

Indicadores de Situação das Previdências Estaduais¹

Josué Pellegrini²

Esta nota é um complemento do Estudo Especial nº 9 da IFI, intitulado A Situação das Previdências Estaduais³. O objetivo aqui é apresentar um conjunto de indicadores disponíveis que retratem a situação da previdência dos estados. Com a ajuda desses indicadores, apresenta-se um quadro bastante sintético da situação de cada um. Busca-se com isso oferecer informações de fácil uso e em tempo hábil para subsidiar a importante discussão a respeito da reforma das regras previdenciárias dos entes subnacionais.

I – Os Indicadores

Dentre os indicadores disponíveis que retratam a situação da previdência dos estados pode-se enumerar os que constam na tabela abaixo. São cinco indicadores, com dados relativos a 2017. Os estados estão ordenados do melhor para o pior posicionado, com base no respectivo indicador. O sexto indicador, ranking geral, é uma condensação dos outros cinco, conforme explicado adiante. Ao lado do ranking está o valor da dívida corrente líquida (DCL) de cada estado, medida em relação à receita corrente líquida (RCL), que também retrata o ocorrido em 2017⁴. Informa-se também, nas colunas seguintes, a região do estado e a nota de crédito dada pela Secretaria do Tesouro Nacional⁵.

O primeiro indicador afere o resultado financeiro, diferença entre as contribuições dos segurados e entes e os benefícios pagos. Essa variável é medida em relação à RCL do estado⁶. O segundo mede o déficit atuarial, também em relação à RCL. Diferentemente do primeiro indicador que retrata a situação em um determinado ano, o déficit atuarial reflete as obrigações da previdência, notadamente aposentadorias e pensões, já descontadas de contribuições e ativos, considerando-se um longo período de existência do plano previdenciário. Por isso, o indicador corresponde a um múltiplo da RCL, ao passo que o resultado financeiro corresponde a uma fração da receita. Devido à semelhança conceitual, espera-se que esses indicadores sejam compatíveis entre si.

O terceiro indicador, que informa a relação entre ativos e inativos, é importante pois, em geral, as previdências estaduais operam com base no regime de repartição simples, segundo o qual, o servidor ativo financia o inativo. Quanto mais ativos em relação a inativos, mais sustentável é a previdência. O quarto indicador mostra a idade média dos servidores ativos. Dadas as regras previdenciárias, quanto maior a idade média, maiores os fluxos esperados de novos aposentados nos anos futuros. Espera-se também que a referida relação e a idade

¹ O objetivo desta Nota enquadra-se entre as atribuições da IFI, previstas no art. 1º da Resolução nº 42/2016.

² Analista da IFI e Consultor Legislativo do Senado Federal.

³ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf.

⁴ Os dados de endividamento dos estados estão disponíveis em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>.

⁵ Notas retiradas da pg. 46 do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2018, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2018>.

⁶ Considera-se o pior resultado entre os fornecidos pelo Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) e o Relatório de Resumido de Execução Orçamentária (RREE), ambos disponíveis no Suplemento do Servidor do Anuário Estatístico da Previdência Social – 2017. Essa é a fonte dos demais dados aqui utilizados, salvo indicação de outra fonte. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>.

sejam consistentes entre si. O quinto indicador, por fim, mede o percentual de servidores estaduais que se aposentam com base em regras especiais, mais favoráveis que a dos servidores em geral. Incluem-se aí professores, militares (policiais e bombeiros) e policiais civis⁷.

O indicador a que se denomina ranking geral nada mais faz do que tentar traduzir os outros cinco indicadores em um só. Existem diferentes modos de se fazer isso, com a atribuição de notas e pesos distintos. A escolha sempre envolve algum grau de arbitrariedade. Optou-se aqui por um modo bem simples, sem prejuízo de que se faça de modo diferente a partir dos dados fornecidos na tabela.

O ranking geral pontua cada estado, em cada indicador, pela diferença entre a sua colocação e a colocação do estado mediano, ou seja, aquele que está na décima quarta colocação, separando os demais em dois grupos de treze cada um. Se o estado está entre as primeiras treze colocações, a diferença é positiva; se está entre as treze últimas colocações, a diferença é negativa. A pontuação final de cada estado é a soma das diferenças obtidas em cada indicador. Observe-se que os dois primeiros indicadores se referem a déficit, de modo que o número negativo indica superávit.

TABELA: INDICADORES DE SITUAÇÃO DAS PREVIDÊNCIAS ESTADUAIS (ORDENADOS DO MELHOR PARA O PIOR)

		Déficit/RCL (%)	Déficit Atuarial /RCL	Ativos/Inativos	Idade média	Segurado especial (%)	Ranking geral	DCL/RCI (%)	Região	Tesouro					
1	RR	-11,9	RR	2,1	RR	23,8	MG	42,3	PR	37,8	RR	55,0	41,5	N	B
2	AP	-9,5	MS	2,3	AP	16,3	RR	42,3	RO	38,4	RO	43,0	48,5	N	B
3	RO	-3,2	MA	3,0	RO	5,5	MT	42,7	PB	42,2	TO	41,0	38,0	CO	C
4	TO	-0,9	MT	3,2	TO	2,9	ES	42,9	SE	43,0	MT	39,0	30,3	CO	C
5	PA	4,8	AC	3,5	AM	2,1	TO	43,2	RN	43,0	AC	26,0	71,8	N	B
6	AM	5,8	AP	3,8	PA	1,9	SC	44,0	CE	43,4	AP	25,0	7,4	N	B
7	CE	7,7	TO	4,3	AC	1,6	DF	44,1	MT	45,0	AM	17,0	31,5	N	B
8	MA	8,7	RO	7,1	MT	1,6	AP	44,3	AC	45,1	MS	17,0	75,8	CO	C
9	MT	9,2	SC	7,2	MA	1,5	MS	44,5	TO	45,7	PR	10,0	29,3	S	B
10	AC	9,4	AM	7,2	DF	1,5	SE	44,7	RR	45,9	PA	9,0	6,4	N	B
11	DF	11,0	SP	7,4	PR	1,5	RO	45,0	PI	45,9	DF	0,0	33,8	CO	C
12	PI	11,2	BA	7,4	MS	1,4	GO	45,2	MS	46,1	MA	-3,0	51,3	NE	C
13	ES	11,5	GO	7,7	PB	1,3	AM	45,3	PA	46,8	ES	-4,0	17,3	SE	A
14	GO	11,7	ES	7,9	AL	1,2	AC	45,3	AL	47,6	SE	-5,0	58,0	NE	C
15	PE	11,9	PR	8,7	PI	1,2	RJ	45,5	GO	48,2	GO	-6,0	92,0	CO	C
16	SP	12,7	PI	8,8	RN	1,1	PR	45,6	PE	48,3	CE	-8,0	45,8	NE	B
17	PR	13,2	PA	9,1	BA	1,1	RS	45,7	SP	48,6	PI	-8,0	41,1	NE	B
18	MS	13,2	CE	9,3	SE	1,1	PE	46,1	DF	49,0	PB	-13,0	28,9	NE	B
19	PB	13,3	RS	9,4	PE	1,1	SP	46,3	AM	50,9	SP	-13,0	170,9	SE	B
20	AL	14,2	PE	10,3	SP	1,1	PA	46,3	ES	52,0	SC	-15,0	51,1	S	C
21	BA	14,9	SE	10,4	CE	1,1	AL	46,8	MG	55,2	PE	-18,0	61,0	NE	C
22	SE	15,3	MG	10,8	GO	1,0	PB	46,8	BA	56,1	AL	-22,0	95,3	NE	B
23	SC	18,2	AL	10,9	ES	1,0	RN	47,0	SC	59,8	RN	-25,0	13,2	NE	C
24	RN	18,8	DF	11,6	SC	0,9	PI	47,0	RS	62,0	MG	-26,0	186,3	SE	n.d.
25	RJ	25,9	RJ	12,6	RJ	0,9	BA	47,0	RJ	62,2	BA	-27,0	57,5	NE	C
26	MG	29,9	PB	12,7	MG	0,8	CE	47,8	MA	62,9	RS	-44,0	218,9	S	D
27	RS	31,7	RN	13,6	RS	0,6	MA	48,9	AP	63,1	RJ	-45,0	269,7	SE	D
	BR	15,4	BR	8,6	BR	1,1	BR	45,5	BR	50,7	BR	-22,0	118,1		

Fonte: Suplemento do servidor - Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS - 2017), Santos (2017) e Tesouro Nacional.

⁷ Os dados relativos aos servidores com regras especiais foram retirados de Santos, C. H. M et al. A *Dinâmica Demográfica e o Peso das Aposentadorias Especiais nos Regimes de Previdência Estaduais: 2006-2015*, Tabela A1, pg. 10. Carta de Conjuntura, nº 36, terceiro trimestre de 2017. IPEA. Os dados se referem a 2013. Já os números da idade média foram fornecidos pelo referido autor, por meio eletrônico, a quem a IFI agradece pela contribuição. Esses dados se referem a 2017 e foram extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

II- Os estados

As informações trazidas pela tabela, notadamente o ranking geral, permitem ver que os estados em melhor situação estão nas regiões Norte e Centro-Oeste. Essas duas regiões ocupam dez das treze primeiras posições com base no ranking geral. Apenas Paraná, Piauí e Espírito Santo estão nessa metade de cima da tabela e, ainda assim, entre a nona e a décima terceira posição. Já os estados do Nordeste, Sul e Sudeste encontram-se todos na parte de baixo da tabela, à exceção dos três referidos acima. Nessa parte da tabela, Goiás, em décimo quinto, é o único que não integra essas três regiões. Observe-se também que Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, todos entre as quatro últimas posições, são justamente os três estados em pior situação fiscal, com a nota de crédito D conferida pela Secretaria do Tesouro Nacional⁸.

Vale verificar a correspondência entre o ranking geral e a dívida dos estados, medida pela relação DCL/RCL, variável que está sendo cogitada para escolher os entes que devem aderir às regras previstas na PEC nº6/2019. Os estados mais endividados, com dívida acima de 90% da RCL, São Paulo, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Alagoas, estão de fato na parte de baixo da tabela. A propósito, esses quatro últimos estão entre as seis piores posições. Entretanto, há dois estados, Acre e Mato Grosso do Sul, com dívida entre 71 e 76% da RCL, mas em boa posição no ranking geral. Mais comuns são os estados com dívida de até 61% da RCL, mas posicionados na parte de baixo da tabela: Ceará, Piauí, Paraíba, Santa Catarina, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Bahia. Assim, não parece ser adequado utilizar a dívida como critério único para separar estados quando se trata de questão previdenciária. Vale reforçar que os números da dívida retratam 2017, ano a que se referem os demais dados da tabela.

A última linha da tabela, identificada como BR, mostra a situação somada de todos os estados. É útil para servir como referência, tal qual o estado mediano. Conforme se pode ver, o déficit financeiro e o atuarial de BR correspondem a 15,4% da RCL e a 8,6 vezes a RCL. Enquanto isso, a relação ativos/inativos é de apenas 1,1 e a idade média dos servidores ativos está em 45,5 anos. Por fim, a participação dos segurados especiais chega a 50,7% do total de servidores ativos. Portanto, não retrata uma situação confortável. Se fosse um estado, estaria na vigésima segunda posição, longe da mediana, puxado pelos maiores estados que se encontram na parte de baixo da tabela.

Passa-se agora a rápidos comentários sobre a situação de cada estado, seguindo a ordem do ranking.

Roraima (RR): melhor indicador de déficit financeiro (superávit, na verdade) e atuarial e de relação ativos/inativos, além do segundo melhor no quesito idade média. Apenas no que tange à participação dos segurados especiais no total do quadro de servidores ativos, 45,9%, o estado posiciona-se mais abaixo, décima posição. Está, portanto, em situação tranquila, em que pese ter um pequeno déficit atuarial e possivelmente indicadores influenciados por parcela dos servidores pagos pela União, a exemplo do que ocorre com os outros ex-territórios Amapá e Rondônia.

Rondônia (RO): bem posicionado em todos os indicadores (dois terceiros e um segundo lugar) e com superávit financeiro. A exceção é o décimo primeiro lugar em idade média dos servidores ativos, 45 anos. Por isso, encontra-se em posição tranquila, com as mesmas observações feitas para Roraima.

⁸ Na verdade, Minas Gerais está sem nota por não informar as disponibilidades de caixa. Entretanto, os demais indicadores que compõem a nota final são ruins.

Tocantins (TO): bem posicionado em todos os indicadores (dois quartos e um quinto lugar), sendo o nono lugar em participação dos servidores especiais, 45,7%, a pior posição. A posição é tranquila, com a ressalva da presença de déficit atuarial.

Mato Grosso (MT): todos os indicadores encontram-se nas primeiras nove posições, detendo a terceira menor idade e o quarto menor déficit atuarial. Note-se, contudo, que uma situação previdenciária razoável não é sinônimo de posição fiscal sólida. O Mato Grosso recebe nota de crédito C do Tesouro Nacional por conta de problemas com poupança corrente e liquidez.

Acre (AC): encontra-se em situação previdenciária bastante parecida com a de Mato Grosso, à exceção da idade média mais elevada, 45,3 anos, décima quarta posição.

Amapá (AP): os indicadores são bons, à exceção de um indicador de idade regular, 45,3 anos, e do pior indicador de participação dos segurados especiais, com 63,1%. Se a sua posição fosse mediana nesse quesito, a pontuação seria praticamente a mesma de Mato Grosso. Aqui, valem também as qualificações feitas para Rondônia e Roraima.

Amazonas (AM): assemelha-se ao Amapá, mas sempre com algumas posições abaixo, à exceção da participação dos segurados especiais. Esse indicador, o pior do estado, com 50,9%, ocupa a décima nona posição.

Mato Grosso do Sul (MS): possui indicadores razoáveis, à exceção do déficit financeiro, 13,2% da RCL, décima oitava posição. Esse indicador contrasta com o segundo lugar do indicador de déficit atuarial, 2,3% da RCL, o que indica necessidade de melhor análise. A exemplo de Mato Grosso, recebe nota de crédito C do Tesouro, também com problemas de poupança corrente e liquidez.

Paraná (PR): melhor situação dentre os estados do Sul e Sudeste, embora abaixo de grande parte dos estados do Norte e Centro-Oeste. Encontra-se em posição intermediária entre os estados, à exceção da participação dos servidores especiais que, ao representarem apenas 37,8% do total de servidores, coloca o estado na primeira posição nesse quesito.

Pará (PA): encontra-se em posição intermediária no ranking, mas possui posições díspares quando se compara déficit financeiro e atuarial e relação ativos/inativos e idade média. Dada a proximidade conceitual entre as variáveis que compõem cada um desses dois pares, é razoável esperar que não destoem em demasia.

Distrito Federal (DF): na décima primeira posição geral, a pontuação está zerada, mas seus indicadores encontram-se em posições bastante distintas. Como o Pará, os indicadores de déficit estão muito distantes. Já a relação ativos/inativos e a idade média estão razoavelmente bem posicionadas (décimo e sétimo lugar, respectivamente), enquanto a participação dos segurados especiais ocupa a décima oitava posição, com 49%. O Tesouro confere nota C para o estado por conta de sérios problemas de liquidez.

Maranhão (MA): está bem posicionado nos dois indicadores de déficit e na relação ativos/inativos, mas muito mal posicionado nos indicadores de idade média e participação de segurados especiais, última e penúltima posição, com 48,9 anos e 63,1%, respectivamente. A disparidade entre o posicionamento desses dois últimos indicadores e do déficit atuarial, na terceira posição, precisaria de melhor análise. Maranhão recebe nota C do Tesouro por problemas com a poupança corrente.

Espírito Santo (ES): melhor situação entre os estados do Sudeste e único estado com nota A dada pelo Tesouro. Seu posicionamento é mediano quanto aos indicadores de déficit, mas os indicadores de idade média

e relação ativo/inativo destoam muito um do outro (quarto melhor e quinto pior). Já a participação de segurados especiais está na vigésima posição, com 52%.

Sergipe (SE): é o estado mediano, pois encontra-se na décima quarta posição. Não possui bons indicadores de déficit financeiro e atuarial. O que o leva para a posição intermediária é a idade média e a participação dos segurados especiais, décima e quarta posição, com 44,7 anos e 43%, respectivamente. Recebe nota C do Tesouro, em razão de problemas de poupança corrente e liquidez.

Goiás (GO): quatro indicadores encontram-se em posições similares, próximas à mediana. Apenas a relação ativos/inativos encontra-se entre as seis mais baixas. Também recebe C do Tesouro, pelas mesmas razões de Sergipe.

Ceará (CE): possui dois indicadores bons e três ruins. O déficit financeiro é razoável, 7,7% da RCL, mas o atuarial é alto, 9,3 vezes a RCL, disparidade que chama a atenção. A relação ativos/inativos e idade estão na vigésima primeira e penúltima posição, com 1,1 e 47,8 anos, respectivamente. Já a participação dos segurados especiais é boa, na sexta posição, com 43,4%. É bem avaliado pelo Tesouro, com nota B, embora a situação previdenciária não possa ser considerada tranquila.

Piauí (PI): encontra-se em posição mediana em todos os indicadores, à exceção da idade média, a quarta pior, com 47 anos. A avaliação do Tesouro é boa, com nota B.

Paraíba (PB): os indicadores variam de médio a ruim, com destaque para a penúltima posição no indicador de déficit atuarial, correspondente a 12,7 vezes a RCL. A exceção é a participação dos segurados especiais, na terceira posição, com 42,2%. Apesar desse quadro, a nota do Tesouro também é B.

São Paulo (SP): Os indicadores de déficit encontram-se próximos da mediana, enquanto os outros três ficam na parte de baixo da tabela, em posições próximas, entre a décima sétima e a vigésima. A nota B do Tesouro se deve ao elevado endividamento, o quarto maior entre os estados.

Santa Catarina (SC): possui indicadores muito díspares que, no cômputo final, o levam para a vigésima posição no ranking geral. Chama a atenção a diferença entre o déficit financeiro e o atuarial, na vigésima terceira e nona posição, com 18,2% da RCL e 7,2 vezes a RCL, respectivamente. Também merece registro a distância entre a relação ativos/inativo, abaixo da unidade, quarta pior posição, e a idade média, 44 anos, a sexta colocada. Já a participação de segurados especiais, 59,8% dos servidores, ocupa a quinta pior posição.

Pernambuco (PE): com todos os indicadores na metade inferior da tabela, entre a décima quinta e a vigésima posição, termina na vigésima primeira posição no ranking geral⁹. A nota do Tesouro é C, devido a problemas na poupança corrente e na liquidez.

Alagoas (AL): o estado tem déficits elevados, nos critérios financeiro e atuarial, ocupando a vigésima e a vigésima terceira posição, com 14,2% da RCL e 10,9 vezes a RC, respectivamente. Já a idade média, 46,8 anos, ocupa a vigésima primeira posição. Os outros dois indicadores são medianos. Como resultado, ocupa a vigésima segunda posição no ranking geral. O estado recebe nota B do Tesouro, por conta do endividamento, o quinto maior entre os estados.

⁹ É matematicamente possível que o a posição no ranking geral seja pior que a posição dos indicadores. Uma explicação é a ausência de um indicador favorável que ajude a elevar a pontuação.

Rio Grande do Norte (RN): também com déficits elevados, inclusive o maior déficit atuarial, de 13,6 vezes a RCL. Outros dois indicadores ficam também na parte de baixo da tabela, enquanto a participação dos segurados especiais é a quinta melhor, 43%. A conjunção dos indicadores resulta na vigésima terceira posição.

Minas Gerais (MG): compõe o grupo de estados com elevados déficits, sendo que o déficit financeiro está na penúltima posição, com 29,9% da RCL. A relação ativos/inativos também é inferior a unidade, 0,8, o que destoa da primeira posição quando se trata de idade média, com 42,3 anos. O fato precisaria ser melhor analisado. Se esse indicador ocupasse a posição mediana, a pontuação no ranking geral ficaria próxima dos dois estados em pior situação. Já a participação dos segurados especiais é de 55,2%, vigésima primeira posição. Enfim, na vigésima quarta posição no ranking geral, trata-se de situação previdenciária delicada, o que contribui para a gravidade do quadro fiscal, juntamente com a terceira maior dívida entre os estados.

Bahia (BA): todos os indicadores posicionam-se da décima sétima posição para baixo, à exceção do déficit atuarial que dá ao estado a décima segunda posição. Chama a atenção que o déficit atuarial se distancia dos demais indicadores. Ocupa a vigésima quinta posição no ranking geral. Recebe a nota C do Tesouro por conta da poupança corrente.

Rio Grande do Sul (RS): integrante do grupo de estados com elevados déficits, 31,7% da RCL no caso do déficit financeiro, pior número entre os estados. Caracteriza-se também pela menor relação ativos/inativos, apenas 0,6, e a quarta pior participação dos segurados especiais, com 62%. Portanto, na penúltima posição no ranking geral, a situação previdenciária é delicada, o que compõe o quadro fiscal geral, com nota D do Tesouro, e o segundo maior nível de dívida entre os estados.

Rio de Janeiro (RJ): último colocado no ranking geral. Déficits elevados (terceiro pior em ambos os indicadores), terceira pior posição também na relação entre ativos/inativos e na participação de segurados especiais, 0,9 e 62,2%, respectivamente. A dívida é extremamente alta, 2,7 vezes a RCL, e a nota do Tesouro é D, a exemplo do Rio Grande do Sul. Portanto, situação bastante delicada que já levou o estado ao Regime de Recuperação Fiscal.