

A CAPITALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA QUEBRA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

No final de 2014, a dívida total líquida de Estados e municípios era de R\$ 643 bilhões, o que tem levado a um enorme esforço fiscal para pagá-la da ordem de até 13% da receita corrente líquida.

Com a adoção, de forma obrigatória, do regime de capitalização da previdência pelos Estados e municípios, o passivo previdenciário a ser pago nas próximas décadas, com grande impacto já no curto prazo, é de R\$ 2,2 trilhões.

Esta transição para um regime de capitalização, inédita no mundo, exigirá um esforço fiscal dramático, implicará no congelamento continuado dos salários dos servidores, sucateará os serviços públicos e quebrará os Estados e municípios.

ÍNDICE

Apresentação. É preciso que o governo federal reabra o debate da capitalização da previdência com os Estados e municípios	2
Breve histórico da evolução recente da legislação da previdência dos servidores de Estados e Municípios	7
Adoção da capitalização abre um rombo de R\$ 2,2 trilhões na previdência de Estados e municípios. Impagável!	12
Estudo de caso: Contagem/Minas Gerais. Capitalização desorganiza as finanças municipais com apenas seis anos de implantação	17
Quem vai pagar a conta da capitalização da previdência é a população, com menos serviços públicos, e os servidores, com mais arrocho salarial ..	19
Dois pesos e duas medidas. Capitalização na União é acima do teto do INSS de R\$ 4.663,75; nos Estados e municípios é sobre todas as faixas salariais, inclusive sobre o mínimo, de R\$ 780,00	22
Estado do Rio de Janeiro, com os polpudos royalties do petróleo, tem R\$ 91 bilhões na previdência capitalizada (52%); outros 2.050 Estados e Municípios tem R\$ 84 bilhões (48%)	26
14 Estados brasileiros (52% do total) e 1.462 municípios (71% do total) não têm o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP	31
Adoção do equilíbrio atuarial e da capitalização da previdência – Regimes Próprios e INSS – abre rombo de R\$ 15,5 trilhões. Por que esta loucura fiscal tem tanto apoio no Brasil?	35
A previdência capitalizada tem no Brasil ativos de R\$ 1,269 trilhão, sendo R\$ 668 bilhões (Fundos de Pensão); R\$ 401 bilhões (previdência aberta vinculada aos bancos) e R\$ 200 bilhões (fundos dos RPPS de Estados e municípios)	44

Apresentação.

É preciso que o governo federal reabra o debate da capitalização da previdência com os Estados e municípios

A transição da previdência do regime de repartição simples para um regime de capitalização está sendo feita no Brasil de forma informal, sem uma lei aprovada no Congresso Nacional, e sem nenhum estudo de impacto financeiro, de médio e longo prazos, para Estados e municípios. Não existe fonte de financiamento para custear o passivo previdenciário, estimado pelo Ministério da Previdência Social em R\$ 1,7 trilhão, o que, somado com mais R\$ 500 bilhões da previdência dos militares estaduais, totaliza R\$ 2,2 trilhões.

A obrigatoriedade da adoção do regime de capitalização por Estados e municípios se deu através de uma Portaria do Ministério da Previdência Social assinada de forma solitária pelo ministro da Previdência. Não existe nenhum país do mundo com previdência desenvolvida e com democracia consolidada que tenha realizado uma transição para a previdência capitalizada, pelos seus enormes custos financeiros. Na verdade, temos o exemplo da Noruega, um pequeno país, mas que está capitalizando sua previdência com recursos de sua enorme produção petrolífera. Todos os países têm insistido na reforma de seus regimes repartição simples de previdência, ainda que nem de longe exista consenso sobre estas reformas.

Não se deve, no entanto, atropelar o modelo de previdência existente, como vem fazendo os governadores do PSDB, até que se defina eventuais modificações no modelo de financiamento da previdência dos servidores. O governo Antônio Anastasia, de Minas Gerais, aprovou uma lei no final de 2013 que confiscou o fundo de capitalização dos servidores e transferiu os R\$ 3,2 bilhões para um fundo financeiro. Valores capitalizados em 12 anos foram gastos em cinco meses. No Paraná, o governador Beto Richa, também do PSDB, declarou guerra aos servidores pela utilização imediata dos R\$ 8 bilhões da previdência capitalizada dos servidores. O governo do Estado de São Paulo nunca adotou o modelo de capitalização do Ministério da Previdência Social. É preciso se posicionar contra o confisco dos fundos previdenciários dos servidores, mas é preciso também reabrir o debate sobre a continuidade e financiamento deste modelo.

Capitalização da previdência é uma bomba atômica fiscal

Nos últimos meses muito tem se falado sobre as “pautas-bomba” que estão sendo votadas no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados. Os valores envolvidos são de R\$ 1 bilhão, R\$ 5 bilhões, R\$ 15 bilhões... dentre outros. Em comparação com a bomba fiscal que representa a capitalização da previdência para Estados e Municípios, podemos dizer que as “pautas-bomba” vão produzir “bombinhas”. Estamos falando não de alguns poucos bilhões, mas de trilhões. A capitalização da previdência está criando, de forma inacreditável, uma dívida de R\$ 2,2 trilhões nas próximas décadas, com forte impacto já no curto prazo. Continua, ainda, a dívida histórica de R\$ 643 bilhões, que exige esforço fiscal de Estados e municípios de até 13% da receita líquida. A piora fiscal virá ainda da redução realizada pelo STF do prazo de 2025 para 2020 para que Estados e municípios quitem os seus precatórios da ordem de quase R\$ 100 bilhões.

Discute-se ainda no Congresso Nacional mudanças no regime do pré-sal, que, se aprovadas, deverão retirar recursos preciosos da educação nos próximos anos que fariam frente ao aumento das despesas de Estados e municípios (reajuste e piso dos professores, obrigatoriedade da educação infantil e do ensino médio, ampliação dos gastos com a aposentadoria especial e antecipada dos professores, melhorias na infra-estrutura das escolas, etc). Todas estas “bombas fiscais” poderão se somar à forte queda da receita com a desaceleração e até recessão da economia. Outras “bombas fiscais” que atingem o governo federal, como os juros de 14,25% (o que sinaliza juro real de 9% ao ano); a “bomba fiscal”, que é a ampliação da terceirização, que além de prejudicar trabalhadores, poderá gerar enormes perdas de impostos em um país como o nosso com forte tributação sobre a folha de salários (previdência, PIS-PASEP, FGTS, etc), e também o baixo crescimento da economia, poderá reduzir enormemente os investimentos federais nos Estados e municípios. Desta forma, mais importante que desarmar novas “bombas fiscais”, que discutir um novo “pacto federativo”, que não trará grandes resultados; é desarmar as “bombas fiscais” que já estão ativas no setor público brasileiro. A mais destruidora delas é a capitalização da previdência dos servidores de Estados e municípios.

Algumas informações e números deste estudo

Constituição brasileira diz que previdência é baseada no equilíbrio financeiro e atuarial. O equilíbrio atuarial custa R\$ 15,5 trilhões. Não se sabe baseado em que estudos, os legisladores brasileiros previram que os regimes de previdência dos servidores – artigo 40 da Constituição Federal – e dos trabalhadores do setor privado – artigo 201 da Constituição Federal – devem se basear em “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Se o Brasil implementar o que prevê a sua Constituição, o passivo previdenciário a ser inscrito na dívida pública é da ordem de R\$ 15,5 trilhões: R\$ 2,2 trilhões da previdência dos servidores civis e militares de Estados e municípios; R\$ 2,2 trilhões da previdência dos servidores federais civis e militares; e R\$ 11 trilhões (dois PIBs brasileiros) da previdência dos trabalhadores do setor privado – INSS. Inacreditável!!!

Regime de repartição simples (financeiro) e regime de capitalização (equilíbrio atuarial). No regime atual de repartição simples dos servidores das três esferas de governos, os servidores, em geral, contribuem com 11%, os governos com 22% além disso respondem pela cobertura da insuficiência financeira. No regime de capitalização, será formado um fundo previdenciário com critérios atuariais para garantir que os servidores tenham uma poupança quando em atividade para quitar os futuros gastos com as aposentadorias e pensões. Daria para montar uma previdência capitalizada há décadas atrás quando se tinha até 10 servidores na ativa para 1 aposentado, e as próprias contribuições poderiam formar a principal base de financiamento da capitalização. Hoje, nos Estados e municípios, existe apenas dois servidores ativos para cada aposentado e pensionista. Muitos dizem que este modelo “está quebrado”. Ora, se o regime de repartição “está quebrado”, se não é possível reformá-lo, de onde sairão os recursos para manter o “modelo quebrado” até a sua extinção e ainda montar um novo regime capitalizado?

Regime de capitalização é típico da previdência privada, mas, sob certas condições, pode ser aplicado aos servidores públicos. Em um texto sobre previdência nos debates travados na década de 1990, técnicos do DIEESE escreveram: “O que está envolvido na opção entre um regime repartitivo e um regime de capitalização é a distribuição de renda. Enquanto o primeiro é adequado para modificar a repartição entre as pessoas e famílias, o regime de capitalização é neutro neste sentido”. Ou seja, o regime de repartição simples distribui renda, o regime de capitalização mantém a renda concentrada.

A capitalização da previdência

Por isso, a defesa que alguns segmentos da esquerda brasileira fazem da previdência capitalizada de forma indistinta é absolutamente errada. Nem nos países com tradição liberal isto é aplicado, como no caso dos Estados Unidos. A previdência social brasileira é, na expressão da economista Maria da Conceição Tavares, “o maior programa de distribuição de renda do mundo” e, por isso, deve ser mantido. No caso da previdência dos servidores públicos, que não tem a finalidade da distribuição da renda, é aceitável a adoção do modelo de capitalização. Já vimos que a capitalização não é neutra do ponto de vista ideológico e não é neutra também do ponto de vista de seu financiamento. Quem pagará a conta da capitalização?

Capitalização abre rombo de R\$ 2,2 trilhões nas finanças de Estados e municípios. Quem pagará a conta serão os servidores. Estudos divulgados pelo Ministério da Previdência Social indicam que o passivo previdenciário dos regimes de previdência dos servidores civis de Estados e municípios é de R\$ 1,7 trilhão, somado ao passivo, que estimamos, de R\$ 500 bilhões dos militares estaduais, chegaremos a um rombo previdenciário de R\$ 2,2 trilhões caso mantido o regime de capitalização nos Estados e municípios. Repetimos a pergunta: quem pagará esta conta? Vejamos as hipóteses: a) uma forma de capitalizar é quando se tem um grande número de servidores ativos em relação aos aposentados, o que, vimos, não é mais o quadro atual; b) uma segunda forma de capitalizar é vendendo o patrimônio público – como no caso da Cemig e Copasa em Minas Gerais -, o que somos contra porque transfere um patrimônio da sociedade para uma corporação de trabalhadores, além dos valores da venda das estatais serem irrisórios diante do passivo previdenciário; c) capitalização com base na folga dos gastos com pessoal em relação ao limite da lei fiscal, o que não é também plausível já que praticamente todos os Estados e municípios estão nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal; d) ninguém diz claramente de onde virão os recursos da capitalização da previdência, mas é evidente que eles virão da compressão continuada dos salários reais dos servidores ativos e dos aposentados e pensionistas. É sabido que despesa com previdência é despesa de pessoal. Por isso mesmo, a capitalização da previdência será feita, se o modelo não for revertido, com um novo superávit fiscal que incidirá sobre a folha de salários dos servidores de Estados e municípios.

Precarização e sucateamento dos serviços públicos. A capitalização da previdência levará inevitavelmente a precarização e ao sucateamento ainda maior dos serviços públicos. Em um cenário de redução do crescimento econômico e, portanto, das receitas públicas nos próximos anos e disparada das despesas previdenciárias, Estados e municípios terão as suas finanças inviabilizadas. Neste cenário, que já está acontecendo em municípios que adotaram a capitalização há mais tempo, mesmo com arrocho salarial a tendência é que os gastos de pessoal se mantenham nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com reajuste zero, congelamento das carreiras, cancelamento de benefícios têm se multiplicado os protestos e greves, num conflito autofágico interminável entre servidores e administradores públicos. Sem como ampliar os gastos de pessoal, os prefeitos e governadores estão sucateando os equipamentos públicos; disfarçando despesas de pessoal com ampliação das terceirizações; e adiando ou cancelando a construção de novos equipamentos nas áreas de saúde, educação e segurança.

Estados e cidades enfrentam despesas crescentes com capitalização previdenciária. O regime de capitalização previdenciária passou a ser exigido pelo governo federal dos Estados e municípios, de forma facultativa, a partir de 1999. No final de 2008, este regime passou a ser compulsório e o prazo final para a transição de regimes foi no final de 2011. Acontece, que assessorados por consultores de reputação duvidosa, muitos prefeitos adotaram o modelo mesmo antes dele ser considerado obrigatório. Em muitos casos, como é o exemplo de Betim em Minas Gerais, na administração do PSDB, a escolha foi pelo modelo de capitalização mais caro para todos os servidores ativos, aposentados

e pensionistas. Um dos municípios mais ricos de Minas, Betim está quebrado e uma das razões é o modelo de previdência extremamente oneroso para os cofres municipais. Hoje, a previdência municipal tem R\$ 800 milhões de ativos, incluindo os créditos em atraso com a Prefeitura, mas o governo municipal não tem recursos para despesas básicas, como a reposição de perdas dos servidores municipais. O Estado de Minas Gerais, em 2002, no governo Itamar Franco adotou, de forma pioneira no Brasil, o chamado modelo de capitalização de “repartição de massas”, onde os antigos servidores ficaram no regime de repartição simples e os novos ingressaram num fundo de capitalização. Este modelo só não afetou mais duramente as finanças estaduais porque os tucanos que não são muito afeitos aos concursos públicos, mantiveram mais de 100 mil servidores antigos no regime de repartição simples, sendo poucos os concursados no fundo de capitalização. Ainda assim, “rasparam o tacho” no final do mandato e confiscaram R\$ 3,2 bilhões da previdência capitalizada para bancar despesas do Tesouro Estadual. Neste estudo vamos mostrar que, mesmo os entes públicos que adotaram mais recentemente o modelo de capitalização compulsório, como é o caso de Contagem – Minas Gerais, já enfrentam enormes problemas financeiros, com os repasses crescentes para a de previdência de capitalização e o dramático desfinanciamento do modelo de repartição simples colocado em extinção.

Governo Federal: “Faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço!”. União não pratica as regras que dita para os Estados e municípios. O modelo de capitalização da previdência dos Estados e municípios é tão inviável financeiramente que não foi adotado pelo governo federal. A capitalização na União é acima do teto do INSS de R\$ 4.663,75; nos Estados e municípios é sobre todas as faixas salariais, inclusive sobre o salário mínimo, de R\$ 780,00. Veja a diferença para Minas Gerais: se aplicado em Minas Gerais o modelo federal, a capitalização atingiria apenas 10% dos servidores estaduais, com um impacto fiscal muito menor do que a capitalização para todos os servidores. Não deixa de ser desmoralizante para a esquerda que os governos do PSDB se recusem a gerar um mega superávit fiscal para a capitalização da previdência de servidores estaduais e busquem na Justiça o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. É o caso de São Paulo, onde o governo tucano não adotou o modelo porque “a capitalização acarretará grande impacto às finanças do Estado” (Valor Econômico, 13/11/2012). São Paulo aprovou uma lei igual ao modelo federal, com dois fundos: um de repartição simples até o teto do INSS e um de capitalização acima do teto, posição que foi adotada também por outros governos tucanos de Minas Gerais e do Paraná. Já nos posicionamos contra o confisco realizado pelos governos tucanos de Minas Gerais e do Paraná dos recursos previdenciários dos servidores, mas defendemos que o debate sobre o futuro deste modelo precisa, de fato, ser reaberto.

Capitalização previdenciária sustentável é exceção. A maior exceção é o Rio de Janeiro, que tem R\$ 91 bilhões capitalizados com os royalties do petróleo, herança do modelo de concessão. Os regimes próprios de previdência que têm a capitalização sustentável são poucos em todo o país. São exceção e não regra. A principal exceção é o Estado do Rio de Janeiro, que tem R\$ 91 bilhões capitalizados, com recursos do petróleo, o que representa 52% de todo o patrimônio dos regimes próprios de previdência do Brasil. Existem outras exceções. Por exemplo: Estados e municípios novos que se emanciparam. Nestes casos, como é o exemplo do Estado de Tocantins, os aposentados e pensionistas ficaram com o ente original e o novo ente público, sem maiores passivos previdenciários, puderam dedicar os esforços fiscais à constituição de novas previdências. A legislação no Brasil favoreceu também os municípios que se desligaram do INSS, com a constituição de regimes próprios. Isso porque, a lei prevê que nestes casos o passivo dos benefícios concedidos fica com o INSS e todas as receitas dos servidores ainda não aposentados são direcionadas ao novo regime de previdência municipal, que ainda é credor do INSS do período em que os servidores estiveram filiados aquele instituto (compensação financeira). Alguns regimes próprios foram constituídos de forma sustentável, tendo adotado a

A capitalização da previdência

capitalização de imediato ao desligamento do INSS, não deixando constituir novos passivos vinculados à previdência municipal. Estes casos são exceção. Na maioria dos entes públicos, os regimes próprios não são sustentáveis.

Municípios e Estados sem Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. São 14 estados brasileiros (52% do total) e 1.448 municípios (71%) com regimes próprios sem o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. Foi um erro a Constituição Federal ter garantido a implementação de regimes próprios de previdência de forma ampla. No passado, através de Portarias e Instruções, o Ministério da Previdência buscou limitar a constituição de regimes próprios aos Estados e grandes e médios municípios. Essa determinação caiu por falta de sustentação constitucional. Resultado disso é que temos mais de 2.000 municípios com regimes próprios, muitos dos quais sem qualquer estrutura e escala em número de servidores para manter um programa social de longo prazo. Os números são preocupantes. Cerca de 1.448 municípios estão sem Certificado de Regularidade Previdenciário – CRP, o que é um indicativo claro da falta de sustentação de centenas de regimes próprios. Portanto, no caso dos pequenos municípios não se trata de capitalização ou não capitalização, é a existência mesmo dos regimes próprios que deve ser rediscutida.

Previdência capitalizada no Brasil (pública e privada) tem ativos de R\$ 1,269 trilhão. Já existe no Brasil uma expressiva previdência capitalizada – fundos de pensão, previdência vinculada aos bancos e os fundos dos regimes próprios -, que têm patrimônio total de R\$ 1,269 trilhão. A contradição é que a previdência capitalizada, um instrumento típico de mercado, só é forte no Brasil no setor público, especialmente nas estatais, nas ex-estatais e nos Estados e municípios. Abordamos também no capítulo final a experiência internacional da previdência capitalizada, onde fica comprovado que onde ela se viabilizou – Estados Unidos, Inglaterra, Japão, Chile, etc -, contou com a “mão invisível” do Estado, que garantiu a compulsoriedade dos planos privados de previdência (“impostos privados” implantados pelo neoliberalismo).

Agradecimentos ao economista José Prata

Gostaria de agradecer ao economista José Prata Araújo, um colaborador voluntário de nosso mandato, que redigiu este documento. O autor nos alerta que regime de financiamento de previdência é um assunto muito complexo. Para facilitar o entendimento dos leitores, ele optou, ao invés de um capítulo, pela redação de dez capítulos curtos, ainda que tenha que repetir argumentos. Espero que o seu conteúdo seja útil no debate que o Brasil precisa travar sobre os regimes de previdência, sobretudo aqueles dos Estados e municípios.

Marília Campos
Deputada estadual – PT Minas Gerais

Breve histórico da evolução recente da legislação da previdência dos servidores de Estados e Municípios

Tratamos, neste capítulo, da evolução da legislação previdenciária nos últimos 16 anos, especialmente da organização e financiamento da previdência, que é o foco deste documento.

Lei Geral da Previdência do setor público

Até próximo do final da década de 1990, não havia no Brasil nenhuma uniformidade na previdência dos servidores das três esferas de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cada um tinha o seu modelo específico. Neste sentido, a Lei 9.717/98 pode ser considerada uma espécie de Lei Geral da Previdência dos Servidores Públicos. Esta lei, dentre os seus principais pontos, previu o seguinte:

- a) os Regimes Próprios de Previdência – RPPS dariam cobertura exclusiva de servidores efetivos;
- b) contribuições previdenciárias só poderiam ser utilizadas para pagamentos de benefícios previdenciários (não mais para saúde e assistência social);
- c) cobertura de um número mínimo de segurados, ou seja, pequenos municípios ficaram vedados de criar previdência própria;
- d) vedação de convênios ou consórcios na previdência entre Estados e Municípios e entre Municípios;
- e) pleno acesso dos segurados às informações da previdência;
- f) a contribuição dos entes públicos para a previdência não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor efetivo nem superior ao dobro desta contribuição;
- g) os entes públicos são responsáveis pela cobertura das insuficiências financeiras da previdência;
- h) a previdência dos servidores não pode conceder benefícios distintos do INSS, salvo disposição em contrário da Constituição Federal;
- i) o descumprimento da lei passaria a causar as seguintes sanções por parte da União aos municípios e estados: suspensão de transferências voluntárias; suspensão de empréstimos; suspensão de transferências referentes à compensação financeira.

As mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 20/1998

A Emenda Constitucional 20/1998 aprovou importantes mudanças no financiamento e organização

A capitalização da previdência

da previdência dos servidores. Dentre as principais mudanças, podemos citar:

- a) a introdução na previdência pública do equilíbrio financeiro e atuarial, o que sinalizou para a transição da previdência dos servidores para um regime de capitalização;
- b) previdência dos servidores somente para servidores efetivos, passando os demais servidores – celetistas, comissionados, temporários – para o Regime Geral de Previdência (INSS), previsão já antecipada na Lei 9.717/98;
- c) regime de previdência de caráter contributivo, passando a aposentadoria a ser por tempo de contribuição e não mais por tempo de serviço;
- d) possibilidade de constituição de fundos de previdência;
- e) estabelecimento do teto do INSS para a previdência dos servidores, desde que os diversos entes públicos instituíam regime de previdência complementar para os seus servidores efetivos (dispositivo regulamentado pela Lei Complementar 108/2001).

Portaria 4.992/1999 previu regime de capitalização ou financeiro

A Portaria 4.992/1999, um calhamaço com quase 40 páginas, regulamentou a Lei 9.717/1998, que chamamos de Lei Geral da Previdência dos Servidores Públicos. Ela detalha os aspectos legais, que vigoraram até 2008. Um detalhamento importante é sobre o modelo previdenciário que deveria ser adotado pelos Estados e Municípios. O Anexo 1 da referida Portaria previu: “Os regimes próprios de previdência social poderão adotar os seguintes regimes de financiamento: Regime Financeiro de Capitalização; e Regime Financeiro de Repartição Simples”.

A maioria dos municípios e Estados definiram pelo regime financeiro de financiamento da Previdência. A Portaria 4.992/1999 definiu este modelo: “Entende-se por regime financeiro de repartição simples aquele em que as contribuições pagas por todos os servidores e pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período”. Este modelo legal vigorou até 2008, como veremos a seguir.

Em alguns Municípios se adotou o regime pleno de capitalização, que não era exigido legalmente. A Portaria 4.992/1999 definiu o modelo: “Entende-se por regime financeiro de capitalização aquele que possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos os servidores e pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, incorporando-se às reservas matemáticas, que são suficientes para manter o compromisso total do regime próprio de previdência social para com os participantes, sem que seja necessária a utilização de outros recursos, caso as premissas estabelecidas para o plano previdenciário se verifiquem”. Os poucos municípios que adotaram este modelo de capitalização estão com as finanças em frangalhos, como é o exemplo da rica Betim, em Minas Gerais.

Compensação financeira com o INSS

A Constituição Federal de 1988 garantiu: “Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei”. A averbação de tempo de serviço ou contribuição, em um país onde não existe de fato um regime geral de previdência, é fundamental para os servidores públicos, que podem averbar tempo trazido do setor privado ou de outro ente público. A migração é do setor privado para o setor público e inexpressiva em sentido contrário. Isso significa que a compensação financeira é

fundamental para os municípios e Estados. Este dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei 9.796/1999, com retroatividade a outubro de 1988.

Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP

O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, é o documento que atesta a adequação do regime de previdência social de Estado, Distrito Federal ou de Município ao disposto na legislação federal sobre a previdência dos servidores. O CRP será fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS, aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União, por sistema informatizado, dispensada a assinatura manual ou aposição de carimbos. O CRP conterá numeração única e terá validade de 180 dias a contar da data de sua emissão. Atualmente o CRP está regulamentado pela Portaria 204/2008.

Os critérios para a emissão da CRP são muitos. A SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:

- a) observância do caráter contributivo do RPPS, que será cumprido por meio de: fixação, em texto legal, de alíquotas de contribuição do ente, dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas; repasse integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS; retenção, pela unidade gestora do RPPS, dos valores devidos pelos segurados e pensionistas relativos aos benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade; pagamentos à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo;
- b) observância do equilíbrio financeiro e atuarial, correspondente à implementação, em lei, atendidos os parâmetros estabelecidos pelas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS, do que segue: alíquotas de contribuição necessárias para a cobertura de seu plano de benefícios; plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de seu déficit atuarial;
- c) cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares e seus respectivos dependentes;
- d) existência de apenas um RPPS e uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo;
- e) existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a representação dos segurados do RPPS;
- f) utilização de recursos previdenciários apenas para o pagamento de benefícios e para a taxa de administração do RPPS;
- g) não pagamento de benefícios mediante convênios, consórcios ou outra forma de associação entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;
- h) pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS;
- i) não inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão e do abono de permanência;
- j) manutenção de contas bancárias destinadas aos recursos financeiros do RPPS distintas das contas do tesouro do ente federativo;
- l) concessão de benefícios de acordo com a Lei nº 9.717, de 1998 e Lei nº 10.887, de 2004, observando-se ainda: os requisitos e critérios definidos em ato normativo do Ministério da Previdência Social - MPS que estabeleça os parâmetros gerais para concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios; a limitação de concessão apenas dos seguintes benefícios: aposentadorias previstas na Constituição, pensão por morte, auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família; limitação ao

A capitalização da previdência

rol de dependentes previsto pelo INSS;

m) atendimento, no prazo e na forma estipulados, de solicitação de documentos ou informações pelo MPS, em auditoria indireta, ou pelo Auditor Fiscal, em auditoria direta;

n) elaboração de escrituração contábil de acordo com Plano de Contas definido por norma específica do MPS;

o) observância dos seguintes limites de contribuição previdenciária ao RPPS: contribuição dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas em alíquota não inferior à prevista para os servidores titulares de cargos efetivos da União; contribuição sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, incidente sobre a parcela que ultrapassar o limite máximo estabelecido para os benefícios do INSS, ou que ultrapassar o dobro desse limite, quando o beneficiário for portador de doença incapacitante, nas mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores ativos do respectivo ente federativo; contribuição do ente não inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, além da cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo RPPS decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários;

p) aplicação dos recursos do RPPS no mercado financeiro e de capitais de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional;

q) encaminhamento à SPS, dos documentos exigidos legalmente.

O CRP é um instrumento vigoroso que o governo federal conta para fazer valer, nos Estados e municípios, a legislação federal relativa aos regimes próprios de previdência dos servidores. Isso porque o CRP será exigido nos seguintes casos: a) realização de transferências voluntárias de recursos pela União, à exceção daquelas relativas às ações de educação, saúde e assistência social; b) celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; c) liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e d) pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em razão da compensação previdenciária.

Emenda Constitucional 41/2003 e legislação regulamentadora

A Emenda Constitucional 41/2003, aprovou diversos dispositivos que repercutiram na organização e financiamento da previdência nos anos seguintes:

a) o regime de previdência complementar será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida;

b) incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos;

c) os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

A Lei 10.887/2004 regulamentou a Emenda Constitucional 41/2003, e modificou a organização e financiamento da previdência dos servidores públicos. Dentre os seus principais pontos, podemos destacar:

a) fixou a alíquota de 11% de contribuição dos servidores federais ativos e aposentados e pensio-

nistas (neste último caso sobre o valor que ultrapassar o teto do INSS);

b) definição das parcelas que são excluídas e aquelas que estão incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária;

c) a contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não podem ser inferior à alíquota prevista para os servidores da União, que é de 11%, mesmo percentual válido para os aposentados e pensionistas (neste último caso também sobre o valor que ultrapassar o teto do INSS);

d) a contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo (11%), nem superior ao dobro desta contribuição (22%);

e) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Como parte da regulamentação da Emenda Constitucional 41/2003, o Ministério da Previdência editou, ainda, a Orientação Normativa número 3, de 12 de agosto de 2004. Ela foi reeditada duas vezes, e atualmente vale a Orientação Normativa SPS 02/2009.

Legislação de 2008 implantou a “segregação de massas”

No final de 2008, o Ministério da Previdência editou duas portarias que deram novo rumo à previdência dos servidores públicos de Estados e Municípios: Portaria 402/2008, que passou a regulamentar a Lei 9.717/1998, conhecida como Lei Geral da Previdência dos Servidores Públicos (revogando a Portaria 4.992/1999) e a Portaria 403//2008, que implantou o chamado modelo de previdência de “segregação de massas”. Nome horrível, ao vincular previdência ao termo segregação, sendo o nome correto é “separação de massas”. Como quase 10 entre 10 prefeitos e governadores não implantaram a capitalização plena da previdência, que era facultativa na legislação de 1999, o Ministério da Previdência adotou um modelo de capitalização mais gradual, admitindo a “separação de massas”, ou seja, os servidores admitidos até a aprovação da nova legislação ficariam no regime de repartição simples (fundo financeiro) e os novos servidores seriam conduzidos para um fundo previdenciário de capitalização (fundo previdenciário).

Adoção da capitalização abre um rombo de R\$ 2,2 trilhões na previdência de Estados e municípios. Impagável!

Já vimos que na Portaria 4.992/1999, do Ministério da Previdência Social, os Estados e municípios podiam optar pelo regime de capitalização (fundo previdenciário) ou pela repartição simples (fundo financeiro). A Portaria 403/2008 manteve o regime de capitalização plena e fixou as regras de financiamento. Frente à completa inviabilidade deste modelo, o Ministério da Previdência Social adotou também o modelo de “segregação de massas”, onde, ao invés da opção por um dos modelos, como na legislação de 1999, os entes federados passaram a adotar os dois regimes de forma complementar. Ou seja, o regime de capitalização para os servidores que ingressassem no serviço público após a aprovação da nova legislação e o regime de repartição simples para os servidores os aposentados e pensionistas já em gozo de benefícios e para os servidores em atividade antes da aprovação da legislação. Como veremos a seguir, este modelo de “segregação de massa”, tido como mais gradual, irá também inviabilizar as finanças de Estados e municípios, com grande repercussão inclusive no curto prazo, como no caso analisado de Contagem, Minas Gerais.

O que são regimes de capitalização e regimes de repartição simples

Falaremos neste documento muitas de vezes dos dois principais regimes de previdência: Regime Financeiro de Capitalização e Regime Financeiro de Repartição Simples. Veja a seguir a definição dos dois regimes de acordo com a Portaria 403/2008.

Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração. Portanto, o regime de capitalização é uma poupança antecipada que se faz para financiar no futuro os benefícios dos servidores e é depositada em um “fundo previdenciário”.

Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas,

em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco. O regime de repartição simples é baseado na contribuição dos servidores e dos entes públicos sem o objetivo de acumulação de recursos depositadas em um “fundo financeiro”. Em caso de déficit do regime, o ente público é responsável pela cobertura da insuficiência financeira.

Regime de capitalização já quebrou alguns municípios, como Betim/MG

De fato, o modelo de capitalização pleno (para servidores ativos, aposentados e pensionistas) tem efeitos dramáticos nas finanças municipais. Os municípios que adotaram este modelo optativo de 1999 a 2008 já estão com as finanças destroçadas, como é caso do rico município de Betim, em Minas Gerais. Neste modelo, todas as receitas previdenciárias são dirigidas ao fundo de capitalização, e todas as despesas ficam por conta do Tesouro Municipal. Quais despesas?

- a) despesas com todas as aposentadorias e pensões já concedidas, ou seja, o passivo dos “benefícios concedidos”;
- b) as despesas referentes ao tempo trabalhado pelos servidores em atividade que não foi capitalizado (benefícios a conceder); se, por exemplo, os servidores de um município tiverem, em média, 16 anos de serviço, é este o período de capitalização que terá que ser bancado pelo Tesouro Municipal;
- c) em geral, os atuários propõem que os fundos de capitalização só concedam aposentadoria e pensão, ficando com o Tesouro Municipal também as enormes despesas com outros benefícios, como a licença de saúde, salário maternidade, salário família;
- d) como é extremamente caro, esta capitalização levou a inevitáveis atrasos nos repasses ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, cujos parcelamentos, com atualização com juros e correção monetária, implicaram em pagamentos mensais elevados para muitos municípios;
- e) tudo isto sem falar nas despesas previdenciárias, mesmo dos municípios com RPPS, com o INSS: despesas referentes à contribuição ao INSS dos servidores não estatutários – temporários, comissionados, celetistas e aqueles que prestam serviços através de RPA, considerando, inclusive que as contribuições patronais não tem teto, é sobre toda a remuneração, o que tem impacto forte sobretudo junto aos servidores de nomeação política que recebem os maiores salários; despesas também de parcelamentos de dívida histórica dos municípios com o INSS. São muitas despesas com previdência, que acabaram destruindo as finanças dos municípios que adotaram a capitalização plena.

A Portaria 403/2008 definiu as regras para a capitalização plena dos RPPS: “A reavaliação atuarial anual indicará o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS, em relação à geração atual”. (...) “O plano de custeio contemplará o valor necessário para a cobertura da taxa de administração definida para o RPPS”. (...) “No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento”. (...) “O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial”. (...) “O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos”. (...) “Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios”. (...) “A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000”.

A capitalização da previdência

Como já demonstramos anteriormente, a capitalização plena da previdência dos servidores implica em que todas as receitas de novos e antigos servidores vão para um fundo previdenciário e todas as despesas ficam com os Tesouros estaduais e municipais. Além da “alíquota de contribuição normal”, o que pesa neste modelo é a “alíquota de contribuição suplementar” para cobrir o enorme passivo dos benefícios já concedidos e dos benefícios a conceder referente ao tempo trabalhado sem capitalização dos servidores ainda em atividade. É claro que tais gastos já no curto prazo ultrapassam em muito os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e, por isso, este modelo é inviável. Onde ele foi viabilizado, como veremos em outro capítulo, foi em função de questões específicas: Estado e municípios, sobretudo do Rio de Janeiro, que vincularam parte dos poludos royalties do petróleo, do modelo antigo da concessão, aos fundos previdenciários; e também alguns municípios que se desvincularam do Regime Geral de Previdência – RGPS e, favorecidos por brechas legais, deixaram todo o passivo dos benefícios concedidos e a conceder com o INSS.

O modelo de capitalização plena implica em alíquotas de contribuição (patronais e dos servidores) incompatíveis com o equilíbrio fiscal de Estados e municípios. Seus percentuais dependem do tamanho do passivo previdenciários dos benefícios concedidos e a conceder, que compõem a alíquota suplementar, além da alíquota normal. Elas podem chegar a 50% a 60% da folha de salários. No caso de Contagem, o cálculo atuarial apontou alíquota de 57,66%. Temos casos inacreditáveis apontados em alguns cálculos atuariais. Na década de 1990, renomados economistas da Fundação Getúlio Vargas realizaram cálculos atuariais para o governo de Minas Gerais, que apontavam alíquotas de até 130% da folha de salários para cobrir o passivo atuarial de um regime de capitalização. Como eles propunham um modelo igual ao do Chile, onde somente o trabalhador paga previdência, a capitalização implicaria que o servidor teria que devolver todo o seu salário e completar com mais 30% para viabilizar a capitalização da previdência dos servidores mineiros. Parece brincadeira, mas é verdade!

O modelo de capitalização plena implantado em Betim em 2005, em dez anos quebrou este que é um dos mais ricos municípios de Minas Gerais, que sedia a FIAT Automóveis e a Refinaria Gabriel Passos, da Petrobrás. O município realizou um gigantesco esforço fiscal em dez anos, têm R\$ 800 milhões capitalizados na previdência municipal, mas não tem recursos para as despesas básicas, como a reposição de perdas salariais dos servidores, para a ampliação de novos serviços públicos e para a realização de investimentos na infraestrutura da cidade.

A “segregação de massas” apenas adia a falência de Estados e municípios

No final de 2008, frente às enormes dificuldades dos Estados e municípios em aderirem à capitalização plena de suas previdências, o Ministério da Previdência Social editou a Portaria 403/2008, que entrou em vigor em definitivo em 2011, implantando o chamado modelo de “segregação de massas”, cujo nome, para utilizar a linguagem politicamente correta, é “separação de massas”.

A referida Portaria previu: “Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria”. (...) “A segregação da massa existente na data de publicação da lei que a instituir poderá tomar por base a data de ingresso do segurado no ente federativo na condição de servidor titular de cargo

efetivo vinculado ao RPPS, a idade do segurado ou a sua condição de servidor em atividade, aposentado ou pensionista, admitindo-se a conjugação desses parâmetros, para fins de alocação dos segurados ao Plano Financeiro e ao Plano Previdenciário”.

Como este modelo onera em demasiado o Município? A legislação prevê o seguinte: “O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário”. Exemplo: se um município tiver 10 mil servidores ativos e aposentados, se adotado o regime de repartição simples (plano financeiro) neste grupo não entra mais ninguém, ou seja, o grupo é fechado e em extinção. Significa que o Plano Financeiro terá a cada mês mais aposentados e pensionistas e nenhuma receita dos novos servidores, que será direcionada para o Plano Previdenciário de capitalização. Com isso, de forma bastante rápida se terá um fundo financeiro com uma explosiva insuficiência financeira e um fundo previdenciário com muitos recursos em caixa e com uns poucos aposentados por invalidez e pensões por morte. Os recursos do fundo previdenciário deixam de quitar despesas com os aposentados e pensionistas do fundo financeiro e representam os gastos adicionais para a transição, dita gradual, para o regime de capitalização.

O modelo de “separação de massas” até prevê que sua implantação depende de estudos que demonstrem a capacidade orçamentária e financeira dos entes públicos, mas somente no ato de sua criação. Veja o que diz a Portaria 403/2008: “A proposta de segregação da massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo. A justificativa técnica de deverá demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000”. Ou seja, como a “separação de massas” cria um novo fundo de capitalização para os novos servidores, é evidente que no ato da criação, não tendo ainda nenhum servidor como segurado, o impacto nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal é zero. Ora, impacto “orçamentário e financeiro” de previdência não pode ser analisado no dia da aprovação da Lei de capitalização, mas ao longo de 5, 10, 20, 30 anos. Veja no próximo capítulo o estudo de caso de Contagem, Minas Gerais, onde analisamos as repercussões dramáticas sobre as finanças municipais, apenas seis anos após a adoção da “separação de massas”.

A Portaria 403/1988 prevê que a adoção do regime de capitalização pelos Estados e municípios é um caminho sem volta. Prevê o seu texto: “A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes”. (...) “Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo”.

Foi o Ministério da Previdência Social que divulgou estudo recentemente afirmando que o déficit previdenciário de Estados e municípios, em caso de capitalização de suas previdências é de R\$ 1,7 trilhão, resultado da diferença entre o que os governos terão de pagar no futuro (o saldo entre as despesas e as receitas líquidas no longo prazo) e os ativos em valores atuais. Com a inclusão do passivo de R\$ 500 bilhões da previdência dos militares estaduais, o passivo total chega a R\$ 2,2 trilhões. Ninguém precisa realizar estudos econômicos para dizer que isto é completamente inviável. Grande parte dos recursos públicos serão gastos com previdência: a) contribuição regular para o fundo

A capitalização da previdência

financeiro e cobertura da insuficiência financeira que crescerá de forma explosiva; b) contribuição para o fundo previdenciário, em muitos locais através de alíquotas máximas de 22%, como no caso da definida pelos atuários na previdência municipal de Belo Horizonte; c) provavelmente ficará com os tesouros estaduais e municipais também benefícios que não sejam aposentadorias e pensões, como no caso do auxílio-doença, salário maternidade, salário família, etc; d) pagamentos dos benefícios dos militares estaduais, que, com certeza, não aceitarão o regime de capitalização; e) contribuições ao INSS de servidores temporários e de livre nomeação política sobre total da remuneração, contribuição de parcelas de dívidas com o INSS.

Se a capitalização da previdência de Estados e municípios é um caminho sem volta, com um passivo estimado de R\$ 2,2 trilhões, então a falência destes entes públicos é uma tragédia anunciada.

Estudo de caso: Contagem/Minas Gerais. Capitalização desorganiza as finanças municipais com apenas seis anos de implantação

Para ilustrar nossas críticas ao modelo de capitalização implantado pelo Ministério da Previdência Social para os Estados e municípios, estudamos um caso de um grande município, Contagem/Minas Gerais. Fica claro que em apenas seis anos a implantação do modelo de segregação de massas já tem conseqüências dramáticas nas finanças municipais.

Mesmo sendo um pouco mais gradual do que a capitalização plena, o modelo de “separação de massas” implica também na explosão das despesas previdenciárias, pois implica no rápido desfinanciamento da previdência dos segurados do Fundo Financeiro. Já vimos em capítulo anterior, porque isto acontece: “O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário”. Ou seja, estando em extinção, o fundo financeiro aumenta as despesas com os novos aposentados e pensionistas e com a paridade com os servidores ativos; mas não tem mais lastro financeiro já que todos os novos servidores e suas contribuições irão para o fundo novo de capitalização. Por exigência federal, o município de Contagem implantou um Fundo Previdenciário capitalizado (regime dos servidores admitidos a partir de 1º de março de 2009). Por que o desfinanciamento? O Fundo Financeiro foi colocado em extinção. Por ele se aposentam todos os que ingressaram até fevereiro / 2009, mas todas as receitas dos novos servidores admitidos a partir de março / 2009 vão para o Fundo Previdenciário de capitalização. Veja a tabela. No final de 2008, véspera da adoção do novo modelo de previdência, existiam no Fundo Financeiro 10.368 servidores ativos contribuintes e 1.807 aposentados e pensionistas. No ano de 2014, o número de servidores ativos recuou para 7.090 (queda de 38%) e o de aposentados e pensionistas subiu para 3.376 (aumento de 87%). Antes a relação ativos contribuintes / aposentados e pensionistas era de 5,74 / 1,00, agora recuou para 2,10 / 1,00. Isto em apenas sete anos.

Já no Fundo Previdenciário de capitalização, no ano de 2014, já eram 3.838 contribuintes e, apenas, 10 aposentados e pensionistas (isso mesmo: 10). A relação servidores ativos / aposentados e pensionistas é de 383 / 1,00. Esse fundo previdenciário é financiado por contribuições de 14,65% da Prefeitura e 11% dos servidores, totalizando uma alíquota global de 25,65%. O patrimônio do Fundo de Capitalização era, em 2014, de R\$ 76,136 milhões. Todos os recursos direcionados a este Fundo deixam de quitar os pagamentos imediatos de aposentados e pensionistas e só serão utilizados daqui a 30 ou 40 anos. A capitalização significa, assim, o tamanho do esforço fiscal adicional que o Município está realizando para fazer a transição de modelos previdenciários.

A capitalização da previdência

Evolução do número de servidores ativos, aposentados e pensionistas - Fundos Financeiro e Previdenciário - 2004 a 2014				
Ano	Fundo Financeiro		Fundo Previdenciário	
	Ativos	Aposentados / pensionistas	Ativos	Aposentados / pensionistas
2004	6.100	1.212	-	-
2005	8.277	1.486	-	-
2006	9.115	1.566	-	-
2007	10.370	1.692	-	-
2008	10.368	1.807	-	-
2009	10.495	1.979	688	0
2010	9.154	2.414	1.319	0
2011	8.535	2.693	1.767	2
2012	8.049	2.935	2.553	2
2013	7.625	3.106	3.442	5
2014	7.090	3.376	3.838	10

Fonte: MPAS / Previcon (2008 a 2014)

Veja os grandes números da previdência de Contagem. Segundo os cálculos atuariais, o déficit previdenciário do regime de repartição simples colocado em extinção é da ordem de R\$ 2,806 bilhões, o que representa mais de cinco vezes a dívida fundada do município de R\$ 590 milhões. Pelos estudos, o fundo financeiro apresentará um desfinanciamento explosivo nos próximos anos, passando, em valores atuais, de R\$ 32 milhões, em 2014, para R\$ 125 milhões em 2020; R\$ 162 milhões em 2024; e vai atingir o pico em 2036, com déficit de R\$ 221 milhões. Esta transição para o regime de capitalização irá exigir um esforço fiscal adicional em relação ao que tem sido feito para o pagamento da dívida fundada, que irá destroçar as finanças municipais com arrocho severo dos servidores públicos e redução dos serviços públicos prestados à população.

Quem vai pagar a conta da capitalização da previdência é a população, com menos serviços públicos, e os servidores, com mais arrocho salarial

Afirmamos que, como está articulado o modelo no Brasil, toda a conta milionária da capitalização da previdência será paga pela população, com menos serviços públicos, e pelos servidores, com um arrocho sem precedentes de seus salários. Senão vejamos.

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

Prevê, ainda, a Lei Fiscal, que os gastos com pessoal não podem ultrapassar a 60% da receita corrente líquida nos Estados e municípios e de 50% na União. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% dos percentuais previstos (limite prudencial), são vedados ao Poder ou órgão referido que houver incorrido no excesso: a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e) contratação de hora extra.

Como vimos todas as despesas previdenciárias, sejam com pagamentos com aposentados e pensionistas ou contribuições para institutos de previdência, para fundos financeiros ou de capitalização, fazem parte dos limites de despesas de pessoal dos entes federativos. Como pode ser visto na tabela, a maioria dos Estados, nas despesas de pessoal, está além ou próximo ao chamado “limite prudencial” da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é, no caso do Poder Executivo, de 46,55% da receita corrente líquida. Esta situação não é muito diferente na maioria dos municípios brasileiros, o que irá se agravar nos próximos anos com a desaceleração do crescimento da economia brasileira.

A capitalização da previdência

Se a maioria dos Estados e municípios está, em geral, está acima ou próxima do limite prudencial, como financiar os enormes gastos previdenciários para a transição da previdência dos servidores para um regime de capitalização? Os Estados e municípios não têm bens e ativos para capitalizarem suas previdências, e, mesmo se tivessem, não seria correto vender uma estatal, por exemplo, como a Cemig, em Minas Gerais, para capitalizar a previdência dos servidores estaduais mineiros. Portanto, a capitalização da previdência virá da receita corrente líquida dos Estados e municípios (mais precisamente da chamada “receita livre” do Tesouro não comprometida com as vinculações constitucionais). Então é evidente que os enormes gastos com a capitalização da previdência virão, em primeiro lugar, dos servidores, através de um achatamento histórico de seus salários reais. Se as despesas de pessoal, como dissemos, estão no limite da Lei de Responsabilidade Fiscal é preciso arrochar os servidores para caber as novas despesas da capitalização sem se ultrapassar os limites fixados na lei. É por terem a “trava” de gastos de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prefeitos e governadores não estão se mexendo para modificar o projeto de capitalização da previdência dos servidores.

Manter os gastos de pessoal no limite prudencial não é bom por dois motivos. Primeiro porque isto induz a administração pública a uma enorme autofagia, com manifestações e greves dos servidores como expressão de uma situação sem saída para reajustar os seus salários. Segundo, porque estando nos limites das despesas de pessoal, os Estados e municípios ficam sem condições financeiras de expandirem os serviços públicos nas áreas de educação, saúde e segurança, que necessitam da ampliação do número de servidores, e, no mínimo, precisam repor as vagas dos servidores que se aposentarem. Ou seja, o esforço fiscal com a capitalização da previdência será de tal monta que faltarão recursos para a manutenção dos serviços básicos à população, além da perda da já pequena capacidade de investimento dos Estados e municípios.

Esta situação nos parece óbvia. Tomemos um exemplo da economia familiar. Se uma família tem uma renda mensal de R\$ 5.000,00, estando todo o valor comprometido com as despesas correntes, se decide, ainda assim, iniciar uma poupança de R\$ 1.000,00 por mês, de onde virá este valor a ser poupado? Não tem saída: virá do corte de gastos de R\$ 1.000,00 nas despesas correntes. Assim será também com a capitalização da previdência dos servidores. A capitalização virá da compressão dos salários reais de servidores ativos, aposentados e pensionistas para que se abra uma margem, dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, para as despesas crescentes do fundo financeiro colocado em extinção. Ou seja, com a capitalização os servidores estarão trocando uma aposentadoria

Participação da folha de salários na receita corrente líquida – 2014	
Estado	% comprometimento
Acre	44,50
Alagoas	49,71
Amazonas	45,62
Amapá	45,02
Bahia	45,48
Ceará	44,28
Distrito Federal	46,93
Espírito Santo	43,33
Goiás	46,33
Maranhão	38,72
Minas Gerais	43,49
Mato Grosso do Sul	38,60
Mato Grosso	46,43
Pará	45,86
Paraíba	49,58
Pernambuco	46,24
Piauí	44,15
Paraná	46,76
Rio de Janeiro	33,31
Rio Grande do Norte	48,87
Rondônia	43,63
Roraima	39,42
Rio Grande do Sul	45,74
Santa Catarina	47,93
Sergipe	57,96
São Paulo	43,98
Tocantins	50,93

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional
Publicação: Valor Econômico

mais segura no futuro pelas melhorias na remuneração no presente. Por isso mesmo os sindicatos de servidores devem se opor ao modelo de capitalização, que significa um tiro no pé e a defesa de mais superávit fiscal agora para pagar o passivo previdenciário.

Já vimos que a capitalização da previdência prevê estudos de viabilidade econômica e financeira. Diz a Portaria 403/2008: “A proposta de segregação da massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo. A justificativa técnica deverá demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000”. Procuramos na Internet estes estudos, seja do Ministério da Previdência Social, que implantou o modelo, sejam aqueles que deveriam dar suporte teórico para Estados e municípios na implantação da capitalização. Não localizamos nenhum estudo neste sentido. É preciso que alguém explique de onde sairão os recursos para cobrir o passivo de R\$ 2,2 trilhões da implantação da capitalização em uma situação onde Estados e municípios não contam em sua receita corrente com nenhuma margem para quitar esta despesa trilionária.

Dois pesos e duas medidas. Capitalização na União é acima do teto do INSS de R\$ 4.663,75; nos Estados e municípios é sobre todas as faixas salariais, inclusive sobre o mínimo, de R\$ 780,00

O Fundo de Capitalização que está sendo exigido dos Estados e municípios é muito caro. Diferentemente da União, que montou uma previdência capitalizada acima do teto do INSS (R\$ 4.663,75), para estados e municípios a exigência de capitalização é total, mesmo para quem ganha um salário mínimo de R\$ 780,00. E veja as diferenças de alíquotas: a União está montando a sua previdência capitalizada apenas para a faixa salarial acima do teto do INSS e com alíquota de apenas 8,5% mais 8,5% dos servidores, totalizando 17%. Veja a situação dos estados e municípios, a contribuição é sobre todo o salário do servidor e a alíquota é muito maior. Em Contagem, por exemplo, a alíquota da Prefeitura para o Fundo de Capitalização é de 14,65%, mais 11% dos servidores, o que totaliza 25,65%. Em Belo Horizonte, os atuários impuseram a alíquota máxima definida em lei de 22% para a Prefeitura e 11% para os servidores, totalizando 33%.

E a implementação da previdência capitalizada vai enfrentar novos desafios, já que a queda na taxa de juros, que espera-se seja uma tendência no Brasil, vai reduzir e muito os valores obtidos com aplicações financeiras. Além disso, são os Estados e municípios os principais empregadores das maiores categorias com aposentadorias antecipadas: os militares e os professores da educação básica, que passa a abarcar inclusive o ensino médio e a educação infantil obrigatórios a partir de 2016, o que é mais um enorme desafio para a capitalização da previdência.

Somente 10,6% dos servidores mineiros recebem acima do teto do INSS

Pelos dados do IPSEMG, relativos a 2011, naquele ano dos 305.716 servidores mineiros ativos, somente 32.469 deles (10,6% do total) ganhavam acima do teto do INSS (atualmente de R\$ 4.663,75). Este é o percentual de servidores que serão alcançados futuramente com uma eventual implantação da previdência complementar capitalizada, nos moldes adotados pelo governo federal. Se este modelo fosse adotado no Estado, o impacto fiscal, ao longo das próximas décadas, seria amenizado. Mas para Estados e municípios, a União impôs a capitalização sobre todas as faixas salariais, que, como vimos, abrirá um rombo previdenciário de R\$ 2,2 trilhões, o que é insuportável para as finanças estaduais e municipais.

De acordo com os dados do Ipsemg, no Poder Executivo, praticamente não existem servidores que recebem acima do teto do INSS. Veja a tabela. Na educação, eles são apenas 1.022 num total de 196.902. Ou seja, representam apenas 0,5% do total. Na saúde, são apenas 122 num total de 7.852, o que representa apenas 1,6%. No Executivo, apenas na Fazenda, os salários superiores a R\$ 4.663,75 são mais representativos, e representam 70,6% do total.

Nos outros Poderes, os salários acima do teto do INSS são mais representativos. No Poder Legislativo, poder com poucos servidores efetivos, os salários acima do teto do INSS são 81,9% do total. No Tribunal de Justiça, do total de 22.973 servidores, 8.559 recebem acima do teto do INSS, o que representa 37,3% e os outros 14.414 recebem até o teto do INSS de R\$ 4.663,75 (62,7% do total).

Os números dos servidores ativos, é bom que se diga, representam apenas uma estimativa para a organização futura da previdência complementar. Os atuais servidores, que se aposentam integral se admitidos até 31-12-2003, ou pela média salarial, se admitidos a partir de 01-01-2004, não irão aderir, acreditamos, ao novo modelo de previdência complementar aprovado em Minas.

Frequência de servidores ativos da massa atual, com remuneração acima do teto do INSS, por Poder/Órgão				
Poder / Órgão	Até o teto do INSS	Acima do teto do INSS	Total servidores	% de servidores acima do teto do INSS
Assembléia	293	1.328	1.621	81,9%
Defensoria Pública	87	956	1.043	91,7%
Executivo - Educação	195.800	1.022	196.902	0,5%
Executivo - Fazenda	1.602	3.847	5.449	70,6%
Executivo - Outros	51.941	11.426	63.367	18,0%
Executivo - Saúde	7.730	122	7.852	1,6%
Ministério Público	1.096	3.884	4.980	78,0%
Tribunal de Contas	150	1.275	1.425	89,5%
Tribunal de Justiça	14.414	8.559	22.973	37,3%
Tribunal de Justiça Militar	54	50	104	48,1%
Total Geral	273.247	32.469	305.716	10,6%
Fonte: Ipsemg. Dados de dezembro de 2011.				

Estados e municípios devem implantar três fundos de previdência

Pelas normas atualmente em vigor, ditadas pelo Ministério da Previdência Social, Estados e municípios devem implantar três fundos de previdência, caso adotado a “segregação de massas” e a previdência complementar. O primeiro, seria um fundo financeiro, de repartição simples, que teria como segurados os servidores (ativos e aposentados) anteriores à adoção da “segregação de massas”. O segundo é um fundo de capitalização para segurados que ingressarem no serviço público após a adoção da “segregação de massas” (que ficaria restrito ao teto do INSS para aqueles servidores que iniciaram a carreira pública após a adoção da previdência complementar). Terceiro, o fundo de previdência complementar de capitalização para aqueles servidores admitidos após a sua criação com remuneração acima do teto do INSS.

Até onde temos informações, diversos Estados, especialmente aqueles governados pelo PSDB, tem se recusado a adotar estes três fundos de previdência.

São os casos dos Estados de Minas Gerais até 2014, que expropriou o fundo previdenciário de R\$ 3,2 bilhões; São Paulo, que não adotou o modelo por considerá-lo “de grande impacto sobre as finanças do Estado” (Valor Econômico, 13/11/2012); e Paraná, que tentou extinguir o fundo capitalizado de R\$ 8 bilhões. Estes Estados têm adotado os dois fundos nos moldes do governo federal: a) um fundo financeiro de repartição simples, que paga as aposentadorias e pensões, sem a limitação do teto do INSS, para segurados que ingressarem no serviço público até a criação da previdência complementar (que ficaria restrito ao teto do INSS para aqueles servidores que iniciaram a carreira pública após a adoção da previdência complementar); b) e o fundo complementar de capitalização para servidores admitidos após a sua criação com remuneração acima do teto do INSS.

Governo do PSDB expropriou R\$ 3,2 bilhões dos servidores de Minas

A ex-secretária Renata Vilhena, da Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão – Seplag no governo tucano, explica as razões para as mudanças no modelo previdenciário de Minas Gerais: “A União, há cerca de dois anos, instituiu a previdência complementar e criou-se a possibilidade de os Estados criarem previdências suplementares. Tínhamos um fundo de previdência criado em 2002, em um contexto econômico diferente, e agora chegamos em um ápice de capitalização, onde o governo tem que colocar recursos do Tesouro, totalmente esterilizados, e que só poderão ser usados em 2030. Isso é muito bom se a gente tiver o mundo em situação de crescimento”. (...) “O que fizemos foi instituir a previdência complementar e, para que não tivéssemos três modelos, ficamos só com o modelo que é de previdência complementar e o modelo onde o Tesouro, da mesma forma que fazia com o Funpemp, vem aportando a complementação dos inativos. Adotamos modelo idêntico ao do governo Federal, ao do Ceará, de Pernambuco, São Paulo. A União nunca fez um fundo de capitalização sob o argumento de que o Tesouro Federal não tem dinheiro para ficar parado enquanto temos demandas crescentes de serviços” (Hoje em Dia, 24/02/2014).

Na verdade, quem introduziu a capitalização da previdência no Brasil foi o governo tucano de FHC, na Emenda Constitucional 20, que previu a necessidade de “equilíbrio atuarial” na previdência dos servidores. O que os governos do PT fizeram foi regulamentar, em caráter definitivo, este modelo. Por que depois de 11 anos de governo, no apagar das luzes, no final de 2013, os tucanos decidiram romper com o modelo de previdência capitalizada em Minas? É evidente, que o principal objetivo não era superar o modelo de capitalização, mas a expropriação dos R\$ 3,2 bilhões capitalizados em 12

anos, desde a sua criação em 2002, do fundo chamado de Funpemp. “Rasparam o tacho”, como se diz popularmente, para não fazer feio no final de governo, como, por exemplo, atrasar os salários dos servidores e os proventos de aposentados e pensionistas. Ninguém na mídia se interessou em denunciar esta inacreditável “pedalada fiscal” do governo mineiro.

Foi através da Lei Complementar 131/2013, que o governo do PSDB implantou o novo modelo de previdência e expropriou os R\$ 3,2 bilhões dos servidores mineiros. Prevê esta lei: “Os benefícios previdenciários dos servidores públicos estaduais e seus dependentes serão financiados pelos seguintes fundos: Fundo Financeiro de Previdência - Funfip -, instituído pela Lei Complementar, no sistema de repartição simples; Fundo Previdenciário de Minas Gerais - Funprev-MG -, no sistema de capitalização”. (...) “Fica extinto o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais - Funpemp -, instituído pela Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002. O total de recursos existentes no Funpemp, apurado na data de publicação desta Lei Complementar, reverterá ao Funfip. Consideram-se como total dos recursos existentes todos os valores, recursos financeiros, títulos e direitos de crédito e bens disponíveis, incluídos os créditos que o Funpemp possui junto ao Estado de Minas Gerais e às suas autarquias e fundações. O saldo do Funpemp será destinado ao pagamento de benefícios previdenciários do Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais”. Através da Lei Complementar 132/2014 foi aprovada a previdência complementar dos servidores mineiros.

Os R\$ 3,2 bilhões foram uma poupança dos servidores constituída ao longo de 12 anos, e foi consumida pelo governo tucano em apenas cinco meses. Este é um exemplo da “responsabilidade fiscal” dos tucanos mineiros. Como “Minas é o exemplo para o Brasil”, o governo do Paraná tentou repetir o procedimento naquele Estado, com expropriação de R\$ 8 bilhões do fundo de capitalização, mas sofreu forte resistência dos servidores estaduais.

Estado do Rio de Janeiro, com os polpudos royalties do petróleo, tem R\$ 91 bilhões na previdência capitalizada (52%); outros 1.950 Estados e Municípios tem R\$ 84 bilhões (48%)

Segundo os últimos dados divulgados pela Previdência Social, os 1.951 Regimes Próprios de Previdência – RPPS contavam, em setembro/outubro de 2013, com um patrimônio de R\$ 174,903 bilhões. Estimamos que este valor, agora em 2015, já supere os R\$ 200 bilhões. São valores importantes, mas pouco expressivos em um regime de previdência capitalizado, que apresenta déficit atuarial de R\$ 2,2 trilhões, e, como veremos, é profundamente concentrado nos RPPS do Estado do Rio de Janeiro. Vale ressaltar, ainda, que o terceiro maior fundo capitalizado, o de Minas Gerais, foi confiscado pelo governo tucano no final de 2013 e incorporado ao Tesouro Estadual, que o gastou em tempo recorde. Veja as tabelas, com os principais fundos existentes no Brasil e com os principais fundos existentes em Minas Gerais.

Não temos dados conclusivos sobre os fundos previdenciários vinculados aos RPPS, já que o Ministério da Previdência não divulgou uma análise dos dados, mas podemos agregar as seguintes informações: a) os fundos mais expressivos são do Rio de Janeiro, especialmente aquele vinculado ao governo do Estado; b) tem alguns fundos expressivos também em entes públicos que aproveitaram a “janela de oportunidades”, na transição do Regime Geral de Previdência Social - RGPS para Regimes Próprios, quando os “benefícios concedidos” e os “benefícios a conceder” ficaram com o INSS e todas as receitas ficaram com os municípios; c) alguns Estados e municípios que se emanciparam provavelmente foram beneficiados também pela “janela de oportunidades”, já que o passivo ficou com o Estado de origem e a previdência foi implantada sem ou com pequeno déficit, como é o caso do Estado de Tocantins; d) em situação mais difícil estão os 27 Estados e o Distrito Federal, bem como Capitais, grandes e médias cidades, que contam com RPPS há muitos anos e que carregam um enorme déficit de seus fundos financeiros; e) devem estar enfrentando dificuldades também os municípios que nas décadas de 1990 e 2000 se desvincularam do INSS, com interesses imediatos na redução dos gastos de pessoal, mas que não aproveitaram a “janela de oportunidades” e hoje possuem fundos financeiros com grandes déficits atuariais.

Rio de Janeiro capitalizou previdência com royalties do petróleo

Os dados da participação dos RPPS do Rio de Janeiro na previdência capitalizada impressionam. Somente o Governo do Estado tem um fundo de previdência com R\$ 91,123 bilhões em caixa (valor de setembro/outubro de 2013), o que representa 52% de todo o patrimônio dos RPPS de Estados e municípios que contam com patrimônio total de R\$ 174,903 bilhões. Se somarmos os RPPS das cidades do Rio de Janeiro, Campos e Macaé, os valores chegam a R\$ 96,330 bilhões, representando 55% do total.

Destes dados, podemos tirar duas conclusões: a) o modelo antigo de exploração do petróleo favorecia enormemente os Estados produtores, como é o caso do Rio de Janeiro, e o modelo de partilha, com a distribuição dos royalties de forma mais igualitária, vai ajudar muito os demais estados e municípios consumidores; b) o Estado do Rio de Janeiro aproveitou o período de “vacas gordas” dos royalties do petróleo para capitalizar a previdência estadual, e agora está mais preparado para enfrentar o período de “vacas magras” com a redução destes recursos com a adoção do modelo de partilha e a distribuição dos recursos para todos os Estados e municípios brasileiros.

A poupança previdenciária realizada pelo Estado do Rio de Janeiro tem conseqüências positivas na redução dos gastos de pessoal. Conforme divulgamos neste estudo, enquanto os demais estados estão gastando acima ou próximo do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Rio de Janeiro é o único estado brasileiro que tem uma ampla folga com gastos de pessoal representando 33% da receita corrente líquida.

O Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência) foi criado em 1999 e tem público alvo de aproximadamente 500 mil servidores ativos, inativos e pensionistas e ativo total de R\$ 91,123 bilhões, dentre eles parte dos direitos futuros de royalties e de participações especiais na exploração do petróleo e do gás natural do Estado. Mesmo com todo o ativo, o Rioprevidência ainda possui necessidade de capitalização de aproximadamente R\$ 40 bilhões (déficit técnico), para que atinja a cobertura total das provisões matemáticas (aproximadamente R\$ 134 bilhões), estimadas mediante cálculo atuarial de 2013. Como se vê, o passivo atuarial no Rio de Janeiro é, na média, por servidor, de R\$ 268.000,00.

A “janela de oportunidades” para municípios que se desvincularam do INSS

O INSS funciona com base em um regime financeiro de repartição simples, onde as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores pagam os benefícios de aposentados e pensionistas. Mas estranhamente nos casos de municípios que se desvinculam do INSS, a legislação prevê que este instituto fica com todas as despesas e as receitas ficam com os RPPS municipais. A legislação atual prevê: a) no caso da criação de RPPS, o passivo dos “benefícios concedidos” dos aposentados e pensionistas fica com o INSS; b) o INSS fica também devedor dos municípios e terá que repassar na compensação financeira os valores relativos ao tempo de contribuição realizado a este instituto pelos servidores que ainda se encontram em atividade – “benefícios a conceder”; c) todas as receitas das contribuições dos servidores e do município são direcionadas ao RPPS que foi criado pelo município.

O que chamamos de “janela de oportunidades”? Se o município, ao se desvincular do INSS, herdou uma previdência sem nenhum passivo dos benefícios concedidos e a conceder, ele poderia ter montado uma previdência capitalizada com equilíbrio atuarial sem afetar demasiadamente as finanças municipais em relação aos encargos que já tinham anteriormente com o INSS. Os municípios que agiram assim, e não cometeram desvios posteriores, provavelmente contam com previdência bem organizadas e sem maiores passivos. Não temos informações de quantos municípios agiram desta forma, que não deve ser muitos já que a intenção dos prefeitos, na maioria das vezes, não foi estruturar uma boa previdência municipal, mas reduzir os encargos previdenciários.

É preciso ressaltar alguns casos de Estados e municípios que se emanciparam nas últimas décadas, tiveram também “janelas de oportunidades” para estruturar uma boa previdência para os seus servidores. Isso porque, sendo “novinhos em folha” estes entes públicos contrataram servidores novos e não

herdaram passivos previdenciários que ficaram com o Estado ou município de origem. Este é o caso do Estado de Tocantins, implantado no início de 1989, cujo passivo previdenciário ficou com o Estado de Goiás. Foi, por isso, provavelmente que este Estado conta o quarto maior fundo de previdência dentre os Estados e municípios, com recursos da ordem de R\$ 2,766 bilhões.

Estados e municípios com dificuldades na capitalização da previdência

Os Estados e grandes e médios municípios são os que têm maiores dificuldades de implementar a capitalização da previdência, que se tornou compulsória no final de 2008 e teve que ser implementada até o final de 2011. Isto porque se trata de entes públicos com RPPS muito antigos, que já têm enormes passivos previdenciários em seus regimes de previdência financeiros de repartição simples. Em alguns locais, as despesas com aposentados e pensionistas já se aproximam ou até mesmo ultrapassam os gastos com servidores ativos.

Muitos municípios que realizaram alguma forma de capitalização, plena ou parcial, por orientação dos atuários, têm hoje recursos expressivos em caixa nos seus RPPS, mas o esforço fiscal foi responsável, em grande medida, pela desarticulação das finanças municipais. Dos municípios mineiros com maiores recursos ativos em seus RPPS, diversos deles estão com as finanças destroçadas, sendo um exemplo ilustrativo o caso de Betim, uma cidade rica, que tem R\$ 800 milhões de ativos previdenciários, mas não tem recursos para despesas básicas como a reposição das perdas salariais de seus servidores, que estão com os salários congelados.

Mesmo o modelo de “segregação de massas” é problemático porque os atuais aposentados e servidores ativos do fundo financeiro são considerados “grupos fechados”, ou seja, neste fundo, a cada dia, aumentam as despesas com novos aposentados e pensionistas, e todas as receitas dos novos servidores são direcionadas para um fundo previdenciário “novinho em folha”, que tem pouca ou nenhuma despesa no curto prazo. O desfinanciamento do fundo financeiro é explosivo e compromete rapidamente as finanças estaduais e municipais, considerando que Estados e municípios já estão no limite das despesas de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mas a dificuldade com a capitalização da previdência pode estar acontecendo em centenas de pequenos municípios. Provavelmente, a maioria deles não aproveitou a “janela de oportunidades” que apontamos anteriormente. Se desvincularam do INSS e adotaram o regime estatutário para reduzir despesas. Com o regime estatutário deixaram de recolher FGTS de 8% da remuneração. Com a desvinculação do INSS, deixaram de recolher os 22% sobre a folha de salários para este Instituto e puderam adotar alíquotas muito baixas de 5%, 6% e só, a partir de 2004, passaram a contribuir com, no mínimo, 11%, ou seja, economizaram mais de 50% das contribuições previdenciárias. No INSS, a contribuição era sobre todas as parcelas remuneratórias, nos RPPS as contribuições são somente sobre as verbas permanentes, o que possibilitou mais economias para os cofres municipais. Além disso, com a implantação dos RPPS, os municípios passaram a ser credores do INSS, podendo realizar a compensação financeira do período em que os servidores municipais contribuíram para este Instituto. Criados para reduzir despesas, centenas de RPPS de municípios acumularam passivos em seus fundos financeiros ou capitalizaram de forma insuficiente, o que coloca enormes desafios para implementar a capitalização obrigatória imposta pelo governo federal.

Líderes nacionais no ranking de Regimes Próprios de Previdência – RPPS com maiores valores na previdência capitalizada – Setembro/outubro de 2013	
Ente Público (Estados e cidades)	Valores capitalizados
Governo do Estado do Rio Janeiro	R\$ 91,123 bilhões
Governo do Estado do Paraná	R\$ 7,160 bilhões
Governo do Estado de Minas Gerais	R\$ 3,284 bilhões
Governo do Estado Tocantins	R\$ 2,766 bilhões
Rio de Janeiro/RJ	R\$ 2,440 bilhões
Governo do Estado do Pará	R\$ 2,134 bilhões
Governo do Estado Amapá	R\$ 1,828 bilhão
Campos dos Goitacazes/RJ	R\$ 1,759 bilhão
São José dos Campos/SP	R\$ 1,694 bilhão
Governo do Distrito Federal	R\$ 1,565 bilhão
Governo do Estado do Amazonas	R\$ 1,280 bilhão
Governo do Estado de Roraima	R\$ 1,184 bilhão
Joinville/SC	R\$ 1,135 bilhão
Curitiba/PR	R\$ 1,041 bilhão
Governo do Estado Espírito Santo	R\$ 1,024 bilhão
Macaé/RJ	R\$ 1,008 bilhão
Jundiaí/SP	R\$ 827 milhões
Fortaleza/CE	R\$ 744 milhões
Governo do Estado R.G.Norte	R\$ 691 milhões
Paulínea/SP	R\$ 683 milhões
Recife/PE	R\$ 672 milhões
São Sebastião/SP	R\$ 642 milhões
Governo do Estado da Bahia	R\$ 640 milhões
Betim/MG	R\$ 597 milhões
Barueri/SP	R\$ 582 milhões
Indaiatuba/SP	R\$ 575 milhões
Porto Alegre/RS	R\$ 565 milhões
Manaus/AM	R\$ 511 milhões
Araucária/PR	R\$ 464 milhões
São José dos Pinhais/PR	R\$ 454 milhões
Governo do Estado Santa Catarina	R\$ 435 milhões
Uberlândia/MG	R\$ 419 milhões
Santos/SP	R\$ 419 milhões
São Bernardo do Campo/SP	R\$ 413 milhões
Fonte: Previdência Social	

A capitalização da previdência

Líderes em Minas Gerais no ranking de Regimes Próprios de Previdência – RPPS com maiores valores na previdência capitalizada – Setembro/outubro de 2013	
Ente público (Estado e município)	Valores capitalizados
Governo do Estado Minas Gerais	R\$ 3,284 bilhões
Betim	R\$ 597 milhões
Uberlândia	R\$ 419 milhões
Divinópolis	R\$ 223 milhões
Pouso Alegre	R\$ 214 milhões
Governador Valadares	R\$ 210 milhões
Varginha	R\$ 161 milhões
Uberaba	R\$ 155 milhões
Patos de Minas	R\$ 112 milhões
Muriae	R\$ 105 milhões
Ibirité	R\$ 105 milhões
Juiz de Fora	R\$ 102 milhões
Itaúna	R\$ 77 milhões
Santa Luzia	R\$ 72 milhões
Congonhas	R\$ 70 milhões
Contagem	R\$ 62 milhões
Ubá	R\$ 61 milhões
Itabira	R\$ 55 milhões
Lavras	R\$ 54 milhões
Teófilo Otoni	R\$ 52 milhões
Pará de Minas	R\$ 50 milhões
Vespasiano	R\$ 47 milhões
Mariana	R\$ 45 milhões
Belo Horizonte	R\$ 44 milhões
Formiga	R\$ 43 milhões
Sabará	R\$ 42 milhões
Fonte: Previdência Social	

14 Estados brasileiros (52% do total) e 1.448 municípios (71% do total) não têm o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP

Os dados divulgados, pelo Ministério da Previdência Social, sobre os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS são muito preocupantes. Veja a tabela. 14 Estados brasileiros (52% do total) e nada menos que 1.448 municípios (71% do total) estão com problemas no Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que atesta junto ao governo federal o cumprimento da legislação previdenciária. O CRP nos casos de entes públicos com regimes próprios tem uma lista de exigências mais ampliada e nos casos de vínculos com o INSS, as exigências são menores.

Como se pode ver na tabela, os Estados e municípios são divididos em três tipos de regimes de previdência: os que regime próprio; os que estão vinculados ao RGPS, administrado pelo INSS; e os que estão com regimes próprios em extinção. Dos 2.051 municípios e Estados com regimes próprios, 1.462 estão sem o CRP inválido ou irregular (71%) contra apenas 589 que estão com o CRP válido (29% do total). Dentre os 3.412 municípios que estão vinculados ao Regime Geral (INSS), 2.003 estão em situação irregular (59% do total) e outros 1.409 (41% do total) estão em situação regular. Finalmente, dentre os 130 municípios que estão com os regimes próprios em extinção, 87 deles (67%) estão em situação irregular e outros 43 (33%) encontram-se em situação regular.

Orçamento Impositivo legaliza irregularidades previdenciárias

Como vimos neste estudo, o CRP será exigido nos seguintes casos: a) realização de transferências voluntárias de recursos pela União, à exceção daquelas relativas às ações de educação, saúde e assistência social; b) celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; c) liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e d) pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em razão da compensação previdenciária.

A Emenda Constitucional 86/2015, do Orçamento Impositivo, trouxe, sem maior alarde, uma enorme ameaça aos RPPS, sobretudo dos pequenos municípios. Ela previu em um de seus artigos: “Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário”. Isto significa que se um município estiver com irregularidades em sua previdência municipal e sem o CRP poderá receber, sem qualquer restrição, recursos federais das emendas do Orçamento da União. Isto poderá institucionalizar o calote aos RPPS dos pequenos municípios.

A capitalização da previdência

QUANTITATIVO DE REGIMES DOS ENTES FEDERATIVOS

UF	QUANTIDADE	COM REGIME GERAL			COM REGIME PRÓPRIO			COM REGIME PRÓPRIO EM EXTINÇÃO		
		COM CRP VÁLIDO	VÁLIDO OU IRREGULA	TOTAL	COM CRP VÁLIDO	VÁLIDO OU IRREGULA	TOTAL	COM CRP VÁLIDO	VÁLIDO OU IRREGULA	TOTAL
AC	22	13	7	20	1	0	1	0	1	1
AL	102	7	25	32	6	63	69	0	1	1
AM	62	14	21	35	5	20	25	0	2	2
AP	16	2	12	14	0	2	2	0	0	0
BA	417	155	221	376	4	32	36	2	3	5
CE	184	64	59	123	11	50	61	0	0	0
ES	78	25	16	41	9	25	34	1	2	3
GO	246	31	45	76	42	127	169	1	0	1
MA	217	51	120	171	11	31	42	1	3	4
MG	853	211	394	605	51	161	212	5	31	36
MS	78	10	20	30	18	28	46	0	2	2
MT	141	14	27	41	43	57	100	0	0	0
PA	143	49	63	112	5	24	29	1	1	2
PB	223	65	85	150	16	54	70	2	1	3
PE	184	12	26	38	44	102	146	0	0	0
PI	224	60	113	173	4	47	51	0	0	0
PR	399	101	111	212	50	119	169	6	12	18
RJ	92	9	8	17	14	61	75	0	0	0
RN	167	63	74	137	7	22	29	0	1	1
RO	52	10	13	23	5	24	29	0	0	0
RR	15	4	10	14	0	1	1	0	0	0
RS	497	74	87	161	120	199	319	10	7	17
SC	295	120	102	222	29	38	67	4	2	6
SE	75	39	32	71	0	3	3	0	1	1
SP	645	148	250	398	73	147	220	10	17	27
TO	139	58	62	120	7	12	19	0	0	0
Total de Municípios	5.566	1.409	2.003	3.412	575	1.449	2.024	43	87	130
Total de Estados	27	0	0	0	14	13	27	0	0	0
Total de Entes	5.593	1.409	2.003	3.412	589	1.462	2.051	43	87	130
Total por Regime		RGPS			RPPS					
				3.412						2.181

Fonte: CGEEI/DRPSP/SPS/MPS - CADPREV, sardinha em 11-Novembro-2014 às 07:00h.

Um breve histórico dos Regimes Próprios de Previdências - RPPS

Durante um longo período, quando a força de trabalho no Brasil era muito jovem, não houve interesse de prefeitos, governadores e presidentes da República na criação de Regimes Próprios de Previdência - RPPS. A norma era o pagamento dos poucos aposentados pelos Tesouros. Em geral, existiam contribuições para pensão por morte e para assistência à saúde, mas não para aposentadoria. O pagamento pelos Tesouros durante um longo período em que a massa de segurados era nova, era conveniente para os entes públicos. Sendo poucos os aposentados, era mais barato o pagamento das aposentadorias pelos Tesouros do que a constituição, de forma antecipada, de fundos previdenciários com contribuição sobre a folha de todos os servidores ativos. Esta política teve, de alguma forma, o apoio dos próprios servidores, que consideravam que a isenção de contribuição previdenciária para os servidores em atividade e o pagamento dos benefícios pelo Tesouro era “uma conquista”.

No passado não havia regime jurídico único. Os Regimes Próprios, quando existentes, davam cobertura a um pequeno número de servidores estatutários. Durante longos anos, amplos contingentes dos servidores foram filiados ao INSS. A regra para prefeitos e governadores, no entanto, era o calote nas contribuições previdenciárias, já que não existia nenhuma punição aos sonegadores. A dívida histórica dos Estados e Municípios com o INSS é, ainda hoje, depois de anos de pagamentos e de inúmeras

renegociações, muito expressiva.

Com a aprovação da Lei 8.212/1991, ficou previsto que o INSS poderia bloquear os recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Fundo de Participação dos Estados – FPE para garantir o pagamento das contribuições em atraso. Previu o artigo 56 desta Lei: “A inexistência de débitos em relação às contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, é condição necessária para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União”.

Assessorados por técnicos de reputação duvidosa, centenas de prefeitos criaram regimes próprios de previdência para os servidores municipais. Como já vimos neste estudo, essa atitude no curto prazo era muito vantajosa financeiramente para os pequenos e médios municípios, pois a legislação facilitava um novo calote contra o INSS. Num regime de repartição simples, onde as contribuições dos trabalhadores mais as do empregador pagam as aposentadorias e pensões, o correto seria que, ao se desvincular do INSS, o município deveria ficar com as receitas dos contribuintes mas igualmente com as despesas de quem já estava em gozo de benefícios. Não foi isso o que aconteceu. Pela legislação vigente, os aposentados e pensionistas em gozo de benefícios ficaram com o INSS; os municípios deixaram de repassar mensalmente ao Instituto aproximadamente 32% da folha de pagamentos (22% da contribuição patronal e 10% da contribuição dos servidores); os regimes próprios mais tarde puderam receber a compensação financeira do período em que os servidores municipais estiveram vinculados ao INSS; e, além disso, com a adoção do regime estatutário, o município deixou de recolher 8% do FGTS. No curto prazo, portanto, a criação de previdências, mais a adoção do regime jurídico único, implicou em uma grande economia para os cofres municipais, algo próximo a 25% da folha de salários.

Os técnicos venderam também a tese de que a adoção de RPPS nos municípios era uma operação ganha-ganha. Ganhariam os prefeitos devido a grande redução dos encargos previdenciários e das despesas de pessoal. Ganhariam também os servidores, que teriam um plano de benefícios melhor do que o do INSS, com garantia de aposentadoria integral, acúmulo de duas aposentadorias para os professores, garantia de paridade dos benefícios de aposentados e pensionistas com os vencimentos dos servidores da ativa, inexistência de teto para os benefícios, etc. Em alguns pequenos municípios, os servidores, quando consultados, preferiram a segurança do INSS; em outros locais escolheram melhores benefícios previdenciários dos Regimes Próprios.

Com o advento da Lei 9.717/1998, que restringiu durante um período a manutenção de regimes próprios (exigência de um número mínimo de servidores e receita diretamente arrecadada ampliada superior à receita de transferências), muitos municípios foram forçados a extinguir os seus regimes próprios de previdência, vinculando-se ao INSS. Os Regimes Próprios em extinção são hoje 130 no total. Mas, como a Constituição de 1988, garante regimes próprios para os servidores efetivos e não coloca nenhum limite, os municípios, mesmo os médios e pequenos, puderam manter e continuar criando os seus regimes próprios de previdência.

Mas a desvinculação do INSS, por pura esperteza dos prefeitos, não implicou na organização de previdências municipais sérias e bem organizadas. Agora, passados 20 anos, a situação é bastante delicada: durante um longo período não foram fixadas alíquotas mínimas para os servidores e entes

A capitalização da previdência

públicos para os fundos de previdência, que na maioria das vezes eram baixíssimas, o que resultou em fundos inexpressivos; a massa de segurados envelheceu e as despesas previdenciárias vêm crescendo rapidamente; em muitos locais, recursos dos fundos foram apropriados pelos municípios; a Emenda Constitucional 20 vinculou os servidores não efetivos ao INSS, esvaziando os regimes próprios; os municípios vêm tendo dificuldades crescentes em cumprir as normas federais e têm dificuldades de conseguir o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; e a dívida histórica com o INSS ainda onera muito os cofres municipais. Nos últimos anos, o governo federal implantou o regime de capitalização da previdência, o que implicará em gastos crescentes muito superiores aos que os municípios gastavam no passado quando eram vinculados ao INSS.

Mas a volta ao INSS agora é inviável, porque contrariamente ao que aconteceu no passado, agora é o município que terá que arcar com os benefícios já concedidos, além de terem que pagar ao INSS recursos volumosos da compensação financeira referente ao tempo em que os servidores estiveram vinculados ao Regime Próprio de Previdência.

No final de 2014, existiam no Brasil 2.052 regimes próprios de previdência dos servidores, sendo 1 na União, 27 nos Estados e Distrito Federal e 2.024 nos municípios. Além disso, 130 municípios continuavam com obrigações previdenciárias para servidores inativos e pensionistas geradas em período de vigência de regime próprio, mesmo tendo aderido ao INSS. Eram 3.412 os municípios brasileiros vinculados ao INSS. O patrimônio dos Regimes Próprios de Previdência - RPPS era, em setembro/outubro de 2013, de R\$ 174,522 bilhões, uma evolução expressiva de 356% em relação ao do ano de 2008 (R\$ 38,300 bilhões), ano que marcou a implantação obrigatória dos regimes capitalizados. Ainda assim, um patrimônio pouco expressivo para um regime de capitalização, que apresenta, segundo dados do Ministério da Previdência, um passivo atuarial de R\$ 2,2 trilhões. No que se refere aos segurados, eram 5.262.013 servidores ativos para um contingente de 2.446.708 aposentados e pensionistas. Isto significa que a relação ativos/aposentados e pensionistas é de 2,15/1,00, o que é uma relação já muito apertada. Isto dificulta enormemente a implementação da previdência capitalizada, ainda que na forma de “segregação de massas”, já que o fundo financeiro tem um déficit grande, que se tornará ainda mais explosivo com a transferência de todas as receitas dos novos servidores para um fundo previdenciário de capitalização.

Adoção do equilíbrio atuarial e da capitalização da previdência – Regimes Próprios e INSS – abre rombo de R\$ 15,5 trilhões. Por que esta loucura fiscal tem tanto apoio no Brasil?

Desde a aprovação da Emenda Constitucional 20/1998, no governo de Fernando Henrique, ficou previsto na Constituição Federal que a previdência deveria se pautar pelo equilíbrio financeiro e atuarial. Para os regimes próprios, ficou previsto no artigo 40: “Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. E para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, administrado pelo INSS, ficou previsto no artigo 201: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

A legislação define que equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Já o equilíbrio atuarial é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. Um documento do Ministério da Previdência explica também essa questão: “O equilíbrio financeiro é atingido quando o que se arrecada dos participantes do sistema previdenciário é suficiente para custear os benefícios assegurados por esses sistemas. Já o equilíbrio atuarial é alcançado quando as alíquotas de contribuição do sistema, a taxa de reposição, o período de duração do benefício, entre outros, são definidos a partir de cálculos atuariais que levem em consideração uma série de critérios, tais como: a expectativa de vida dos segurados, o valor dos benefícios a serem pagos e os períodos de contribuição dos participantes; o que resulta na fixação de alíquotas de contribuição adequadas para a manutenção dos futuros benefícios do sistema”.

Se o dispositivo do equilíbrio atuarial inscrito na Constituição Federal, nos artigos 40 e 201, for levado a sério, o rombo previdenciário é de aproximadamente R\$ 15,5 trilhões. Segundo dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, o passivo previdenciário dos Estados e municípios, que tratamos neste estudo, é de R\$ 1,7 trilhão de reais, se somado ao déficit da previdência dos militares estaduais este valor atinge aproximadamente R\$ 2,2 trilhões. O passivo previdenciário da União – civis e militares – soma R\$ 2,3 trilhões e para o Tribunal de Contas da União – TCU e não reconhecê-lo é

A capitalização da previdência

uma “pedalada fiscal”. E o passivo atuarial do INSS, estima-se, equivale a dois PIBs brasileiros e é da ordem de R\$ 11 trilhões.

Veja o que significa a adoção do equilíbrio atuarial e a exigência de capitalização da previdência brasileira. A dívida líquida do setor público brasileiro era, no final de 2004, de R\$ 1,883 trilhão. Isto significa que o passivo previdenciário de um regime de capitalização é de oito vezes a dívida pública. Mesmo se circunscrevermos a capitalização à previdência do setor público, de R\$ 4,5 trilhões, ela mais que triplica a dívida pública brasileira. Trazendo os dados para Estados e municípios: de onde os formuladores da capitalização da previdência brasileira buscaram sustentação econômica e financeira para definirem que estes entes públicos podem, nas próximas décadas, assumir um passivo, além da dívida fundada e do estoque de precatórios, de R\$ 2,2 trilhões?

A capitalização da previdência tem apoio da direita, do centro e da esquerda

A previdência de capitalização é praticamente um consenso na sociedade brasileira. É impressionante como este modelo, defendido pelos atuários ortodoxos, consegue apoios da extrema esquerda até a extrema direita. A capitalização fascina a todos pela possibilidade de constituição de fundos previdenciários, que, no futuro, terão bilhões e até trilhões de reais. Os segmentos do setor financeiro do setor privado apóiam a ampla introdução da previdência capitalizada porque amplia enormemente os recursos dos fundos financeiros e reduz a participação do Estado nas políticas públicas. Os altos escalões dos bancos públicos também vibram com a possibilidade dos bancos administrarem fundos previdenciários dos servidores públicos. Praticamente a quase totalidade dos gestores da previdência dos servidores nos municípios, nos estados e na União, em particular no Ministério da Previdência, preocupados com os cálculos terroristas feitos pelos atuários que indicam a “falência da previdência”, apóiam, de forma entusiasmada, a capitalização. Prefeitos e governadores estão mais preocupados com o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que viabiliza os repasses federais e, não se importam muito com o modelo de capitalização, até porque contam com a “trava” de gastos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Partidos de esquerda apóiam a capitalização porque os fundos são públicos e porque contribuem com a poupança de longo prazo no Brasil. Nas centrais sindicais só não é consenso a capitalização quando resulta no fim da aposentadoria integral (previdência complementar), mas não conheço nenhuma objeção destes segmentos à capitalização do Regime de Previdência dos Servidores - RPPS, porque irão constituir um “patrimônio do trabalhador”, que irão bancar as aposentadorias e pensões no futuro.

É inacreditável o catastrofismo que os ortodoxos das ciências atuariais espalham sobre o futuro da previdência dos servidores públicos, com seus cálculos atuariais. Os cálculos são feitos para a extinção do regime de repartição simples, não para a sua manutenção. Os servidores são considerados grupos fechados, o pressuposto é que ninguém mais será contratado. Esses cálculos atuariais indicam receitas em forte queda, já que nenhum servidor será mais contratado, e despesas em forte alta, já que todos os servidores remanescentes irão se aposentar. Os cálculos atuariais indicam o momento fatal dos regimes financeiros de repartição simples: as receitas zeram, acaba o grupo de servidores ativos com a aposentadoria do último servidor público, e os gastos atingem o pico, com todos os servidores públicos já aposentados. É a falência total da previdência, que leva ao pavor e tira o sono dos gestores da previdência dos servidores. Não é brincadeira de nossa parte. Veja a tabela com o cálculo atuarial de

Contagem, Minas Gerais. A partir de 2014, com o regime de repartição simples em extinção, o déficit já é crescente. Receitas em forte queda, porque todos os novos servidores irão para o novo fundo previdenciário de capitalização, e despesas em forte elevação, devido ao número crescente de aposentados e o déficit previdenciário é explosivo. A previsão é de que em 2041 as contribuições cessem e o déficit atinge o seu ponto máximo e somente a partir daí começa se reduzir lentamente. Ou seja, se a capitalização for mantida, Contagem/MG terá que fazer um ajuste fiscal severíssimo nos próximos 26 anos para comportar a extinção do regime previdenciário de repartição simples.

É claro que o regime financeiro de repartição simples tem grandes problemas, precisará de ajustes e de um ambiente econômico positivo para sobreviver futuramente. Mas na previdência de repartição simples, baseada no pacto geracional, vale o mesmo para a democracia: tem defeitos, mas ninguém inventou algo melhor. Somos convictos que a capitalização integral da previdência não é viável, dados aos seus custos monumentais, nem mesmo se restrita apenas ao regime dos servidores.

Já presenciamos conversas com um destes atuários ortodoxos, que classificou os aposentados e todos nós que estamos em fundos financeiros de previdência de “massa podre”. Ou seja, somente com a morte de toda esta “massa podre”, a capitalização estaria concluída e os entes públicos “ficarão livres” do passivo indesejado representado pelos segurados dos fundos financeiros de previdência. Daí porque falam em “segregação de massas”, ou seja, é preciso “isolar” a “massa podre” dos fundos financeiros de previdência, senão ela “contamina” a “massa sadia” dos fundos de capitalização.

O governo Dilma, os governos estaduais e municipais de esquerda precisam colocar para dirigir a previdência dos servidores e também o INSS profissionais comprometidos com a solidariedade social e que não sejam coniventes com as barbaridades dos ortodoxos das ciências atuariais.

Fomos educados na cultura da capitalização previdenciária

A previdência no Brasil, seja dos servidores públicos ou dos trabalhadores do setor privado, nunca adotou o regime de capitalização em sua história. Mas todos nós, especialmente os que estiveram ligados ao sindicalismo urbano, fomos educados na cultura da capitalização da previdência. Movidos por um moralismo rasteiro, divulgamos ao longo do tempo que a previdência só tinha dinheiro em caixa para cumprir os seus compromissos “devido aos desvios e roubos”. Claro que como outras instituições públicas no Brasil, a previdência teve muitos recursos desviados para outras finalidades, como as obras de infraestrutura, ou roubados por pequenos e grandes ladrões. Mas creditar as dificuldades financeiras da Previdência somente a isso é uma simplificação grosseira. Senão vejamos.

A saúde no Brasil antes da criação do SUS, o INAMPS, era fortemente vinculada ao sistema previdenciário, o INPS. Assim, na década de 1970 cerca de 30% da arrecadação da folha de salários eram para custear as despesas de saúde dos trabalhadores de carteira assinada. Os gastos, trazidos para valor presente, considerando uma arrecadação líquida atual da previdência de R\$ 340 bilhões ao ano, representam aproximadamente R\$ 100 bilhões por ano. Portanto, valores expressivos arrecadados não capitalizaram a previdência porque foram utilizados para as despesas de assistência à saúde. Durante muitas décadas tivemos no Brasil a aposentadoria por tempo de serviço e não por tempo de contribuição. Muitos benefícios foram concedidos também historicamente com carências muito baixas, como é o exemplo da aposentadoria por idade urbana, que até 1991 exigia apenas cinco anos de contribuição e que, de forma gradual, atingiu 15 anos de carência recentemente em 2011. A remuneração dos trabalhadores formais no Brasil foi bastante flexibilizada, permitindo dezenas de benefícios, com bilhões

A capitalização da previdência

Projeto atuarial município de Contagem/MG			
Ano	Receita	Despesas	Saldo
2014	61.927.617,18	110.078.817,95	-32.175.077,52
2015	61.364.948,42	112.827.150,74	-51.462.202,31
2016	60.408.212,47	116.531.965,48	-56.123.753,01
2017	58.886.032,96	121.636.810,13	-62.750.777,17
2018	47.958.257,61	148.857.380,54	-100.899.122,94
2019	44.395.364,84	158.563.958,04	-114.168.593,20
2020	41.421.644,19	166.837.573,94	-125.415.929,75
2021	38.658.988,40	174.364.242,81	-135.705.254,41
2022	36.117.576,72	181.322.873,52	-145.205.296,79
2023	33.381.953,25	188.532.906,62	-155.150.953,36
2024	31.174.472,36	193.857.559,08	-162.683.086,72
2025	28.866.925,56	199.547.004,00	-170.680.078,44
2026	26.443.850,11	205.210.454,99	-178.766.604,88
2027	24.218.131,91	209.761.296,96	-185.543.165,05
2028	22.120.089,72	213.483.798,81	-191.363.709,08
2029	19.949.147,48	217.298.183,95	-197.349.036,47
2030	17.848.369,77	220.395.084,75	-202.546.714,99
2031	15.805.732,08	222.958.397,78	-207.152.665,70
2032	13.810.962,30	224.812.407,22	-211.001.444,92
2033	11.804.607,48	226.421.427,18	-214.616.819,70
2034	9.840.853,19	227.363.357,63	-217.522.504,45
2035	8.258.312,71	226.856.038,83	-218.597.726,12
2036	6.399.122,38	226.750.050,44	-220.350.928,07
2037	4.775.134,29	225.655.213,54	-220.880.079,25
2038	3.509.056,05	223.143.363,45	-219.634.307,41
2039	2.123.076,59	220.710.925,48	-218.587.848,89
2040	966.215,09	217.290.171,62	-216.323.956,53
2041	27.964,38	212.881.463,26	-212.853.498,88
2042		207.502.585,11	-207.502.585,11
2043		201.448.394,94	-201.448.394,94
2044		194.527.340,40	-194.527.340,40
2045		187.110.624,23	-187.110.624,23
2046		179.517.574,53	-179.517.574,53
2047		171.469.064,65	-171.469.064,65
2048		163.248.106,81	-163.248.106,81
2049		155.020.165,59	-155.020.165,59
2050		146.892.066,74	-146.892.066,74
2051		138.506.006,65	-138.506.006,65
2052		130.113.114,51	-130.113.114,51

CONTINUAÇÃO

Projeto atuarial município de Contagem/MG			
Ano	Receita	Despesas	Saldo
2053		121.870.046,38	-121.870.046,38
2054		113.758.049,79	-113.758.049,79
2055		105.829.601,01	-105.829.601,01
2056		98.106.633,27	-98.106.633,27
2057		90.609.736,28	-90.609.736,28
2058		83.358.178,22	-83.358.178,22
2059		76.370.064,51	-76.370.064,51
2060		69.662.319,89	-69.662.319,89
2061		63.250.181,06	-63.250.181,06
2062		57.146.772,77	-57.146.772,77
2063		51.362.687,53	-51.362.687,53
2064		45.905.719,69	-45.905.719,69
2065		40.781.403,23	-40.781.403,23
2066		35.992.676,35	-35.992.676,35
2067		31.539.677,07	-31.539.677,07
2068		27.420.827,54	-27.420.827,54
2069		23.633.678,65	-23.633.678,65
2070		20.174.630,89	-20.174.630,89
2071		17.039.166,09	-17.039.166,09
2072		14.222.336,05	-14.222.336,05
2073		11.717.901,63	-11.717.901,63
2074		9.517.728,26	-9.517.728,26
2075		7.611.368,96	-7.611.368,96
2076		5.985.189,22	-5.985.189,22
2077		4.621.731,71	-4.621.731,71
2078		3.499.770,42	-3.499.770,42
2079		2.595.354,00	-2.595.354,00
2080		1.882.513,27	-1.882.513,27
2081		1.333.852,62	-1.333.852,62
2082		921.825,07	-921.825,07
2083		620.287,23	-620.287,23
2084		405.657,78	-405.657,78
2085		257.165,84	-257.165,84
2086		157.325,40	-157.325,40
2087		92.323,42	-92.323,42
2088		51.584,92	-51.584,92
Fonte: Prefeitura de Contagem			

A capitalização da previdência

de reais de pagamentos, sem a exigência de contribuição previdenciária. O mercado de trabalho no Brasil, ainda que com os avanços dos últimos anos, ainda é muito precário, sendo que milhões de trabalhadores informais não contribuem regularmente para previdência social. A previdência tem sido uma instituição que minimiza o sofrimento da população em épocas de crise, quando, mesmo com receitas crescendo pouco, garante o pagamento pontual para milhões de beneficiários. E a previdência social tem sido, acima de tudo, um grande programa de distribuição de renda, ao garantir, como nos últimos anos, aumento real de 73% do piso previdenciário e transferido renda para as populações mais pobres do Nordeste e do Norte.

No meio urbano, em especial nas classes médias, é muito comum se afirmar que a “descapitalização da previdência” é resultado da aposentadoria rural, onde os benefícios são concedidos sem a contribuição individual dos trabalhadores. Não é bem assim. Verdade que os trabalhadores rurais recebem benefícios apenas com a comprovação da atividade rural, sem necessidade de se comprovar contribuições. Mas é verdade também que as contribuições diretas dos trabalhadores representam parte minoritária da arrecadação da previdência. Os trabalhadores contribuem com o INSS com alíquotas de 8% a 11% restritas ao teto; e as empresas contribuem com 20% a 22% da folha de salários que não se restringe ao teto mas sobre toda a remuneração. Estimamos que as contribuições individuais representem 30% da arrecadação total e a dos empregadores 70%. Em 2014, a arrecadação líquida do INSS foi de R\$ 338 bilhões. Isto significa que as empresas pagaram R\$ 237 bilhões, repassaram este valor aos preços e toda a sociedade pagou este valor, em especial as camadas mais pobres, inclusive rurais, que pagam mais proporcionalmente nos impostos indiretos.

Em síntese: como veremos a seguir, a capitalização não é apenas uma forma de financiamento da previdência, é, acima de tudo, uma forma de selecionar quem terá e quem não terá proteção social. Daí porque a cultura previdenciária na qual fomos educados de capitalização da previdência é compatível com o ideário neoliberal.

Regime Geral, administrado pelo INSS, é incompatível com a capitalização

Para se viabilizar politicamente, o neoliberalismo não assume publicamente, na previdência, seu caráter anti-social e anti-solidário. Se assim o fizesse, não teria a menor chance de galvanizar o apoio da população. Por isso mesmo, o individualismo neoliberal sempre se travestiu de uma ideologia universalista que defende toda a sociedade contra a sanha do Estado. No caso da Previdência, o neoliberalismo não abre o jogo, adota teses supostamente neutras para demonstrar a inviabilidade da previdência pública e a urgência da adoção do sistema privado.

A crítica à previdência pública é a seguinte: como ela se baseia num sistema solidário (as contribuições dos trabalhadores da ativa e das empresas sustentam os aposentados e pensionistas), com o envelhecimento da população este sistema torna-se inviável, pois haverá cada vez menos trabalhadores ativos e mais aposentados e pensionistas. De outro lado, a previdência privada em regime de capitalização, seria a única alternativa possível porque, como cada trabalhador poupa na ativa para sustentar a sua aposentadoria no futuro, este sistema seria “neutro” diante do fenômeno do envelhecimento. Aparentemente, trata-se de argumento lógico. Mas está errado.

Ora, com previdência pública ou privada, a população continuará envelhecendo e, com as diversas conquistas, a expectativa de vida continuará aumentando ainda mais. Não existe sistema previdenciário

rio, portanto, que interrompa o envelhecimento da população. O que os neoliberais não têm coragem de afirmar é o seguinte: eles, em especial os ortodoxos da ciências atuariais, consideram o envelhecimento um “grande problema” e não acreditam que a sociedade e o Estado tenham condições de sustentar, de forma universal, a população idosa. Por isso para eles deve ter previdência apenas quem conseguir comprar um plano de aposentadoria. Como no velho liberalismo, quem não tiver previdência que busque o auxílio de familiares ou, então, será confinado ao mais completo abandono. Ou seja, a capitalização não é apenas uma forma de financiamento da previdência, é também, e sobretudo, uma escolha de quem terá aposentadoria e pensão no futuro.

A adoção do regime de capitalização no INSS seria uma catástrofe. Primeiro, pelo custo da transição de R\$ 11 trilhões, que nem com guerra civil seria possível um superávit primário para pagá-lo. Segundo, porque o regime de capitalização aplicado ao INSS acabaria como esse que é o principal programa de distribuição de renda do planeta, como sempre ressalta a economista Maria da Conceição Tavares, que deixaria sem proteção social milhões de brasileiros do Norte e Nordeste, do campo, da periferia das grandes cidades, de desempregados, de portadores de deficiência, dentre outros segmentos. Veja os dados da tabela de 2013. Os gastos com benefícios superam a arrecadação em R\$ 46,481 bilhões no Nordeste; em R\$ 5,666 bilhões no Norte; e em R\$ 13,995 bilhões em Minas Gerais, que representa uma “porção nordestina” do Sudeste. Ou seja, a transferência de renda do resto do Brasil para estes locais é da ordem de R\$ 66,142 bilhões em 2013.

Previdência dos servidores é compatível com a capitalização. Mas quem a paga a conta na transição de sistemas?

A Lei 9.717/1998 manteve em seu artigo 1º a exigência para a previdência dos servidores de “registro individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais”. Uma Orientação Normativa do Ministério da Previdência prevê também o registro individualizado dos valores mensais da contribuição do segurado e da contribuição do ente federativo. Esse dispositivo remanescente do governo Fernando Henrique indica claramente que havia no passado a diretriz de se adotar um regime de capitalização da previdência dos servidores similar à previdência complementar, baseado em contas individuais. Isso implicaria em uma uniformização dos direitos previdenciários e o fim da aposentadoria antecipada de mulheres e professores, por exemplo. Para alguns economistas tucanos, a transição para um modelo de capitalização pleno era inviável, já que o passivo da transição seria impagável. Daí formularam a tese da “capitalização virtual”, baseada em uma conta individual do trabalhador, que registraria apenas para efeito contábil as contribuições, que “capitalizadas virtualmente” seriam a base para o cálculo da aposentadoria. Este dispositivo de capitalização individual acabou não vingando na previdência dos servidores.

Consideramos que a capitalização prevista na legislação atual é compatível com a previdência dos servidores, porque não tem, como apontamos no caso do INSS, a missão de distribuir renda, sobretudo entre regiões. A capitalização prevista para os RPPS é diferente daquela da previdência privada, seja aberta ou fechada (fundos de pensão). Inicialmente, é preciso ressaltar que modelos de capitalização estão, em geral, vinculados à previdência privada, mas os regimes próprios dos servidores são entidades públicas. Além disso, o artigo 40 da Constituição Federal prevê que aos servidores efetivos “é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Se a Constituição prevê que a previdência dos servidores visa o equilíbrio atuarial significa que a diretriz é a capitalização, mas se admite que o regime é

A capitalização da previdência

INSS. Estados e Grandes regiões do País – Valor dos pagamentos de benefícios, arrecadação líquida da previdência, e saldo anual – 2013			
Estado	Valor anual benefícios	Valor anual arrecadação líquida	Saldo
Região Norte			
Rondônia	1,755 bilhão	1,142 bilhão	-613 milhões
Acre	777 milhões	421 milhões	-356 milhões
Amazonas	2,634 bilhões	2,265 bilhões	-369 milhões
Roraima	307 milhões	331 milhões	+24 milhões
Pará	6,877 bilhões	3,354 bilhões	-3,523 bilhões
Amapá	435 milhões	250 milhões	-185 milhões
Tocantins	1,495 bilhão	852 milhões	-643 milhões
Total	14,281 bilhões	8,615 bilhões	-5,666 bilhões
Região Nordeste			
Maranhão	7,760 bilhões	1,916 bilhões	-5,844 bilhão
Piauí	4,780 bilhões	1,310 bilhão	-3,470 bilhões
Ceará	12,054 bilhões	5,654 bilhões	-6,400 bilhões
Rio G. Norte	4,630 bilhões	1,869 bilhão	-2,761 bilhões
Paraíba	5,824 bilhões	1,950 bilhão	-3,874 bilhões
Pernambuco	13,394 bilhões	6,095 bilhão	-7,299 bilhões
Alagoas	4,340 bilhões	1,262 bilhão	-3,078 bilhões
Sergipe	2,790 bilhões	1,315 bilhão	-1,475 bilhão
Bahia	20,522 bilhões	8,244 bilhões	-12,278 bilhões
Total	76,097 bilhões	29,616 bilhões	-46,481 bilhões
Região Sudeste			
Minas Gerais	37,185 bilhões	23,190 bilhões	-13,995 bilhões
Espírito Santo	5,873 bilhões	4,419 bilhões	-1,454 bilhão
Rio de Janeiro	36,474 bilhões	34,440 bilhões	-2,034 bilhão
São Paulo	95,423 bilhões	115,163 bilhão	+19,740 bilhões
Total	174,954 bilhões	177,214 bilhões	+2,260 bilhão
Região Sul			
Paraná	19,274 bilhões	16,453 bilhões	-2,821 bilhões
Santa Catarina	14,758 bilhões	11,166 bilhões	-3,592 bilhões
Rio Grande Sul	27,978 bilhões	17,273 bilhões	-10,705 bilhões
Total	62,009 bilhões	44,893 bilhões	-17,116 bilhões
Região Centro-Oeste			
Mato Grosso Sul	3,266 bilhões	2,012 bilhões	1,254 bilhão
Mato Grosso	3,288 bilhões	2,876 bilhões	-412 milhões
Goiás	6,649 bilhões	5,602 bilhões	-1,047 bilhão
Distrito Federal	4,570 bilhões	22,033 bilhões	+17,463 bilhões
Total	17,773 bilhões	32,525 bilhões	+14,752 bilhões

Fonte: Previdência Social

solidário significa que o fundo de previdência será coletivo e não individual, será de benefício definido e não de contribuição definida, e poderá haver transferência de renda entre os diversos segmentos dos servidores públicos. Assim, a Constituição dá as bases legais às transferências de renda dos servidores para as servidoras para que elas possam se aposentar mais cedo; de todos os servidores para os professores, policiais civis, portadores de deficiência para que possam também se aposentar de forma

antecipada. Cabe ressaltar, ainda, a possibilidade de uma gestão democrática dos Regimes Próprios de Previdência – RPPS. Por isso afirmamos que os servidores públicos, pelas características deste grupo social, podem adotar o regime de capitalização, desde que seja um regime de capitalização público, coletivo, sem fins lucrativos e administrado com a participação dos servidores.

Nossa objeção, portanto, à capitalização da previdência dos servidores é quanto ao seu financiamento, o que implica pagar um passivo de transição de R\$ 2,2 trilhões nas próximas décadas. Já vimos que a previdência capitalizada não é neutra do ponto de vista ideológico, já que, no final das contas, trata-se de um modelo de exclusão previdenciário de milhões de pessoas. Também no caso do financiamento da previdência dos servidores, a capitalização não é neutra. Quem irá pagar a conta da transição de sistemas? Como previdência é uma despesa de pessoal e como tais despesas estão nos Estados e municípios no limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, o esforço fiscal para capitalizá-la virá, não tem outro caminho, do arrocho dos servidores e da redução dos serviços públicos prestados à população.

A previdência capitalizada tem no Brasil ativos de R\$ 1,269 trilhão, sendo R\$ 668 bilhões (Fundos de Pensão); R\$ 401 bilhões (previdência aberta vinculada aos bancos) e R\$ 200 bilhões (fundos dos RPPS de Estados e municípios)

A previdência capitalizada no Brasil, especialmente a previdência complementar, tem um patrimônio expressivo de R\$ 1,269 trilhão. O destaque são os fundos de pensão fechados, sem fins lucrativos, vinculados às estatais e ex-estatais, com ativos da ordem de R\$ 668 bilhões. Em seguida vem a previdência complementar aberta vinculada aos bancos, com patrimônio de R\$ 401 bilhões. Já os fundos vinculados aos Regimes Próprios de Previdência – RPPS de Estados e municípios tem ativos de aproximadamente R\$ 200 bilhões.

Previdência privada só deu certo nos setor público

Esta é, com certeza, uma das maiores contradições do capitalismo brasileiro: as grandes empresas privadas, especialmente aquelas do setor financeiro, são as maiores adversárias da previdência pública, mas são também os maiores obstáculos à implantação da previdência privada que tanto defendem. É só analisar a tabela, com o mapa da previdência complementar fechada no Brasil e dá para perceber que grande parte dos fundos de pensão é de empresas estatais ou ex-estatais, quase não existem fundos de previdência em empresas tradicionalmente privadas em nosso país.

Realizamos uma análise dos 31 maiores fundos de pensão existentes no Brasil com ativos superiores a R\$ 3 bilhões. Os números são impressionantes. Os três maiores fundos de pensão existentes – Previ, Petros e Funcef -, que detêm R\$ 300 bilhões de ativos, o que significa 45% da previdência privada fechada, são vinculados, respectivamente, a três empresas estatais: Banco do Brasil, Petrobrás e Caixa Federal. Dos 31 maiores fundos de pensão, 16 ainda são públicos. Dos outros 15 fundos privados, nada menos que 14 deles são de estatais privatizadas dos setores de telefonia, elétrico, metalurgia, bancário, mineração. Nem mesmo as grandes empresas privadas do setor financeiro comparecem no ranking com uma expressiva previdência complementar para os seus funcionários e não “fazem o dever de casa”.

Por que a previdência complementar fechada só deu certo no setor público? Previdência complementar em todos os lugares se consolidou, essencialmente, em torno de planos coletivos de médias e

Ranking dos ativos de investimentos dos Fundos de Pensão - Junho/2014			
Fundo Pensão	Empresa	Público/privado	Ativos em R\$ bilhões
PREVI	Banco do Brasil	Público	174,073
PETROS	Petrobras	Público	68,883
FUNCEF	Caixa	Público	57,169
FUNCESP	Empresas setor elétrico	Privado	22,845
FUNDAÇÃO ITAÚ/UNIBANCO	Itaú	Privado	19,373
VALIA	Vale	Privado	17,762
SISTEL	Empresas setor telefonia	Privado	14,491
FORLUZ	Cemig	Público	12,320
REAL GRANDEZA	Furnas	Público	11,775
BANESPREV	Santander	Privado	11,740
FUNDAÇÃO ATLÂNTICO	Empresas setor telefonia	Privado	9,025
FAPEB	BNDES	Público	8,600
POSTALIS	Correios	Público	7,970
FUNDAÇÃO COPEL	Copel	Público	7,210
CENTRUS	Banco Central	Público	7,001
PREVIDÊNCIA USIMINAS	Usiminas	Privado	6,818
TELOS	Empresas setor telefonia	Privado	5,968
HSBC FUNDO DE PENSÃO	HSBC	Privado	5,645
FACHESF	CHESF	Público	5,162
ELETROCEE	CEE e outras empresas	Privado	5,124
VISÃO PREV	Empresas setor telefonia	Privado	4,836
ECONOMUS	Nossa Caixa/BB	Público	4,655
SERPROS	Serpro	Público	4,502
CERES	Embrapa	Público	4,274
CBS PREVIDÊNCIA	CSN	Privado	4,245
GERDAU PREVIDÊNCIA	Gerdau	Privado	3,853
FUNDAÇÃO IBM	IBM	Privado	3,734
FUNBEP	Banestado / Itaú	Privado	3,647
FUNDAÇÃO BANRISUL	Banrisul	Público	3,421
ELETROS	Eletróbrás	Público	3,403
CAPEF	Banco do Nordeste	Público	3,241

Fonte: ABRAPP

grandes empresas e de entes estatais. Para as empresas, a vantagem é oferecer um benefício sobre o qual não incidem os encargos trabalhistas e previdenciários e para o qual conta-se com incentivos fiscais. Para os trabalhadores, a vantagem dos planos coletivos é a contrapartida da empresa no custeio e, sendo o fundo coletivo e sem fins lucrativos, aumentam os recursos na conta dos segurados.

Fala-se que as estatais implantaram os fundos de pensão em função de uma orientação estratégica da política de pessoal. Na verdade, a motivação imediata foi a necessidade de renovação da mão-de-

A capitalização da previdência

-obra, já que centenas de trabalhadores não tendo “optado” pelo FGTS se recusavam a se aposentar com os valores pagos pelo INSS. Mas é certo que a política de pessoal das empresas estatais – maior estabilidade no emprego, melhores salários –, contribuiu para que elas se tornassem os principais redutos dos fundos de pensão no Brasil. Já nas empresas privadas, a previdência privada não deu certo porque, ao contrário das estatais, os empregados são submetidos a uma enorme rotatividade e os salários são mais baixos e não existe nenhuma política de pessoal de longo prazo.

As outras formas de previdência capitalizadas

Um segundo segmento importante da previdência complementar no Brasil é o representado pela chamada previdência privada aberta, vinculadas aos bancos, com fins lucrativos. No mês de junho de 2014, esta previdência tinha ativos de R\$ 401 bilhões. Osvaldo Nascimento, presidente da Federação Nacional de Previdência Privada e Vida – Fenaprevi afirma que a previdência privada só não cresce mais porque o teto do INSS é muito elevado: “Os brasileiros têm enraizado na cultura uma dependência muito grande do Estado. No caso da previdência, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) cria um colchão que limita o crescimento da previdência complementar (que engloba as previdências aberta e fechada). O Brasil tem um previdência social muito forte e tem um teto de benefício que é muito maior que a renda média dos brasileiros. Quando você pega os Estados Unidos, por exemplo, a previdência social é fraca. Se não tiver previdência privada você está perdido”. Já vimos como a previdência complementar só deu certo no setor público, mas, fazendo pouco caso da inteligência das pessoas, o presidente da Fenaprevi culpa o setor público pelo pequeno desenvolvimento da previdência privada no Brasil.

A legislação do Imposto de Renda é clara ao definir que a previdência privada é complementar e não substitutiva da previdência pública (INSS). Prevê a Lei: “As deduções relativas às contribuições para entidades de previdência privada e às contribuições para o Fundo de Aposentadoria Programada Individual - Fapi, cujo ônus seja da própria pessoa física, ficam condicionadas ao recolhimento, também, de contribuições para o regime geral de previdência social ou, quando for o caso, para regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”.

Já vimos ao longo neste estudo que a previdência capitalizada está presente também nos RPPS dos Estados e municípios, que têm R\$ 200 bilhões em ativos. Os fundos de complementação públicos na União e nos Estados – onde já implantaram ou estão em estágio avançado: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Pernambuco, e Rondônia - são recentes e não tem patrimônio expressivo.

A previdência capitalizada privada no mundo

Os neoliberais não se cansam de propagar as maravilhas da previdência capitalizada, principalmente privada, nos países com tradição liberal. Veja a tabela. Verdade que alguns destes países tem previdências com patrimônios muito expressivos. É o caso, principalmente, dos Estados Unidos onde a previdência privada tem patrimônio de US\$ 11,613 trilhões, o que corresponde a quase 35 trilhões de reais. Temos também o Reino Unido, com patrimônio de US\$2,327 trilhões; o Japão, com US\$ 1,448 trilhão e a Holanda, com ativos de US\$ 1,267 trilhão. Mas não é verdade que a “mão invisível da economia de mercado” explique o gigantismo da previdência privada. O Estado deu uma “mãozinha” e tanto para ajudar as seguradoras privadas. Por exemplo: ao fixar tetos baixos na previdência social,

como nos Estados Unidos onde o INSS deles tem teto de US\$ 2,513,00. Na América Latina, a exemplo do Chile, simplesmente suprimiu a previdência pública ou deixou que cada pessoa possa “optar” pela previdência pública ou privada, deixando, portanto, o mercado completamente aberto para as seguradoras privadas. E o mais importante: em todos os países onde a previdência privada é expressiva – Estados Unidos, Reino Unido, Japão Holanda, Dinamarca, Chile, México, Peru, Colômbia – os planos de previdência privada são obrigatórios. Na tabela que publicamos, a previdência privada só é facultativa na Alemanha, Itália, e no Brasil (onde a previdência privada só é expressiva, como já vimos, porque as estatais têm grande peso).

Seguro privado obrigatório é, mais ou menos, o que temos no Brasil com o seguro de carro – o DPVAT. É privado e obrigatório, quem não pagá-lo pode ser multado e ter o veículo apreendido. Como se vê, a revolta dos liberais contra o “imposto” é seletiva. Assim, países com tradição liberal concederam capacidade de tributação para empresas privadas, o que é um escândalo político e jurídico. Como previdência e saúde são programas importantes, se contabilizarmos os “impostos públicos” e os “impostos privados”, veremos que a carga tributária em muitos países é maior do que aquela que é divulgada.

Total dos investimentos e importância relativa dos fundos de pensão/2012		
País	Investimentos em dólares	Ativos (% PIB)
Estados Unidos	11,613 trilhões	74,46%
Reino Unido	2,327 trilhões	95,66%
Alemanha	221 bilhões	6,28%
Holanda	1,267 trilhão	160,21%
Dinamarca	161 bilhões	50,06%
Itália	116 bilhões	5,60%
Japão	1,448 trilhão	26,34%
Coréia	64 bilhões	5,35%
Chile	162 bilhões	60,03%
México	146 bilhões	12,31%
Peru	38 bilhões	18,41%
Colômbia	68 bilhões	18,19%
Brasil	316 bilhões	14,66%
Fonte: OECD – Global Pension Statistics/2013		

O modelo privado chileno é pior do que o dos Estados Unidos

A transição da previdência pública para um modelo de capitalização privada, como aconteceu no Chile e outros países da América Latina, levou a uma radical divisão geracional entre os trabalhadores: o governo ficou responsável pelo pagamento dos aposentados e pensionistas em gozo de benefícios e pela devolução corrigida das contribuições de quem já está no mercado de trabalho e ainda não se aposentou; já as contribuições dos trabalhadores ativos foram para a previdência privada. Trata-se, neste caso, de uma das maiores rupturas sociais da história da humanidade.

Veja o que disse Júlio Bustamante, chefe da previdência privada chilena, numa palestra em Brasília,

A capitalização da previdência

em 1993, transcrita em um livro editado pela Previdência Social: “A curva de despesas começa a descer porque – perdoem-me dizer assim tão friamente – começam a morrer os antigos pensionistas do sistema, de tal maneira que o Estado vai eliminando a sua carga. Assim, nossos cálculos mostram que, daqui a 15 anos, praticamente um milhão de aposentados desaparecerão, chegando a 20% do que é atualmente”. Assim, a previdência privada só se consolida com a morte de todos os aposentados e pensionistas da previdência pública, que representam o passivo indesejado do Estado no processo de transição. A previdência, que é um pacto de vida, com a privatização virou um pacto de morte.

Os principais pontos da previdência chilena são os seguintes: a) a previdência foi privatizada, passou a seguir o regime de capitalização, mas o Estado concedeu capacidade tributária para as seguradoras privadas, ou seja, a previdência é privada e compulsória; b) todo o passivo dos benefícios concedidos e a conceder foram assumidos pelo Estado e todas as receitas foram repassadas para as seguradoras privadas; c) somente os trabalhadores contribuem para a previdência e as empresas não pagam nada. No Chile a saúde também foi privatizada e, assim como na previdência, os planos privados de saúde são compulsórios. Nem mesmo pátria do liberalismo, os Estados Unidos, foram tão longe na desarticulação da previdência e da saúde públicas: lá existe uma previdência pública, ainda que com um teto baixo; as empresas contribuem para a previdência social; as empresas tem também uma forte participação no financiamento dos fundos de pensão; os idosos com mais de 65 anos tem plano de saúde gratuito, o Medicare, que é um dos programas sociais mais caros do país; e foi implantado por Barack Obama um plano de saúde para 30 milhões de cidadãos mais pobres.

Fernando Henrique planejou aplicar o modelo chileno no Brasil

O governo Fernando Henrique, depois das privatizações das empresas estatais em seu primeiro governo, planejou, seguindo a sua estratégia de reforma do Estado, privatizar massivamente os serviços públicos em seu segundo mandato. Isto só não aconteceu porque o segundo governo já nasceu praticamente morto com a explosão da paridade cambial e a enorme crise fiscal do Estado brasileiro.

O economista, ex-ministro e ex-deputado tucano, Antônio Kandir, num livro editado pelo Ministério da Previdência no primeiro governo FHC, reconheceu a influência do modelo chileno de privatização da previdência no núcleo que se tornaria hegemônico no interior do governo tucano: “O modelo chileno é o referencial fundamental da reforma brasileira - e as diversas propostas existentes trazem esta marca - mas seus diversos componentes devem ser devidamente traduzidos às particularidades políticas, jurídicas e financeiras brasileiras”.

Antônio Kandir, com uma sinceridade de impressionar, deu três razões para defender o modelo chileno adaptado e o teto de três salários mínimos para a previdência pública: a) privatização total polarizaria o debate e dificultaria a aprovação da reforma: “Qualquer movimento radical de reforma do sistema previdenciário tende a tornar ideológica a discussão, favorecendo a polarização das forças políticas representadas no Congresso Nacional. Vale dizer que haveria uma forte reação à privatização total da Previdência Social por parte dos parlamentares mais identificados com a tese da necessidade da intervenção estatal na garantia dos direitos sociais da população”; b) empresas privadas não têm interesse nos pobres: “Haveria, igualmente, uma reação negativa dos potenciais interessados na administração das entidades de previdência, no que tange à absorção de um número elevado de pequenas contas”; c) pobres não têm cultura para participar de previdência privada: “A boa saúde financeira de um sistema previdenciário privado depende do poder de acompanhamento e fiscalização exercido pelos seus segurados. Esse poder, por sua vez, pressupõe uma capacidade cognitiva mínima, o que,

certamente, guarda relação com um nível mínimo de renda” (A previdência social e a revisão constitucional, 1993).

O governo Fernando Henrique desistiu da privatização da previdência no ano de 1998, devido à grave crise enfrentada pelo País com o fim da paridade cambial e o agravamento das contas públicas. No dia 04 de julho de 1999, o jornal “Folha de S. Paulo estampou a seguinte manchete: “Governo descarta privatizar o INSS”. A reportagem informa o seguinte: “O governo decidiu deixar a iniciativa privada de fora da administração do novo sistema de aposentadoria para os trabalhadores que ganham até o teto de contribuições do INSS. Até essa faixa, o sistema continuará integralmente público. A decisão encerra uma acirrada discussão interna no governo. O modelo escolhido representa um freio na expectativa de um grande negócio no Brasil: a entrada dos fundos de previdência privada no mercado para trabalhadores que ganham menos de dez salários mínimos. A opção contrária à privatização foi tomada para evitar uma explosão da dívida pública no País, que custaria quase R\$ 2 trilhões, cerca de duas vezes o PIB (Produto Interno Bruto). O reconhecimento dessa dívida tornou insustentável o custo de transição para um sistema privado”.



José Prata Araújo é formado em economia pela PUC Minas, é especialista em direitos sociais e, especialmente, em previdência social. Foi militante sindical bancário e membro do Sindicato dos Bancários de BH e Região por três gestões. É autor de cinco livros sobre direitos sociais, política e economia: **Previdência Social: diagnóstico e propostas** (1996); **Manual dos direitos sociais da população** (1998); **Um retrato do Brasil – balanço do governo Lula** (2006); **Guia dos direitos sociais** (2010); **O Brasil de Lula e o de FHC** (2010). É autor de três cartilhas populares: **Guia dos direitos previdenciários dos servidores públicos** (2001); **Manual dos direitos dos segurados do INSS** (2005); **Guia dos direitos do povo** (2005), que tiveram novas edições nos anos seguintes. Suas publicações – livros, cartilhas, boletins, cadernos – que, editadas comercialmente ou com cessão gratuita dos direitos autorais para movimentos sociais, parlamentares, prefeituras –, alcançaram 1 milhão de exemplares nos últimos 18 anos. José Prata é consultor em direitos sociais de sindicatos de servidores públicos mineiros.

Marília ^{PT} Campos
Deputada Estadual

Gabinete da Deputada Estadual Marília Campos

Assembleia Legislativa de Minas Gerais: Rua Rodrigues Caldas, 30, sala 213, Santo Agostinho, CEP 30190-921, Belo Horizonte, MG - Telefone: 31 2108-5445

Gabinete de Contagem: Avenida José Faria da Rocha, 3.171, sala 301,

CEP 32310-210, Contagem, MG - Telefone: 31 2557-7679

E-mail: dep.marilia.campos@almg.gov.br