíveis de definição com base em diferentes critérios e de incidência sobre os benefícios dos inativos acima do salário mínimo.

Como essa contribuição seria permitida em caso de déficit atuarial, situação de quase todos os estados, ela seria capaz de, teoricamente, eliminar o déficit via contribuições, inclusive de modo a compensar a perda de receitas com a maior participação dos regimes de capitalização. Entretanto, como os déficits resultam em boa medida de fatores atuando pelo lado das despesas, como dinâmica demográfica e regras bastante favoráveis aos segurados, as alíquotas de contribuição que equilibrariam as contas seriam provavelmente muito altas. Assim, a correção de alíquotas precisaria vir acompanhada de medidas que atuassem também pelo lado da despesa, as quais também estão presentes na PEC.

¹⁷ Tanto nas regras atuais, como nas propostas, as alíquotas efetivas relativas aos aposentados e pensionistas são mais baixas do que as aplicadas aos servidores ativos, não por conta das alíquotas nominais que são as mesmas. A diferença se deve à não incidência de contribuição sobre a parcela do benefício que vai até o teto do RGPS. Como exemplo da aplicação da regra proposta, considerando-se um inativo com benefício de R\$ 7.000,00, a alíquota nominal correspondente na Tabela 4 seria de 14,5%. Assim, sobre a parcela do benefício que vai até o teto do RGPS, R\$ 5.839,45, não haveria contribuição, enquanto sobre a parcela restante haveria incidência de 14,5%, o que resulta em alíquota efetiva de 2,4%, percentual a que se chega pela divisão da contribuição calculada (R\$ 168,28) por R\$ 7.000,00. Pela regra atual, o percentual aplicável sobre a parcela excedente é 11%, o que leva a uma alíquota efetiva inferior aos 2,4%. Tal fato vale para todo e qualquer benefício acima do teto do RGPS.

V.2 – O lado das despesas

Quanto às despesas previdenciárias, a PEC propõe regras mais rígidas para os servidores públicos civis federais, estaduais e municipais. As mudanças se dariam nos requisitos para a obtenção da aposentadoria e pensão, bem como no cálculo e correção do benefício.

No caso das despesas, é preciso considerar que, atualmente, existem pelo menos quatro diferentes regras para a obtenção da aposentadoria. Três delas estão em emendas constitucionais, chamadas de regras de transição, restritas aos servidores que ingressaram no serviço público até 2003 e previstas nos art. 2º e 6º da EC 41/2003 e art. 3º da EC 47/2005.

Já os servidores que ingressaram depois de 2003, se enquadram na regra prevista no art. 40 da Constituição Federal. Nesse grupo, há ainda aqueles que aderiram à previdência complementar, no caso dos estados que a instituíram. Conforme visto, a partir de 2012, 16 estados aprovaram a criação do regime, mas apenas 8 já o implementaram. A adesão ao regime é obrigatória para os que ingressam no serviço público após a instituição e opcional para os outros servidores. Vale lembrar que a PEC (art. 16 e redação proposta ao § 14 do art. 40 da Constituição Federal) obriga à instituição desse regime no prazo de dois anos, contados da promulgação da emenda constitucional.

Provavelmente, nos primeiros anos da reforma, o efeito se concentraria nos servidores que entraram até 2003 no serviço público. Com o passar do tempo, aumentaria a participação dos que ingressaram entre 2003 e o ano de instituição da previdência complementar. Passado tempo suficientemente longo, todos os aposentados já estariam no regime de previdência complementar, cujo benefício limita-se ao teto do RGPS, atualmente em R\$ 5.839,45.

Não há informações disponíveis sobre o fluxo esperado de aposentadorias dos servidores estaduais ao longo do tempo, de acordo o ano de ingresso no serviço público. Considerando-se os números esperados pela União, que instituiu a previdência complementar em 2013, dadas as atuais regras, 95,1% das aposentadorias seriam de servidores que ingressaram até 2003, em 2019. Esse percentual cairia para 80,5% em 2023 e 56,1% em 2028.

Enquanto isso, a participação dos que ingressaram entre 2003 e 2013 seria de 4,9%, 13,4% e 30,7% nos mesmos três anos. Já os que ingressaram após 2013 corresponderiam a 0%, 6,1% e 13,2%, também em 2019, 2023 e 2028.

A Tabela 5 mostra as quatro regras atuais e as propostas pela PEC, no que tange a aposentadorias. Vale começar da comparação entre as regras propostas e as regras previstas no art. 40 que dizem respeito principalmente aos servidores que ingressaram no serviço público de 2003 a 2013 e que deverão ganhar cada vez mais relevância ao longo do tempo, com ou sem reforma. Essas regras estão na metade superior da tabela. Os números entre parênteses apresentados a seguir dizem respeito às mulheres.

TABELA 5 - REGRAS RELATIVAS À APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO: ATUAL E PEC 6/2019

Requisitos	Regra atual - art. 40 da CF					Regra da PEC - art. 3º - de transição									
	aplicação geral		professores			aplicação geral		professores							
	homem	mulher	homem	mulher		homem	mulher	homem	mulher						
Idade mínima	60	55	55	50		61	56	56	51						
Tempo de contribuição	35	30	30	25		35	30	30	25						
Tempo de serviço público	10	10				20	20								
Tempo no último cargo	5	5				5	5								
Tempo na última carreira															
Soma de idade e contribuição						97	87								
	Obs. 1: professor(a) requer tempo de de efetivo exercício no magistério					Obs. 1: soma sobe um ponto a cada ano, até chegar a 105 para homem e 100 para mulher Obs. 2: idade mínima sobe para 62 para homem e 57 anos para mulher, em 2022 Obs.3: professor(a) requer tempo de efetivo exercício no magistério									
Cálculo e correção															
Média salarial	80% maiores salários desde julho de 1994, corrigidos					Todos os salários desde julho de 1994, corrigidos									
Percentual aplicado à média	100%					60% mais 2 pontos para cada ano a mais de contribuição acima dos 20 anos, até 100%									
Correção	De acordo com a inflação					De acordo com inflação									
Integralidade						Só para servidor que ingressou até 2013, 65 anos se homem, 62 anos se mulher, 60 anos se professor(a)									
Paridade						Mesmas condições da integralidade									
Regra atual de transição															
Requisitos	EC 41/2003, art. 2º					EC 41/2003, art. 6º					EC. 47/2005, art. 3º				
	só para servidor que ingressou até 1998					só para servidor que ingressou até 2003					só para servidor que ingressou até 1998				
	homem		mulher			homem		mulher			homem		mulher		
Idade mínima	53		48			60		55			50		55		
Tempo de contribuição	35		30			35		30			35		30		
	Adicional de contribuição de 20% do tempo que faltava em 1998 para alcançar 35/30 anos										Idade mínima reduzida em um ano em relação a 60/55 anos, para cada ano de contribuição que exceder 35/30				
Tempo de serviço público						20		20			25		25		
Tempo no último cargo	5		5			5		5			5		5		
Tempo na última carreira						10		10			15		15		
	Obs. 1: Professor (a), se ingressou até 1998, tem o tempo de serviço até 1998 acrescido de 17% se homem e 20% se mulher														
Cálculo e correção															
Média salarial	80% maiores salários, corrigidos														
Percentual aplicado à média	Benefício reduzido em 5% por cada ano de antecipação em relação à idade mínima de 60/55 anos, 55/50 se professor(a)														
Correção	De acordo com a inflação														
Integralidade						Integralidade					Integralidade				
Paridade						Paridade concedida pelo art. 2 da EC 47/05					Paridade				

Fonte: Constituição Federal, ECs 41/2003 e 47/2005 e PEC nº 3, de 2019. Elaboração: IFI.

De acordo com o art. 40, a obtenção da aposentadoria exige cumulativamente idade mínima de 60 (55) anos, tempo de contribuição de 35 (30) anos, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo no qual se dá a aposentadoria. Pelas regras propostas no art. 3º da PEC exige-se 61 (56) anos de idade e 35 (30) anos de tempo de contribuição, soma de idade e tempo de contribuição de 97 (87) pontos, além de 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo. A idade mínima sobe para 62 (57) em 2022 e a pontuação é majorada em um ponto a cada ano até alcançar 105 (100) pontos.

A comparação entre as duas regras aponta duas principais diferenças: a pontuação com correção anual e o tempo de serviço público. A pontuação corrigida funciona como espécie de aumento indireto do tempo de contribuição e da idade que permanecem fixos, à exceção da correção da idade em 2022. Por exemplo, em 2023, a pontuação estaria em 100 (90). Se o servidor alcançasse 35 (30) anos de contribuição nesse ano, teria que ter 65 (60) anos de idade para se aposentar e não 60 (55), como na regra atual. Se tivesse 62 (57) anos, idade mínima exigida em 2023, precisaria de 38 (33) anos de contribuição e não 35 (30), como na regra atual.

Quanto ao tempo de serviço, a exigência de 10 anos a mais afeta os servidores que ingressaram no serviço público a menos tempo. No caso dos servidores que ingressaram após 2003, os vinte anos só estariam completos a partir de 2024. Do contrário, levaria ainda mais tempo para cumprir todos os requisitos.

O cálculo da aposentadoria teria também importante alteração. Pelas regras atuais, considera-se a média dos 80% maiores salários do período contributivo. Portanto, é possível descartar uma fase ruim, como o primeiro quinto da vida profissional, eventualmente exercida no setor privado.

De acordo com o art. 3º da PEC, o benefício tomaria por base o salário médio corrigido da vida laboral, sem desconsiderar a fase dos salários mais baixos. Ademais, sobre o salário médio poderia ser aplicado um percentual que corresponderia a 60%, mais dois pontos por ano que superasse os 20 anos de contribuição. Como o tempo de contribuição mínimo proposto para a aposentadoria seria de 35 (30) anos, o percentual chegaria a 90% (80%), portanto, um redutor de 10% (20%). Note-se que a questão aqui é o cálculo do benefício, não os requisitos para alcançá-lo. Mesmo que tenha alcançado os requisitos, com 35 (30) anos de contribuição, o servidor(a) teria que trabalhar mais 5 (10) anos para não ter redutor.

Há que se considerar, contudo, que boa parte dos servidores que se aposentarão nos próximos anos ingressou no serviço público até 2003 e devem estar almejando a aposentadoria com integralidade e a paridade. A regra geral atual, contida no art. 40 da Constituição Federal, vista acima, não prevê essas vantagens, mas existem duas regras de transição que preveem: o art. 6º da EC 41/2003 e o art. 3º da EC 47/2005. Só que para alcançá-las é preciso atender a mais requisitos que a regra geral. Há ainda a regra do art. 2º da EC 41/2003, mas não há integralidade e paridade nesse caso¹⁸. Essas três regras estão na metade inferior da Tabela 5.

No caso do art. 6º da EC 41/2003, destinado aos servidores que ingressaram até 2003, é preciso 60 (55) anos de idade, 35 (30) anos de contribuição, como na regra geral do art. 40 da Constituição Federal, mas com 20 anos de tempo de serviço público e 10 anos na carreira, além dos já previstos 5 anos do cargo, sendo, nesses dois últimos requisitos, onde se dá a aposentadoria¹⁹.

Quanto ao art. 3º da EC 47/2005, destina-se apenas aos que ingressaram até 1998, com perfil de menos idade e mais tempo de contribuição. Assim, cada ano a mais de contribuição em relação a 35 (30) anos da regra geral, permite reduzir um ano da idade mínima de 60 (55) da regra geral. Ademais, são necessários 25 anos de serviço público, 15 anos na carreira e 5 anos no cargo, onde ocorre a aposentadoria.

A regra introduzida pelo art. 3º da PEC restringe a paridade e a integralidade aos que ingressaram no serviço público até 2003, o que já ocorre hoje, mas com a exigência extra de idade mínima de 65 (62) anos. Assim, em relação à regra do art. 6º da EC 41/2003, há um aumento de idade mínima de 5 anos para homem e 7 anos para mulher. Esse tempo pode aumentar ainda mais se a regra proposta for comparada com a regra do art. 3º da EC

¹⁸ De acordo com esse dispositivo, os servidores que ingressaram na administração pública até 1998, podem se aposentar com 53 (48) anos, desde que tenham 35 (30) anos de contribuição, mais 20% do tempo de contribuição que faltava para completar 35 (30) anos em 1998. Como a idade exigida é muito baixa, há uma penalidade equivalente a um redutor de 5% para cada ano que faltar para completar 60 (55) anos, a idade mínima da regra geral.

¹⁹ Essa regra não previa inicialmente a integralidade, apenas a paridade. O benefício foi introduzido pelo art. 2º da EC 47/2005.

47/2005, que permite baixar a idade de 60 (55), se o tempo de contribuição superar os 35 (30) anos.

Por exemplo, um servidor que ingressou antes de 1998 na administração pública, e que, em 2020, teria 57 anos e 38 anos de contribuição, e atendesse aos demais requisitos previstos no art. 3º da EC 47/2005, poderia se aposentar com base nesse dispositivo. Entretanto, com a aprovação da PEC, teria que postergar a aposentadoria em 7 anos. No caso da mulher, com 52 anos e 33 anos de contribuição, o aumento seria de 10 anos. É claro que seria possível se aposentar antes cumpridas as exigências previstas no art. 3º da PEC, mas com perda de integralidade e paridade, uma diferença bastante significativa em relação ao cálculo pela média salarial do período contributivo.

Por fim, quanto aos servidores que aderiram à previdência complementar, os efeitos da PEC seriam menos relevantes, não apenas porque a aposentadoria é uma possibilidade mais distante, mas, principalmente, por conta da limitação dos efeitos à parcela do benefício que vai até o teto do RGPS. No caso desse grupo de servidores, a regra a ser aplicada com maior probabilidade seria a prevista no art. 12 da PEC, a qual, se pode inferir, prevaleceria no longo prazo. Nesse caso, os benefícios já estariam limitados ao teto do RGPS (§ 8º), como já acontece na previdência complementar.

De acordo com esse artigo, a idade mínima seria de 65 (62) anos, igual à idade mínima do RGPS. O cálculo do benefício, por sua vez, seria igual ao apresentado acima: salário médio de todo o período contributivo, sobre a qual se aplicaria percentual de 60%, mais dois pontos para cada ano a mais de contribuição que superasse os 20 anos. A diferença, novamente, é que tanto o salário de contribuição, como o benefício, se limitariam ao teto do RGPS.

Quando se trata dos estados, é preciso destacar as regras relativas aos professores do ensino básico e dos policiais militares e bombeiros, pois, conforme visto, parcela relevante dos servidores nessa esfera de governo é composta por essas categorias.

Quanto aos professores, via de regra, as exigências de prazo são reduzidas em cinco anos em relação à regra de aplicação geral, desde que comprovado o efetivo exercício no magistério. Isso vale tanto para a situação atual (§ 5º do Art. 40 da Constituição Federal e caput do art. 6 da EC 41/2003), como para a proposta (§§ 5º e 6º do art. 3º da PEC). Assim, a PEC não está alterando a vantagem relativa dos professores. O ganho potencial dos estados ocorreria porque as regras dessas categorias acompanhariam as mudanças restritivas que alcançariam os servidores em geral.

Em relação aos policiais militares e bombeiros, a PEC traz a competência normativa para a União, prevê lei complementar de iniciativa do Poder Executivo e, enquanto isso não ocorre, confere a essas categorias as regras das forças armadas (art. 17 da PEC). Essas regras vieram por meio do Projeto de Lei nº 1.645, de 2019, enviado ao Congresso Nacional após a PEC.

Um cuidado muito importante é evitar que as propostas para as forças armadas não sejam de algum modo mais favoráveis que as regras prevalecentes atualmente em âmbito estadual. Ainda mais que as regras destinadas às forças armadas, tanto as regras vigentes como as propostas, são de modo geral mais favoráveis que as destinadas aos servidores civis. De acordo com reportagem do jornal Valor Econômico (2 de maio de 2019, pg. A12)²⁰, essa é uma questão que preocupa os governadores. No caso da referida

²⁰ Governadores querem decidir alíquotas pagas por bombeiros e PMs, reportagem de Edna Simão.

reportagem, a preocupação são as alíquotas das contribuições previdenciária aplicáveis aos militares estaduais, atualmente mais altas que as propostas para as forças armadas.

Dada a situação das contas das previdências estaduais, o desejável seria que as regras relativas aos policiais militares e bombeiros acompanhassem o grau de endurecimento proposto aos servidores públicos civis, sem prejuízo à preservação de algum diferencial como ocorre atualmente e a exemplo do proposto para os professores.

No que se refere às pensões, o § 7º do art. 40 da Constituição Federal estabelece pensão em valor correspondente ao total recebido pelo servidor ativo ou inativo, até o teto do RGPS, mais 70% da parcela restante. De acordo com o art. 8º da PEC, no caso de falecimento de servidor aposentado, esse seria apenas o valor máximo da pensão, quando houvesse cinco dependentes. A cada dependente a menos, a pensão cairia 10 pontos percentuais, até o mínimo de 60%.

No caso de falecimento de servidor ativo, a perda seria maior, pois o valor máximo, em caso de cinco dependentes, seria a aposentadoria que o servidor falecido teria direito se tivesse se aposentado por incapacidade permanente na data do óbito. A partir desse valor, haveria ainda o desconto de 10 pontos percentuais para cada dependente a menos, em relação a cinco dependentes. A correção, em ambos os casos, seria dada pela inflação. Outra mudança em relação à situação atual seria a não reversão para os demais dependentes da parcela do dependente que perdesse essa condição.

V.3 – Impactos fiscais esperados sobre os estados

O conjunto de mudanças nas regras previdenciárias pretendidas pela PEC provavelmente traria importante impacto positivo sobre as contas das previdências estaduais, tanto pelo lado da receita, como, sobretudo, pelo lado da despesa. Cabe um resumo das alterações propostas com potencial impacto fiscal relevante.

Quanto às receitas, o efeito da PEC 6/2019, adviria do aumento da alíquota ordinária para 14% ou mais conforme decisão a ser tomada em cada situação. No caso dos estados que já cobram esse percentual, não haveria efeito. A eventual adoção do escalonamento e da progressividade traria um componente de incerteza no impacto, pois o efeito sobre a receita dependeria de quais seriam as alíquotas efetivas definidas para cada faixa de remuneração ou benefício e de como os servidores ativos e inativos se distribuiriam entre essas faixas.

Haveria ainda a possibilidade de se optar pela contribuição extraordinária, especialmente nos estados em situação mais grave. A PEC não traz qualquer parâmetro nesse caso, mas representaria alguns pontos a mais de contribuição, com possibilidade de se estender a inativos também, à exceção da parcela do benefício que vai até o salário mínimo.

Pelo lado das despesas, haveria postergação de aposentadorias, por conta dos requisitos mais restritivos, notadamente a correção anual da soma da idade e do tempo de contribuição e o aumento do tempo de serviço público. No caso dos que buscassem a integralidade e a paridade, o estabelecimento da idade mínima de 65 (62) anos também traria efeitos importantes.

Em relação ao cálculo do benefício, o salário médio de contribuição utilizado seria menor pois incluiria todo o período contributivo e não apenas o período com as 80% maiores remunerações. Ademais, o percentual aplicado sobre a remuneração média seria de 90% no caso dos homens e 80% no caso das mulheres, caso o tempo de contribuição

alcançado fosse o mínimo exigido para a obtenção do benefício, 35 anos se homem, e 30 anos, se mulher. A obtenção dos 100% implicaria mais 5 (10) anos de contribuição.

Quanto aos professores, parcela relevante dos servidores estaduais, seriam alcançados pelas mudanças propostas, embora mantivessem, de modo geral, o diferencial de vantagem em relação aos demais servidores. Em relação aos policiais militares e bombeiros, seria preciso avaliar com muito cuidado, ainda na presente fase da tramitação da PEC, os efeitos da aplicação das regras propostas para as forças armadas.

A avaliação do impacto fiscal da PEC requer comparar as projeções das receitas e despesas sem e com a mudança das regras propostas. As projeções dependem de um enorme conjunto de informações a respeito de cada estado, muitas das quais não disponíveis.

Em particular, é preciso conhecer o perfil dos segurados, como idade e, no caso dos ativos, tempo de contribuição, inclusive no setor privado, para se estimar o fluxo de aposentadorias ao longo do tempo, de acordo com as atuais e novas regras. É preciso ainda definir os fluxos de falecimento, especialmente dos aposentados e pensionistas, com base nas tábuas de mortalidade disponíveis.

Outra exigência são hipóteses a respeito da reposição ou não dos servidores aposentados, bem como a respeito da evolução das remunerações, necessárias para o cálculo das receitas e dos benefícios. Há ainda a questão da correção das remunerações e benefícios ao longo do tempo, as quais dependem de hipóteses a respeito da evolução da inflação.

O impacto fiscal estimado da PEC no âmbito federal foi informado na apresentação que o Ministério da Economia divulgou juntamente com o envio da matéria ao Congresso Nacional. Entretanto, não havia informações a respeito dos estados. Posteriormente, circularam cálculos feitos pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia. A Tabela 6 informa os resultados relativos a cada um dos estados para um período de 4 e 10 anos, separando-se servidores civis e militares.

Em contato com o órgão, foi informado que os números incluem o impacto sobre as contribuições. A metodologia, hipóteses e dados utilizados não são inteiramente conhecidos, de tal modo que os resultados não podem ser avaliados. De qualquer modo, são uma importante referência quantitativa para balizar as decisões. A IFI pretende futuramente produzir seus próprios cálculos.

Conforme se pode ver, o impacto estimado sobre os estados em 10 anos seria de R\$ 350,7 bilhões, sendo R\$ 299 bilhões relativos aos servidores civis e R\$ 51,6 bilhões devidos aos militares²¹. Já o impacto em 4 anos chegaria a R\$ 81,3 bilhões, divididos em R\$ 66,6 bilhões dos servidores civis e R\$ 14,7 bilhões dos militares. Não há informações sobre a distribuição do impacto ao longo do tempo, mas como o impacto em 10 anos é proporcionalmente maior que o impacto em 4 anos, deduz que o efeito é crescente.

As colunas com os totais informam o impacto absoluto para cada estado, mas é importante conhecer também o impacto relativo, informado nas duas últimas colunas. Os percentuais apresentados mostram o percentual de queda do déficit (ou de aumento do superávit para os estados novos) por conta das mudanças. O ideal seria calcular o impacto

²¹ Curioso observar que Afonso & Castro (2019, pgs. 23-27) encontraram os mesmo R\$ 350 bilhões, em 10 anos, por um caminho completamente diferente. Os autores consideraram que o impacto relativo da PEC sobre a previdência dos servidores federais se reproduziria nas previdências estaduais.

em relação ao valor projetado do déficit sem a PEC, mas não há informação a respeito. Para contornar a dificuldade, o impacto relativo foi calculado em relação ao déficit de cada estado em 2017 (média RREO e DIPR).

A penúltima coluna mostra o impacto médio anual nos primeiros de 4 anos de vigência da mudança, em relação ao déficit de 2017; enquanto, a segunda, aponta o impacto médio anual nos primeiros de 10 anos de vigência, também em relação ao déficit de 2017. O percentual de 100% indica que o déficit foi zerado ou que o superávit foi dobrado.

TABELA 6 - IMPACTO FISCAL SOBRE OS ESTADOS DA PEC Nº 6, DE 2019

Estado/região	Servidores		Militares		Total		Impacto % RCL	
	4 anos	10 anos	4 anos	10 anos	4 anos	10 anos	4 anos	10 anos
Norte	7,5	30,9	1,6	4,8	9,1	35,7		
Amazonas	1,3	5,2	0,2	0,7	1,5	5,9	54,7	87,1
Acre	0,8	3,1	0,1	0,2	0,8	3,2	61,8	94,1
Amapá	0,6	2,7	0,2	0,7	0,8	3,5	48,1	79,3
Pará	2,2	9,2	0,6	1,5	2,8	10,7	101,9	152,9
Rondônia	1,1	4,1	0,1	0,2	1,1	4,3	119,4	181,3
Roraima	0,3	1,4	0,1	0,3	0,4	1,7	24,5	42,8
Tocantins	1,2	5,4	0,4	1,2	1,6	6,6	211,7	347,2
Nordeste	14,8	65,8	3,2	10,4	18,0	76,2		
Alagoas	1,1	4,2	0,3	0,9	1,4	5,1	34,2	50,4
Bahia	4,2	18,6	0,7	2,9	4,9	21,6	34,4	61,1
Ceará	1,9	8,4	0,4	1,1	2,3	9,5	41,6	69,8
Maranhão	1,3	5,6	0,2	0,7	1,5	6,2	37,1	61,2
Paraíba	0,9	4,0	0,3	0,8	1,2	4,8	25,6	40,0
Pernambuco	2,3	10,5	0,5	1,6	2,8	12,1	27,4	48,0
Piauí	0,9	4,6	0,4	0,8	1,3	5,4	53,8	90,6
Rio Grande do Norte	1,5	6,4	0,3	1,0	1,8	7,4	27,6	45,9
Sergipe	0,7	3,5	0,2	0,5	0,9	4,0	29,1	52,0
Centro-Oeste	10,2	48,3	0,4	2,2	10,6	50,5		
Mato Grosso	2,3	10,2	0,2	0,8	2,5	11,0	57,1	100,8
Mato Grosso do Sul	1,3	5,6	0,2	0,8	1,5	6,4	29,3	51,8
Goiás	2,1	10,8	0,1	0,6	2,1	11,5	22,8	48,8
Distrito Federal	4,5	21,6	0,0	0,0	4,5	21,6	79,3	152,8
Sudeste	23,5	106,0	7,7	28,4	31,2	134,4		
São Paulo	11,5	48,5	3,2	10,5	14,7	59,1	19,7	31,8
Minas Gerais	5,4	25,9	3,5	10,9	8,9	36,8	17,9	29,8
Rio de Janeiro	5,2	25,9	0,8	6,1	6,0	32,0	12,7	27,2
Espírito Santo	1,4	5,6	0,2	0,8	1,7	6,5	30,4	47,6
Sul	10,7	48,0	1,8	5,9	12,5	53,9		
Santa Catarina	1,3	6,3	0,4	1,4	1,7	7,7	11,2	20,6
Paraná	6,7	27,4	0,7	2,5	7,4	30,0	39,6	64,2
Rio Grande do Sul	2,7	14,2	0,7	2,0	3,4	16,2	8,0	15,2
Total Geral	66,6	299,0	14,7	51,6	81,3	350,7		

Fonte: Secretaria da Previdência do Ministério da Economia.

Com o indicador aproximado utilizado, é possível ver que a PEC aparentemente não eliminaria o déficit nos primeiros 4 anos, nem nos primeiros 10 anos. Considerando-se esse último período, a zeragem do déficit só ocorreria no PA, DF e MT. Mas o resultado pode ser considerado positivo mesmo que apenas parte do déficit seja eliminado. Se a redução do déficit em cerca de metade no período de dez anos for tomada como referência, apenas 9 estados não alcançariam o percentual, embora em quatro deles, PB, PE, RN e GO, haveria redução de, ao menos, 40%. Já no caso dos outros 5 estados, MG,

RS, SP, RJ e SC, a redução poderia ser considerada insatisfatória. São poucos estados, mas juntamente aqueles com muitos segurados.

Enfim, essa análise bastante preliminar dos números indica que a PEC, mesmo se fosse aprovada sem alterações no texto original relativo aos servidores públicos, não garantiria a eliminação do déficit em um prazo de 10 anos. O prognóstico mais provável seria uma queda de ao menos 40%, embora um percentual inferior a esse pareça o mais provável justamente nos 5 estados com maior número de segurados. Nesses casos, é possível que providências complementares precisassem ser tomadas.

Vale reforçar que essas são conclusões muito preliminares, feitas com considerável insuficiência de informação. Por exemplo, tomou-se como referência os resultados dos estados relativos a 2017. O raciocínio refeito com os números de 2018 poderia levar a conclusões bem diferentes. De qualquer modo, conforme dito, trata-se de um exercício válido ao fornecer alguma referência quantitativa para os efeitos da PEC sobre as previdências estaduais.

VI - Considerações finais

Este texto procurou fazer um diagnóstico das previdências estaduais. Constatou-se que a situação é problemática na grande maioria dos estados e bastante grave em alguns deles. Em 2017, à exceção dos chamados estados novos, RR, RO, TO e AP, todos os demais operavam com déficit financeiro. Em alguns, o déficit superou os 15% da RCL, como RN, SC, RJ, MG e RS. No conjunto dos estados, para um total de 4,63 milhões de segurados, o déficit variou de 1,2 a 1,4% do PIB, a depender da fonte de informação utilizada.

O desequilíbrio decorre em grande medida de regras favoráveis aos segurados, as quais garantem aposentadoria precoce, além de benefício em valor muito próximo ao da remuneração do servidor ativo, seja no momento em que o cálculo do benefício é feito, seja por ocasião das correções periódicas. No caso dos estados, esse problema é agravado, pois cerca de metade dos servidores estaduais pertence a categorias beneficiadas com regras mais favoráveis, notadamente professores e militares.

As contribuições, por sua vez, são baixas relativamente às despesas resultantes das regras vigentes. A insuficiência é mais grave em estados com gastos previdenciários mais elevados, próximos ou acima de 30% da RCL, situação na qual se incluem, novamente, RN, SC, RJ, MG e RS.

Questões demográficas se juntam às regras favoráveis para pressionar ainda mais as despesas previdenciárias. No período 2006-2015, os inativos dos estados cresceram 37,9%, enquanto o número de ativos diminuiu 3,4%. Com isso, a relação entre ativos e inativos caiu continuamente. Em 2017, praticamente todos os estados tinham relação igual ou inferior a 2, à exceção dos quatro estados novos. Em outros quatro estados, já havia mais inativos que ativos: SC, RJ, MG e RS.

As perspectivas tampouco são favoráveis. Dadas as regras atuais, o número de inativos deverá continuar aumentando em relação aos ativos. A idade média dos servidores estaduais era de 45 anos, em 2015. Quase 1/3 tinha mais de

50 anos. Em muitos estados do Nordeste essa participação era ainda mais acentuada. Quanto aos militares, o problema é possivelmente mais grave por conta da maior precocidade das aposentadorias e benefício mais elevado em relação à remuneração na ativa.

Outro problema a ser enfrentado pelas previdências estaduais é a transição de regime de repartição simples como prevalece atualmente para o regime de capitalização, notadamente a chamada previdência complementar, destinada aos novos servidores. No longo prazo, essa mudança resolve o problema das elevadas despesas previdenciárias ao limitar o benefício garantido pelos entes ao teto do RGPS, a exemplo do que ocorre com os trabalhadores em geral. Entretanto, na transição, perde-se as contribuições dos novos servidores relativamente à parcela da remuneração acima do teto e há aumento de despesas por conta do desembolso da contribuição patronal relativa à parcela excedente da remuneração.

As perspectivas para as previdências estaduais acabam retratadas nos números dos respectivos resultados atuariais. Todos os estados têm déficit atuarial, inclusive os estados novos, já que a análise atuarial projeta as contas futuras. O déficit atuarial total dos estados era de R\$ 5,2 trilhões, em 2017, 8,6 vezes a RCL, já considerados os compromissos atuais e futuros junto aos segurados, bem como as contribuições e os ativos previdenciários. Dado o número de segurados, esse déficit correspondia a um passivo médio de R\$ 1,1 milhão da população em geral perante cada um dos servidores estaduais.

Em vista da fragilidade das contas das previdências estaduais e do provável agravamento desse quadro, a PEC 6/2019, com propostas de mudança nas regras previdenciárias dos servidores públicos, é possivelmente o único modo de equilibrar ou ao menos reduzir os desequilíbrios nos estados, em prazo razoável de tempo.

As regras propostas buscam postergar a concessão das aposentadorias, bem como reduzir o benefício em relação à última remuneração na ativa. Ademais, pretende-se elevar as alíquotas da contribuição ordinária, bem como introduzir a alíquota extraordinária. Estima-se que as mudanças possam elevar receitas e, sobretudo, diminuir despesas em um montante de R\$ 350 bilhões, em dez anos, sem considerar a contribuição extraordinária.

Sem uma solução rápida e efetiva, os déficits previdenciários continuarão a absorver parcela crescente das receitas estaduais, prejudicando a oferta de serviços adequados à população, principalmente no que tange às principais atribuições constitucionais dos estados: saúde, educação e segurança. Esse efeito já parece evidente quando se observa a evolução da composição das despesas com pessoal, cada vez mais dirigidas aos inativos, em detrimento dos ativos.

Essa tendência não surpreende. Grande parte dos estados está próxima ou já ultrapassou o limite de despesa com pessoal, estabelecido em 60% da RCL pela Lei de Responsabilidade Fiscal, depois do forte aumento dessas despesas no período 2006-2014. Quando um servidor de um estado nessa situação se

aposenta, torna-se difícil contratar outro servidor para substituí-lo, sem pressionar ainda mais a despesa com pessoal. Ademais, a própria referida Lei prevê medidas de ajuste do gasto com pessoal ativo, quando o limite prudencial de 57% da RCL é alcançado ou ultrapassado.

Assim, se os fluxos de novas aposentadorias não forem retardados, os efeitos provavelmente recairão sobre o número de servidores ativos, com prováveis impactos sobre os serviços oferecidos nesse âmbito de governo, sabidamente intensivos em mão de obra.

Dada a frágil situação atual das contas previdenciárias dos estados e a provável deterioração futura dessas contas, a aprovação da PEC 6/2019, com a pronta aplicação de seu conteúdo aos estados, é o que de mais eficaz se poderia fazer para evitar o agravamento do desequilíbrio fiscal dos estados e o comprometimento do alcance de suas atribuições constitucionais.

A eficácia da reforma previdenciária dependerá, é claro, da preservação de aspectos essenciais das regras propostas, especialmente o endurecimento dos dispositivos dirigidos às categorias que contam atualmente com regras mais favoráveis nos estados, em grau pelo menos equivalente ao proposto para os servidores públicos em geral.

Referências Bibliográficas

AFONSO, J.R. & CASTRO, K.P. Ajuste Fiscal e Reforma Previdenciária. Conjuntura Econômica, abril de 2019, volume 73, nº 4, pg. 23-25.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. Anuário Estatístico da Previdência Social 2017 – Suplemento Previdência do Servidor Público. Brasília 2017. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/12/aeps2017_supserpub-1.pdf

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2018>

CAETANO, M. Abi-Ramia. Solvência Fiscal de Longo Prazo dos Regimes Próprios de Previdência dos Estados e Municípios. Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 2.195, maio de 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6638/1/td_2195.pdf

MACIEL, P.J. O Processo Recente de Deterioração das Finanças Públicas Estaduais e as Medidas Estruturais Necessárias. In Salto, F. & Almeida, M. (orgs.). Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. São Paulo: Editora Record, 2016.

SANTOS, C. H. M. et al. A Dinâmica do Déficit dos Regimes Próprios de Previdência dos Estados Brasileiros nos anos 2006-2015. Brasília: IPEA, 2017a. Carta de Conjuntura, nº 34, 1º Trimestre de 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369.

SANTOS, C. H. M. et al. A Dinâmica Demográfica e o Peso das Aposentadorias Especiais nos Regimes de Previdência Estaduais: 2006-2015. Brasília: Ipea, 2017b. Carta de Conjuntura, nº 36. 5º Trimestre de 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369

SANTOS, C. H. M. et al. Crescimento dos Gastos com Pessoal Ativo e Inativo dos Estados Brasileiros entre 2006-2016. Brasília: Ipea, 2017c. Carta de Conjuntura, nº 37. 4º Trimestre de 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369.

SANTOS, C. H. M. et al. Indicadores Bimestrais dos Gastos com Pessoal nos Estados Brasileiros (2006:1-2018:4). Carta de Conjuntura, nº 41, 4º Trimestre de 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369.

SANTOS, C. H. M. et al. Militares Estaduais no Contexto da Nova Previdência. Brasília: IPEA. Carta de Conjuntura, nº 43, 2º Trimestre de 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369.

SCHETTINI. et al. Entrada em Inatividade dos Militares Estaduais Brasileiros: quadro comparativo e projeções. Brasília: IPEA, 2019. Carta de Conjuntura, nº 43, 2º Trimestre de 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369.

TABELA A - DADOS SOBRE A PREVIDÊNCIA ESTADUAL - 2017

	contas previdenciárias - % RCL						Tesouro resultado	segurados - milhares			total	razão de dependência*	% de segurados na população
	DIPR			RREO				ativos	aposentados	pensionistas			
	receitas	despesas	resultado	receitas	despesas	resultado							
AC	8,5	14,3	-5,9	8,1	17,5	-9,4	-9,1	25,3	11,6	3,8	40,7	1,6	5,5
AL	11,1	25,3	-14,2	11,6	24,9	-13,2	-17,5	39,0	23,7	8,1	70,8	1,2	2,3
AP	11,8	2,3	9,5	12,9	2,4	10,5	-0,3	26,3	0,7	0,9	27,9	16,3	4,2
AM	7,4	13,2	-5,8	7,7	13,2	-5,4	-9,6	60,2	23,5	5,7	89,4	2,1	2,6
BA	19,9	28,5	-8,7	13,6	28,5	-14,9	-10,8	158,3	111,1	27,7	297,1	1,1	2,1
CE	9,9	17,5	-7,6	9,8	17,6	-7,7	-8,9	73,2	49,4	18,2	140,7	1,1	1,7
DF	22,4	33,4	-11,0	17,5	20,2	-2,6	-2,7	84,8	48,0	9,9	142,7	1,5	5,6
ES	10,3	21,8	-11,5	10,4	21,2	-10,8	-16,4	46,4	34,0	12,7	93,1	1,0	2,6
GO	12,0	23,7	-11,7	9,7	20,3	-10,6	-12,4	61,6	50,5	9,7	121,8	1,0	2,0
MA	9,3	16,9	-7,5	8,1	16,9	-8,7	-9,1	64,5	32,7	9,7	106,8	1,5	1,6
MT	13,4	20,5	-7,1	14,9	24,1	-9,2	-10,4	52,1	26,6	6,7	85,5	1,6	2,8
MS	16,9	29,0	-12,1	15,8	29,0	-13,2	-17,0	40,6	25,5	4,3	70,4	1,4	2,9
MG	17,3	32,2	-14,9	10,1	39,9	-29,9	-27,8	198,9	217,8	38,2	455,0	0,8	2,3
PA	13,3	16,2	-2,9	13,2	18,0	-4,8	-7,9	87,5	35,7	11,4	134,6	1,9	1,8
PB	8,6	21,8	-13,2	8,5	21,8	-13,3	-14,3	45,0	34,2	0,0	79,2	1,3	2,1
PR	11,2	24,4	-13,2	12,1	24,4	-12,3	-12,2	157,0	80,4	27,1	264,6	1,5	2,5
PE	13,1	25,0	-11,9	13,4	25,0	-11,6	-11,9	102,8	69,1	22,1	194,0	1,1	2,2
PI	13,5	24,7	-11,2	15,3	19,1	-3,8	-5,7	47,5	31,6	9,4	88,5	1,2	2,8
RJ	26,0	47,1	-21,1	21,2	47,1	-25,9	-26,0	208,3	167,3	70,1	445,7	0,9	2,8
RN	12,6	29,2	-16,6	15,5	34,3	-18,8	-16,5	58,4	39,2	11,8	109,3	1,1	3,5
RS	10,8	42,4	-31,7	13,4	42,6	-29,2	-30,5	114,8	141,2	45,5	301,5	0,6	2,8
RO	12,0	8,0	4,0	11,5	8,2	3,2	-0,1	47,9	6,5	2,1	56,6	5,5	3,6
RR	13,3	1,0	12,4	13,0	1,1	11,9	-0,2	16,6	0,3	0,4	17,3	23,8	3,8
SC	11,4	29,6	-18,2	11,4	28,7	-17,2	-17,3	63,5	56,2	11,3	131,1	0,9	2,1
SP	9,0	20,8	-11,9	8,2	20,8	-12,7	-14,1	504,1	320,2	129,8	954,0	1,1	2,3
SE	10,9	18,2	-7,2	13,8	29,1	-15,3	-13,7	33,6	24,0	5,6	63,2	1,1	3,1
TO	13,3	12,4	0,9	16,7	12,3	4,4	-3,0	36,2	10,7	1,9	48,8	2,9	3,5
Total	13,4	26,2	-12,9	11,9	26,6	-14,7	15,5	2.454,6	1.671,8	503,9	4630,3	1,1	2,4

Fonte: Suplemento do Servidor - AEPS 2017, Tabelas 1.2 e 1.3. Elaboração: IFI.

* Número de ativos em relação ao número somado de aposentados e pensionistas.

