

REFORMA DA PREVIDÊNCIA ABRE ROMBO DE R\$ 5,2 TRILHÕES PARA OS ESTADOS; MINAS TERÁ ROMBO DE R\$ 594 BILHÕES

“A reforma da Previdência, através da PEC paralela, deverá incluir Estados e Municípios nas novas regras previdenciárias. No caso dos Estados, afirma-se, que se trata de uma medida necessária para estancar o déficit de R\$ 101 bilhões anuais. Mas o modelo proposto constitucionaliza a exigência de capitalização da previdência dos servidores, que, ao contrário do que se diz, fará disparar o déficit previdenciário dos Estados. Não tratamos neste documento, mas a situação é preocupante também para os municípios que têm déficit atuarial elevado. Se Estados e Municípios já sofrem com uma dívida fundada de R\$ 871 bilhões; se muitos deles estão muito acima dos limites com gastos de pessoal; implementar a capitalização e exigir equilíbrio atuarial com um passivo atuarial de R\$ 5,2 trilhões, somente no caso dos Estados, é uma completa loucura. O DIEESE afirma que “a exigência do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência, coloca uma pesada amarra nas finanças de estados (principalmente) e de municípios”. Até mesmo quem apoia a reforma, como a Instituição Fiscal Independente - IFI, vinculada ao Senado Federal, reconhece os custos dramáticos na transição de sistemas: “No longo prazo, a capitalização resolve o problema, mas, na transição, aumenta os desequilíbrios das previdências estaduais”. A IFI, tão zelosa dos estudos fiscais e que se diz “independente”, se “esqueceu” de calcular a magnitude gigantesca dos custos de transição ao longo dos anos e nada falou sobre o período de transição, que é longo, de 40 a 50 anos. Ainda há tempo de desarmar esta “bomba fiscal” que está sendo colocada no setor público. Agradeço ao José Prata Araújo, economista e um dos maiores especialistas em previdência de Minas e do Brasil, pela esta grande contribuição ao nosso mandato”.

Marília Campos
Deputada Estadual - PT/MG

**Marília
Campos** 
Deputada Estadual



INTRODUÇÃO

Segundos dados da Instituição Fiscal Independente – IFI, vinculada ao Senado Federal, o passivo atuarial da previdência dos Estados é de R\$ 5,2 trilhões; e, pelos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o déficit das previdências estaduais é de R\$ 101,2 bilhões por ano. Afirma-se que a reforma da Previdência vai conter o déficit dos Estados, por isso existe uma necessidade premente de incluí-los na reforma da Previdência através da PEC paralela. Afirmamos: a reforma da Previdência não resolve nem uma coisa nem outra. O passivo atuarial só existe se a sociedade definir pelo regime de capitalização, se a opção for a manutenção do regime solidário de repartição simples, o critério a ser perseguido é um maior equilíbrio financeiro. Ou então se o Brasil optar por um regime misto, a meta deve ser um maior equilíbrio financeiro no regime básico até o teto do INSS de R\$ 5.839,45 e aí sim um equilíbrio atuarial na previdência complementar acima do teto, mas com repercussões fiscais menos intensas. Consideramos que a transição para a capitalização pura é uma loucura, vai exigir um sacrifício fiscal nos próximos 40 a 50 anos inviável em uma democracia, em função dos custos financeiros e sociais de sua implantação. Capitalização pura só é possível em ditaduras, como no Chile.

A busca do equilíbrio atuarial fará disparar e não reduzir o déficit previdenciário dos regimes de previdência dos servidores. Tem-se nos 27 regimes próprios dos estados e do Distrito Federal 4,629 milhões de pessoas na previdência dos servidores civis, sendo 2,454 milhões de servidores ativos, 1,671 milhão de aposentados e 504 mil pensionistas. Em Minas Gerais, no regime próprio dos servidores civis são 465.516 pessoas, sendo 186.849 servidores ativos, 240.490 aposentados e 38.177 pensionistas. O que a reforma da Previdência propõe? Nada se propõe para equilibrar as finanças, a diretriz é a extinção desta previdência de repartição simples, ficando os servidores em um fundo fechado, em extinção, que terá cada vez mais despesas com novos aposentados e pensionistas e nenhuma receita dos novos servidores que serão vinculados a regimes de capitalização para constituição de uma poupança que pague suas aposentadorias no futuro. Ou seja, a diretriz é a falência completa e acelerada da previdência dos atuais servidores. Veja só o exemplo de Minas. A previdência dos servidores se enfraquece com a manutenção de 157.000 servidores não concursados, que, pela Constituição, são segurados do INSS, forçando o Estado a transferir bilhões para o caixa do governo federal, situação que vai se agravar porque a reforma trabalhista liberou geral da terceirização no serviço público, sendo os terceirizados filiados do INSS. E mais: todos os novos servidores admitidos por concursos não serão mais contribuintes da atual previdência dos servidores, serão segurados de fundos capitalizados até o teto do INSS e, acima do teto, a contribuição será para uma previdência complementar. Perguntamos: de onde sairão os recursos para financiar a previdência dos atuais servidores se o regime de previdência deles

será colocado em extinção? No modelo proposto pela reforma da Previdência, os novos servidores terão uma previdência para o futuro e os atuais servidores ativos, aposentados e pensionistas – 4,629 milhões nos 27 estados, 465.516 no estado de Minas Gerais, e mais alguns milhões nos 2.100 municípios com regimes próprios serão entregues à própria sorte.(...) A reforma da Previdência, durante um longo período de transição de 30 a 50 anos piora muito as finanças da previdência dos servidores. Isto é inquestionável. A Instituição Fiscal Independente, em estudo que abordamos neste texto afirma: “No longo prazo, a capitalização resolve o problema, mas, na transição, aumenta os desequilíbrios das previdências estaduais”. Estudo do DIEESE também alerta para o colapso das finanças estaduais: “Ao exigir a comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência, a proposta coloca uma pesada amarra nas finanças de estados (principalmente) e de municípios”.

Mas não é somente na perspectiva financeira que devemos discutir a capitalização. Trata-se de uma das maiores rupturas sociais da história da humanidade. Em resumo: na capitalização, os aposentados e pensionistas e servidores em atividade são uma espécie de “passivo indesejado” do Estado, e devem morrer o mais rápido possível. Veja o que disse Júlio Bustamante, chefe da previdência privada chilena, numa palestra em Brasília, em 1993, em defesa da capitalização: “A curva de despesas começa a descer porque - perdoem-me dizer assim tão friamente - comecem 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, o regime de capitalização 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 capitalização vira um pacto de morte.(...) Já presenciamos conversas com alguns atuários ortodoxos, que classificam os aposentados e servidores da ativa que estão 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. Estes atuários desumanos vibram com o “ponto de inflexão” do regime financeiro de repartição simples: é quando as mortes de aposentados e pensionistas superam o ingresso de novos aposentados na previdência em extinção, momento de “inflexão” para a extinção do regime de repartição simples, ou seja, para a morte de todos os indesejados pela capitalização. Desumano, não é mesmo? É impossível alguém de esquerda concordar com isso!

Este estudo é dividido em quatro partes. Na primeira, abordamos as formas de como a previdência dos atuais servidores será sufocada financeiramente ao se constituir como um fundo financeiro, fechado, colocado em extinção. A segunda parte trata de forma mais ampla das repercussões financeiras da previdência capitalizada e das repercussões sociais dramáticas para os servidores atuais e para a população. Na terceira parte, abordamos a história dos regimes próprios de previdência e de como o Brasil chegou na situação atual. Na quarta parte tratamos da constitucionalização da reforma da previdência da previdência de estados e municípios e as amarras que isto colocará nas administrações estaduais e municipais. O leitor encontrará, em anexo, também duas tabelas da Instituição Fiscal Independente – IFI, com um ótimo resumo dos números das previdências dos Estados.

Pedimos desculpas aos leitores pela repetição, algumas vezes literal, de parágrafos inteiros em capítulos diferentes, porque o assunto é tão complexo que avaliamos como uma necessidade de repetição para a melhor compreensão do assunto. Uma boa leitura!

Contagem, setembro de 2019

José Prata Araújo
Economista, especialista em Previdência Social

1 - REFORMA DA PREVIDÊNCIA INVIABILIZA PREVIDÊNCIA DOS ATUAIS SERVIDORES; NOVOS SERVIDORES IRÃO PARA FUNDOS DE CAPITALIZAÇÃO E OS NÃO EFETIVOS PARA O INSS; PREVIDÊNCIA FICARÁ SEM NENHUMA FONTE DE FINANCIAMENTO FUTURO

1-1-MILHÕES DE SERVIDORES NÃO EFETIVOS SÃO SEGURADOS DO INSS; MINAS TEM 186 MIL SERVIDORES EFETIVOS NO REGIME PRÓPRIO E 157 MIL NÃO EFETIVOS VINCULADOS AO INSS; CONCURSOS PÚBLICOS ESTÃO EM DESUSO E ISTO ENFRAQUECE OS REGIMES PRÓPRIOS DOS SERVIDORES.

Desde a Emenda Constitucional 20/1998, os servidores não efetivos – servidores temporários e de recrutamento amplo de livre nomeação e exoneração – são segurados do INSS. Esta medida é, em nossa opinião, correta porque a vinculação de servidores não concursados aos regimes próprios aprofunda o aparelhamento do estado, com nomeados sem concurso público, além de se manterem na ativa no serviço público, terem benefícios vitalícios de aposentadoria e de pensão para os seus dependentes. A Constituição de 1988, com a estabilidade no emprego e com o regime jurídico único, incorporou os não efetivos aos regimes próprios, mas exigiu os concursos públicos para os novos servidores públicos, ficando sem concursos apenas os servidores de livre nomeação e exoneração e os servidores contratados para atividades reconhecidamente temporárias. Acontece que tais cargos temporários viraram cargos permanentes e o Brasil, segundo dados do IBGE, tem nos estados e municípios 2,5 milhões de servidores sem concurso. Isto levou a um enorme enfraquecimento dos regimes próprios dos servidores públicos, que passaram a aposentar a grande leva de servidores que foram efetivados na Constituição de 1988, mas, de outro lado, passaram por um esvaziamento da base de contribuintes porque servidores não efetivos foram vinculados ao INSS.(...) Um exemplo dramático é o estado de Minas Gerais. Veja os dados de um Diagnóstico da situação fiscal de Minas Gerais, feito pela Secretaria do Tesouro Nacional, base para o programa de recuperação fiscal que está sendo proposto para o Estado: em 2002, o regime próprio era composto por 257.143 servidores ativos, 125.595 aposentados e 34.576 pensionistas, sendo a relação ativos/(aposentados e pensionistas) de 1,30; em 2017, a situação mudou completamente tendo o regime próprio 186.849 servidores ativos 240.490 aposentados e 38.177 pensionistas, sendo a relação ativos/(aposentados e pensionistas) de 0,67. O estudo do governo federal fala sobre isso: “Com relação ao RPPS dos servidores civis, a tabela mostra a evolução dos

segurados desse sistema, constatando-se a perda de 70.294 segurados ativos entre os anos 2002 a 2017. Essa redução se agravou entre 2014 e 2017 como resultado do impacto da decisão judicial sobre a Lei Complementar estadual 100, de 2007. Em sentido contrário, observa-se o aumento do número de aposentados e pensionistas, que, entre os anos de 2002 a 2017, teve um incremento de 118.496 beneficiários, crescimento que experimentou uma aceleração a partir de 2011” (Tesouro, pg. 67). A situação só não é ainda pior porque o governo Fernando Pimentel fez concursos públicos para 60 mil servidores da educação e outros concursos em outras áreas. A Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada a Paulo Guedes, diz que um dos fatores que ampliou o déficit da previdência mineira é a redução da relação de ativos e aposentados de 2002 a 2017, com a redução do número de servidores efetivos, sobretudo depois que a Lei 100 foi considerada inconstitucional: “Em 2002, havia 1,6 servidor ativo para cada aposentado e pensionista, em 2017, essa relação caiu para menos de 0,7. Pela evolução apresentada, observa-se queda dos segurados ativos da ordem de 28% e grande aumento do número dos aposentados e pensionistas, em 74% no período” (Tesouro, pg. 68). Também a IFI - Instituição Fiscal Independente, vinculada ao Senado Federal, diz também a relação ativos / inativos é muito importante para o equilíbrio financeiro dos regimes de previdência dos servidores: “Quanto aos servidores ativos (estatutários e militares), dos 27 estados 13 aumentaram o número de servidores, comparando-se os anos de 2006 e 2015, embora apenas nos casos de MT, PA, AP, PR, RO, RR e TO o acréscimo tenha superado os 10%. Em 14 estados, houve queda do número de servidores no período, cerca de 17% em Minas e Rio Grande do Sul e 12% em São Paulo. Em relação aos inativos (estatutários e militares), todos estados tiveram aumentos e significativos. Em 16 estados, o acréscimo superou os 40%. Essa dinâmica parece decorrer do perfil etário dos servidores, mas também das regras que regem à concessão dos benefícios, como aposentadorias e pensões, notadamente quanto à exigência de idade mínima e tempo de contribuição relativamente baixas. Como o aumento dos inativos superou o aumento dos ativos, mesmo para aqueles que empregaram mais servidores no período, em todos os estados houve diminuição da relação entre ativos e inativos, à exceção de PA e PR cujas relações permaneceram estáveis. Vale reforçar que essa relação é decisiva para o resultado financeiro das previdências estaduais, pois, de modo geral, a contribuição dos ativos financia o pagamento dos benefícios aos inativos. Quanto menor a relação, maior tende a ser o déficit previdenciário” (IFI, pgs 11 e 12). Em outra parte do estudo, a IFI volta a tratar da relação ativos / aposentados: “A baixa e decrescente razão de dependência é um dos principais problemas das previdências estaduais. Em parte, isso se deve ao perfil etário dos servidores estaduais. Quanto mais elevada a idade desses servidores, mais elevados tendem a ser os fluxos de novas aposentadorias, e menor a razão de dependência, se o quadro de servidores ativos não for recomposto”. (IFI, pg. 20). Portanto, o diagnóstico dos próprios economistas liberais vinculados ao Senado Federal, é de que para melhorar a situação financeira dos regimes próprios de previdência “o quadro de servidores ativos precisa ser recompos-

to". Que saídas propõe o governo federal e o governo Romeu Zema? Uma reforma trabalhista que autoriza a terceirização total dos serviços públicos, a privatização dos serviços públicos e a não realização de concursos públicos enquanto durar o ajuste fiscal. É inaceitável. As medidas do governo federal, além do impacto negativo para os serviços públicos, destrói as bases de financiamento da previdência dos servidores públicos, composta de servidores efetivos concursados.(...) E veja só, a perda para Minas Gerais é dupla. Minas tem uma despesa elevada com contribuições ao INSS de seus 157 mil servidores não concursados, se fossem efetivos, vinculados ao regime próprio, a despesas virariam uma receita previdenciária. Se não fizer concursos públicos, Minas vai continuar financiando o governo federal: se a contribuição previdenciária for aumentada de 11% para 14%, por exemplo, um professor pagará mais R\$ 64,80 por mês e um professor não concursado gera despesas com o INSS de R\$ 704,88 por mês.

1-2-CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA A FAIXA SALARIAL ACIMA DO TETO DO INSS ENFRAQUECE ATUAL PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES QUE TERÁ QUE PAGAR APOSENTADORIAS INTEGRAIS E RECEBERÁ CONTRIBUIÇÕES LIMITADAS AO TETO DE R\$ 5.839,45.

A emenda constitucional 20/1998 previu: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (INSS)". A emenda 41/2003 previu que a previdência complementar deveria ser organizada sob a forma de "contribuição definida". Demorou um período bastante longo para que a previdência complementar fosse implementada, o que aconteceu, por exemplo, somente em 2013, para servidores da União, e a partir de 2016 para servidores do estado de Minas Gerais. Isto porque a emenda 20 apenas autorizou a criação da previdência complementar, não obrigou os entes públicos a fazê-lo. Até 2003 os servidores contaram com a aposentadoria integral. Os admitidos a partir de 01/01/2004, até o estabelecimento da previdência complementar, ficaram num regime intermediário, sem a aposentadoria integral, mas com aposentadoria calculada pela média salarial sem o teto do INSS. Como previu a emenda constitucional 20/1998: o teto do INSS só pode ser fixado depois de criada a previdência complementar para que o servidor possa complementar, no todo ou em parte, a sua aposentadoria. A atual reforma da previdência inovou ao obrigar os estados e municípios, que não o fizeram ainda, a fixarem o teto do INSS para os novos servidores e a criarem a previdência complementar.(...) Em Minas Gerais, o governo Antônio Anastasia, em 2014, acabou com o FUNPEMG, fundo capitalizado dos servidores de todas as faixas salariais admitidos a partir do final de 2002, e fixou o teto de R\$ 5.839,45 para os novos servidores, criou a previdência complementar, que depois de aprovada e da adesão dos diversos poderes, entrou em funcionamen-

to para todos os novos servidores admitidos a partir de 2016. Segundo dados do IPSEMG de 2011, dos 273.247 servidores existentes naquele ano, cerca de 32.469 (10,6% do total) recebiam acima do teto do INSS, tendo, portanto, uma faixa salarial de complementação. A previdência complementar já tem impacto no desfinanciamento da previdência atual dos servidores, porque ela continua pagando aposentadorias integrais mas passou a receber contribuições dos novos servidores limitada ao teto do INSS de R\$ 5.839,45. Como veremos a seguir a reforma da Previdência prevê a adoção da capitalização também na previdência básica até o teto do INSS de R\$ 5.839,45, nos moldes do FUNPEMG, extinto no governo Antônio Anastasia.

1-3-REFORMA DA PREVIDÊNCIA PREVÊ UM FUNDO DE CAPITALIZAÇÃO ATÉ O TETO DO INSS DE R\$ 5.839,45 PARA OS NOVOS SERVIDORES; ISTO SIGNIFICA UM ESAZIAMENTO DEFINITIVO DA PREVIDÊNCIA DOS ATUAIS SERVIDORES. A reforma da Previdência busca colocar em prática o que já era previsto em outras emendas constitucionais (emenda 20/1998 e emenda 41/2003), que é a exigência de equilíbrio atuarial da previdência dos servidores, ou seja, a exigência de uma previdência capitalizada. Dentre os principais dispositivos do texto constitucional podemos citar: a) o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios; b) o rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte; c) os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula; d) constitucionalização das punições aos Estados e municípios que descumprirem as normas previdenciárias.(...) A reforma da Previdência não define o modelo de capitalização que será adotado, se a capitalização plena ou a chamada segregação de massas. Tudo indica que é segundo modelo que será adotado. O que é a segregação de massas? É o estabelecimento de um corte temporal ou de idade entre os servidores, onde mais novos passam a integrar um fundo previdenciário de capitalização e os mais antigos continuam vinculados a um plano financeiro de repartição simples. A Portaria 403/2008 prevê: “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". (...) Minas Gerais implementou em 2002, no final do governo Itamar Franco, a "segregação de massas", modelo que seria adotado posteriormente pelo governo federal para Estados e municípios e agora virou referência na reforma da Previdência; o chamado FUNPEMG chegou a ter ativos de R\$ 3,2 bilhões, não sendo o valor muito maior porque os governos tucanos não fizeram concursos públicos que incorporassem mais servidores ao novo fundo de capitalização. No caso de Minas Gerais, a extinção do FUNPEMG contrariou a legislação federal ao incorporar todos os recursos ao fundo financeiro, valor que foi consumido em poucos meses. A capitalização da previdência básica até o teto do INSS de R\$ 5.839,45 tem um custo fiscal dramático porque todas as contribuições dos novos servidores irão para um fundo de capitalização, sobrando para a previdência dos servidores atuais, em um fundo financeiro, somente despesas crescentes sem qualquer novo contribuinte.

1-4-PREVIDÊNCIA DOS ATUAIS SERVIDORES NO REGIME FINANCEIRO (REPARTIÇÃO SIMPLES) PERDERÁ TODAS AS RECEITAS PARA FUNDOS DE CAPITALIZAÇÃO DOS NOVOS SERVIDORES; JÁ PERDEU MILHARES DE SERVIDORES PARA O INSS; SERÁ COLOCADA EM EXTINÇÃO E TERÁ QUE ARCAR COM UM ROMBO DE R\$ 5,2 TRILHÕES.

LOUCURA! Em primeiro lugar é preciso dizer que não podemos "naturalizar" a exigência de capitalização plena da previdência dos servidores e, portanto, cálculo atuarial não é algo neutro do ponto de vista econômico e político. Déficit atuarial existe se um país decide implantar uma previdência capitalizada; se a opção for manter o regime de repartição simples o critério a ser perseguido é o equilíbrio financeiro. A Portaria 403/2008 explica o que é capitalização e repartição simples: a) Regime 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"; b) Regime 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 nas contribuições 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.

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 e dos nossos representantes nos conselhos de previdência.(...) 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. (...) A Portaria 403/2008 reconhece que os cálculos atuariais na verdade não é para a manutenção da previdência em repartição simples, é para a sua extinção: “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”. Veja que loucura isso significa: R\$ 5,2 trilhões de passivo terão que ser bancados pelos servidores da previdência colocada em extinção. Veja o caso do estado de Minas Gerais: se aprovada a reforma da Previdência, a previdência dos servidores civis estaduais, formada atualmente por 186.849 servidores ativos, 240.490 servidores aposentados e 38.177 pensionistas será colocada em extinção, não receberá nenhum novo segurado e contribuinte e terá que arcar com um megapassivo atuarial de quase R\$ 600 bilhões. Ou seja, 465.516 pessoas serão entregues à própria sorte, sem qualquer cobertura solidária das novas gerações de servidores, e, para manter o equilíbrio financeiro e atuarial, serão submetidos a verdadeiros confiscos de suas remunerações, com alíquotas regulares crescentes e alíquotas extraordinárias por 20 anos pagos por todos mesmo quem ganha 1 salário mínimo. É uma loucura que precisa ser evitada!

2-MUNICÍPIOS E ESTADOS JÁ SOFREM COM UMA DÍVIDA DE R\$ 871 BILHÕES, A CAPITALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES ABRE UM ROMBO ESTIMADO DE R\$ 5,2 TRILHÕES. UMA LOUCURA!

2-1-REGIME DE CAPITALIZAÇÃO, EQUILÍBRIO ATUARIAL SÃO CONCEITOS TÍPICOS DA PREVIDÊNCIA PRIVADA; PREVIDÊNCIA PÚBLICA SE SUSTENTA É NO PACTO INTERGERACIONAL E NO MAIOR EQUILÍBRIO FINANCEIRO. Em primeiro lugar é preciso dizer que não podemos “naturalizar” a exigência de capitalização plena da previdência dos servidores e, portanto, cálculo atuarial não é algo neutro do ponto de vista econômico e político. Déficit atuarial existe se um país decide implantar uma previdência capitalizada; se a opção for manter o regime de repartição simples o critério a ser perseguido é o equilíbrio financeiro. Se vamos manter um regime misto, como o que temos no Brasil, vamos perseguir o equilíbrio financeiro na previdência básica até o teto do INSS e a poupança será privada acima deste valor. Precisamos tratar, na reforma da Previdência, menos com os argumentos dos atuários e mais com argumentos econômicos e políticos. Quanto custa a transição para um regime de capitalização? Os servidores e a população vão suportar um ajuste fiscal dramático por 40 a 50 anos? Vamos manter a previdência pública com base no pacto intergeracional ou vamos adotar o critério de mercado para a proteção previdenciária?(...) 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. Por isso, a defesa que alguns segmentos da esquerda brasileira fazem da previdência pública 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. Capitalização plena, mesmo se for pública, não é admissível nem mesmo na previdência dos servidores públicos.(...) É claro que o regime financeiro de repartição simples tem grandes problemas, precisará de ajustes e de um ambiente econômico positivo, da preservação e da ampliação do emprego formal e da integração dos trabalhadores informais como contribuintes, de novas fontes de financiamento além da folha de pagamentos, 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.(...) Muitos dizem que este modelo de previdência de repartição simples “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 tendo que enfrentar um rombo de R\$ 20 trilhões aproximadamente (INSS e previdência dos servidores das três esferas de governo). Se os economistas liberais brasileiros são capazes de tamanha façanha deveriam ir para a Europa e “vender” a proposta para capitalizar a previdência europeia que têm déficit atuarial de 40 trilhões de euros (R\$ 180 trilhões de reais pelo câmbio atual).

2-2-PREVIDÊNCIA PÚBLICA DE CAPITALIZAÇÃO TEM ALGUMAS PARTICULARIDADES POSITIVAS, MAS, NO QUE SE REFERE AOS SEUS CUSTOS FISCAIS E A SUPRESSÃO DO PACTO INTERGERACIONAL, É IGUAL À PREVIDÊNCIA PRIVADA DO MODELO CHILENO.

Muitas pessoas progressistas e de esquerda são simpáticas à previdência pública capitalizada porque ela poupa recursos para o futuro e constitui um “patrimônio dos trabalhadores”. De fato, a capitalização prevista atualmente nos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores – RPPS tem diferenças em relação à previdência privada, seja aberta ou complementar fechada (fundos de pensão): a) inicialmente, é preciso ressaltar que modelos de capitalização estão, em geral, vinculados à previdência privada, mas os regimes próprios dos servidores são entidades públicas; b) 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 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; c) cabe ressaltar, ainda, a possibilidade de uma gestão democrática dos Regimes Próprios de Previdência – RPPS. Por isso muitos consideram adequado e suficiente que os RPPS sejam regimes de capitalização públicos, coletivos, de benefício definido, sem fins lucrativos e administrado com a participação dos servidores. Não se deve ter ilusão: se a capitalização da previdência dos servidores for aprovada, mais cedo ou mais tarde, ela vai adotar outros princípios típicos da capitalização privada: plano individual, de contribuição definida, gestão privada, colocando um fim a todas as aposentadorias que não tem “base atuarial” enquanto plano individual: mulheres, professores, servidores com deficiência, policiais civis, servidores de áreas insalubres.

A previdência pública capitalizada têm algumas características positivas, mas seus custos financeiros enormes e a quebra do pacto solidário intergeracional são os mesmos da capitalização privada do modelo chileno. Senão vejamos. Como já vimos neste estudo, todos os novos servidores depois da “segregação de massas” passarão a contribuir para as suas próprias aposentadorias no futuro em um fundo de capitalização; os atuais aposentados e pensionistas e servidores em atividade serão mantidos num regime de repartição simples, em um fundo financeiro, em extinção, contando apenas com suas contribuições para manterem os seus benefícios previdenciários. Em resumo: na capitalização, os aposentados e pensionistas e servidores em atividade são uma espécie de “passivo indesejado” do Estado, e devem morrer o mais rápido possível. Veja o que disse Júlio Bustamante, chefe da previdência privada chilena, numa palestra em Brasília, em 1993, sobre a capitalização: “A curva de despesas começa a descer porque - perdoem-me dizer assim tão friamente - começa 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, o regime de capitalização só se consolida com a morte de todos os aposentados e pensionistas da previdência pública de repartição simples, que representam o passivo indesejado do Estado no processo de transição. A previdência, que é um pacto de vida, com a capitalização vira um pacto de morte.(...) Já presenciemos conversas com alguns atuários ortodoxos, que classificam os aposentados e servidores da ativa que estão 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. Estes atuários desumanos vibram com o “ponto de inflexão” do regime financeiro de repartição simples: é quando as mortes de aposentados e pensionistas superam o ingresso de novos aposentados na previdência em extinção, momento de “inflexão” para a extinção do regime de repartição simples, ou seja, a morte de todos os indesejados da capitalização. Desumano, não é mesmo? É impossível alguém de esquerda concordar com isso!

2-3-FOMOS EDUCADOS NA CULTURA DA CAPITALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA; PRIORIZAMOS AINDA HOJE O DEBATE SE PREVIDÊNCIA É SUPERAVITÁRIA OU NÃO; NÃO DISCUTIMOS CONCEITOS ÉTICOS E SOCIAIS NEM O TIPO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO QUE FAVOREÇA A PREVIDÊNCIA.

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 não 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 atual da previdência de R\$ 400 bilhões ao ano, representam aproximadamente R\$ 120 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 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 da economia familiar 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 2018, a arrecadação do INSS foi de R\$ 400 bilhões. Isto significa que as empresas pagaram R\$ 280 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: 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 não é compatível com o ideário de igualdade social da esquerda.

2-4- INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE – IFI RECONHECE OS CUSTOS DRAMÁTICOS DA TRANSIÇÃO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PARA UM REGIME DE CAPITALIZAÇÃO: “NO LONGO PRAZO A CAPITALIZAÇÃO RESOLVE O PROBLEMA, MAS, NA TRANSIÇÃO, AUMENTA OS DESEQUILÍBRIOS DAS PREVIDÊNCIAS ESTADUAIS”

A IFI informa em seu estudo: “Apenas 4 estados nunca optaram pela segregação: AC, MT, PE e SP. 7 estados optaram, mas voltaram atrás: DF, GO, MS, MG, RN, SC e SE. Os demais 16 estados optaram e ainda mantém a segregação. São os seguintes, acompanhados dos respectivos anos de segregação: MA (1996), AM (2003), ES (2004), RR (2004), PR (2004), AP (2005), BA (2007), RO (2008), AL (2009), RS (2012), TO (2012), PI (2013), RJ (2013), PB (2013) e CE (2014) e PA (2016)”.(...) Diferentemente da capitalização feita na segregação de massas, na qual os ativos acumulados servem ao pagamento dos benefícios de todos os segurados do grupo, e o estado complementa quando os recursos não são suficientes, na previdência complementar, as contribuições acima do teto são individualizadas para o pagamento dos benefícios do respectivo servidor, em sua aposentadoria. O benefício resulta da capitalização, já que não é definido, não havendo, portanto, compromisso de aportes do estado em caso de insuficiência de recursos. Por tudo isso, a previdência complementar, diferentemente da segregação, uma vez instituída, torna-se de difícil reversão já que, acima do teto, funciona como previdência privada. As contribuições, ativos e compromissos assumidos pela previdência complementar também não se confundem com as contas das previdências estaduais.(...) Em que pese as diferenças, a previdência complementar traz um mesmo problema que a segregação de massas. No longo prazo, a primeira resolve o problema da previdência dos servidores públicos, pois o valor dos benefícios pagos no futuro se limitarão ao teto do RGPS. Já a segunda, ainda que em menor medida, também é benéfica no longo prazo, pois os benefícios serão pagos com os recursos capitalizados, ainda que, nesse caso, possa ser necessário o suporte dos entes, já que os benefícios são definidos.(...) O problema de ambos se dá na fase de transição, na qual o regime de repartição vai perdendo importância, em favor da capitalização. Nessa fase, o ente se depara com redução de receita e aumento de despesa, ao mesmo tempo que precisa pagar os benefícios dos servidores mais antigos. O aumento das despesas ocorre porque, em regimes de capitalização, as contribuições do ente precisam ser efetivamente desembolsadas para poderem ser capitalizadas e utilizadas no pagamento futuro dos benefícios. No regime de repartição, também há contribuição do ente, mas, nesse caso, ela é meramente contábil, pois permanece com o próprio ente. A redução da receita ocorre na segregação de

massas, pois a contribuição dos servidores ativos do grupo segregado no regime de capitalização deixa de ser utilizada para pagar os inativos que se concentram basicamente no regime de repartição. Isso ocorre, pois as contribuições precisam ser capitalizadas para o pagamento dos benefícios futuros. No caso da previdência complementar, a receita cai porque a alíquota de contribuição dos novos servidores ou optantes se aplica apenas sobre a parcela da remuneração que vai até o teto. Esse problema da fase de transição torna ainda mais desafiadora a gestão das contas previdenciárias. A impossibilidade de usar as contribuições de parte dos servidores ativos para pagar benefícios e o maior desembolso com as contribuições do próprio ente se somam ao já comentado baixo número de ativos em relação ao número de inativos para pressionar o déficit da previdência estadual.(...) Essas dificuldades podem levar outros estados a voltarem atrás em sua opção pela segregação de massas, além dos que já retrocederam: RN, DF, MG, SC, SE, GO e MS. Ajudam a entender também porque 11 estados ainda não tenham instituído a previdência complementar e dos 16 que já o fizeram, apenas a metade a implementou. No longo prazo, resolve o problema, mas, na transição, aumenta os desequilíbrios das previdências estaduais” (IFI, pgs. 19,22 e 23).

2-5-DIEESE: AO EXIGIR EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS, A EMENDA CONSTITUCIONAL COLOCA UMA PESADA AMARRA NAS FINANÇAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.

Estudo do DIEESE sobre a reforma da Previdência alerta: “Ao exigir a comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência, a proposta coloca uma pesada amarra nas finanças de estados (principalmente) e de municípios. Dado que a previdência dos servidores públicos foi constituída historicamente como despesas de pessoal e não como sistema previdenciário propriamente dito, os ‘Regimes Próprios’ apresentam déficit financeiro e atuarial expressivo quando se considera apenas a arrecadação das contribuições previdenciárias. Se a proposta for aprovada como está, estados e municípios serão obrigados a vincular receitas e ativos à previdência, inclusive de securitização de dívidas; a cobrar taxas contributivas mais altas e taxas extraordinárias de segurados, aposentados, pensionistas e reformados; e a impedir reajustes e aumentos do pessoal da ativa que possam impactar futuramente as despesas previdenciárias e afetar o equilíbrio atuarial. Ademais, a vinculação de determinadas receitas ao RPPS, pela proposta, exclui essa receita dos indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que será novo obstáculo ao aumento de remunerações de pessoal. Portanto, a aprovação dessa proposta tem impactos não só nos rendimentos de aposentados e pensionistas, mas também na dos servidores em atividade”.

2-6-MARCELO CAETANO, DO IPEA, APOIA A CAPITALIZAÇÃO ATRAVÉS DA SEGREGAÇÃO DE MASSAS: “NOVA GERAÇÃO CONTA COM TEMPO SUFICIENTE PARA ACUMULAR ATIVOS FINANCEIROS”. PERGUNTAMOS: SE A NOVA GERAÇÃO TEM ESTE TEMPO,

QUEM VAI GARANTIR O PRESENTE E O FUTURO DE 4,7 MILHÕES DE SERVIDORES ATIVOS E APOSENTADOS E PENSIONISTAS DOS ESTADOS, COLOCADOS EM UM FUNDO PREVIDENCIÁRIO EM EXTINÇÃO?

Escreveu o profissional do IPEA: “O segundo fato relevante é a tentativa de vários estados de transitar de um regime financeiro de repartição – segundo o qual não se acumulam ativos financeiros e as contribuições correntes são utilizadas para o pagamento dos benefícios no mesmo exercício – para a capitalização – pela qual as contribuições feitas no presente são acumuladas para o pagamento dos benefícios previdenciários futuros – por meio da segmentação de massas, cuja regulamentação é dada pela Portaria MPS no 403, de 10 de dezembro de 2008. Essa transição da forma de financiamento consiste na divisão dos servidores do estado em dois grupos. O primeiro usualmente se compõe por atuais aposentados e pensionistas, assim como por pessoal ativo com mais tempo de contribuição. Dado que os RPPS costumavam se financiar por repartição, não houve acumulação de ativos suficiente para financiar seus benefícios previdenciários, tampouco há tempo suficiente para poupar os recursos necessários ao seu financiamento. O Estado reconhece essa responsabilidade e continua a financiar as aposentadorias e pensões desse grupo de servidores mais antigos mediante repartição simples.(...) O segundo grupo – representado pelo fundo previdenciário – compõe-se por trabalhadores ativos com menor tempo de contribuição. Essa nova geração ainda conta com tempo suficiente para acumular ativos financeiros, com o intuito de financiar suas aposentadorias. Pode, portanto, adotar a capitalização o que tornaria o RPPS independente – na fase de fruição de benefício – dos recursos tributários arrecadados pelo estado”(Caetano, pgs. 17 e 18). É inacreditável isto: estamos em um regime de repartição simples, onde as contribuições sobre a folha dos ativos principalmente, garante o pagamento dos aposentados e pensionistas. Se os novos servidores terão uma “nova previdência para chamar de sua”, quem vai garantir a transição para os milhões de servidores cuja previdência será colocada em extinção. O pacto intergeracional é rompido e o que é colocado como alternativa para os milhões de servidores atuais: o massacre de suas vidas!

É esta também a mesma posição irresponsável da Secretaria do Tesouro Nacional no diagnóstico que fez de Minas Gerais. Está escrito lá: “Se tomarmos os dados históricos do déficit financeiro do RPPS, constata-se que a extinção da segregação de massa em 2013 tornou mais difícil para o Estado atingir o acúmulo de recursos necessários ao cumprimento das obrigações do plano de benefícios, exigindo do Poder Público o aporte crescente de recursos para a cobertura da folha de benefícios, o que contraria o princípio constitucional da economicidade e impacta nos limites de gastos com pessoal impostos pela LRF. A remodelagem do RPPS deveria ter sido proposta com a preservação dos recursos já acumulados no FUNPEMG, permanecendo um grupo em extinção FUNFIP, o que limitaria o comprometimento dos recursos públicos a serem vertidos para a cobertura do déficit, uma vez que, para os segurados do grupo capitalizado, os recursos estariam assegurados pelo regime

de capitalização coletiva. Os efeitos da instituição do regime de previdência complementar ainda não se fizeram sentir, especialmente no que se refere à esperada redução da base contributiva dos novos servidores. As projeções atuariais do regime dos militares também demonstram evolução crescente das despesas com benefícios que, sem corresponde aumento das receitas, resultará no agravamento do desequilíbrio existente. Considerando os dois regimes (civis e militares), em uma visão histórica, tem-se que o déficit evoluiu de R\$ 4 bilhões, em 2007, para R\$ 6 bilhões, em 2010, R\$ 9,3 bilhões, em 2014, e R\$ 16,5 bilhões, em 2017". (...) Como assim: "A extinção do regime de capitalização em Minas tornou mais difícil para o Estado atingir o acúmulo de recursos necessários ao cumprimento das obrigações do plano de benefícios, exigindo do Poder Público o aporte crescente de recursos para a cobertura da folha de benefício?". Ora recursos capitalizados são esterilizados e só quitam despesas com aposentadorias no futuro e retiram recursos para o pagamento das aposentadorias e pensões no presente; na verdade a capitalização é que aumenta, de forma dramática, os gastos públicos com a previdência dos servidores. O estudo do IFI, que citamos anteriormente, reconhece o que estamos dizendo: no longo prazo, a capitalização até resolve o problema do passivo atuarial, mas, na transição que é longa (de 40 a 50 anos), aumenta os desequilíbrios das previdências estaduais.

2-7- ESTUDO DA INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE – IFI RECONHECE OS CUSTOS DRAMÁTICOS DA TRANSIÇÃO PARA UMA PREVIDÊNCIA CAPITALIZADA, QUE TERÁ QUE ENFRENTAR UM PASSIVO ATUARIAL DE R\$ 5,2 TRILHÕES, MAS DIZ QUE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA “É POSSIVELMENTE O ÚNICO MODO DE EQUILIBRAR OU AO MENOS REDUZIR OS DESEQUILÍBRIOS NOS ESTADOS, EM PRAZO RAZOÁVEL DE TEMPO”. O QUE É ISSO COMPANHEIROS?

A Instituição Fiscal Independente - IFI defende a aprovação da reforma mesmo com os custos fiscais trilionários: "Outro problema a ser enfrentado pelas previdências estaduais é a transição de regime de repartição simples como prevalece atualmente para o regime de capitalização, notadamente a chamada previdência complementar, destinada aos novos servidores. No longo prazo, essa mudança resolve o problema das elevadas despesas previdenciárias ao limitar o benefício garantido pelos entes ao teto do RGPS, a exemplo do que ocorre com os trabalhadores em geral. Entretanto, na transição, perde-se as contribuições dos novos servidores relativamente à parcela da remuneração acima do teto e há aumento de despesas por conta do desembolso da contribuição patronal relativa à parcela excedente da remuneração. As perspectivas para as previdências estaduais acabam retratadas nos números dos respectivos resultados atuariais. Todos os estados têm déficit atuarial, inclusive os estados novos, já que a análise atuarial projeta as contas futuras. O déficit atuarial total dos estados era de R\$ 5,2 trilhões, em 2017, 8,6 vezes a RCL, já considerados os compromissos atuais e futuros junto aos segurados, bem como as contribuições e os ativos previdenciários. Dado o número de segurados, esse déficit correspondia a um passivo médio de R\$ 1,1 milhão da população

em geral perante cada um dos servidores estaduais.(...) Em vista da fragilidade das contas das previdências estaduais e do provável agravamento desse quadro, a PEC 6/2019, com propostas de mudança nas regras previdenciárias dos servidores públicos, é possivelmente o único modo de equilibrar ou ao menos reduzir os desequilíbrios nos estados, em prazo razoável de tempo. As regras propostas buscam postergar a concessão das aposentadorias, bem como reduzir o benefício em relação à última remuneração na ativa. Ademais, pretende-se elevar as alíquotas da contribuição ordinária, bem como introduzir a alíquota extraordinária. Estima-se que as mudanças possam elevar receitas e, sobretudo, diminuir despesas em um montante de R\$ 350 bilhões, em dez anos, sem considerar a contribuição extraordinária. Sem uma solução rápida e efetiva, os déficits previdenciários continuarão a absorver parcela crescente das receitas estaduais, prejudicando a oferta de serviços adequados à população, principalmente no que tange às principais atribuições constitucionais dos estados: saúde, educação e segurança. Esse efeito já parece evidente quando se observa a evolução da composição das despesas com pessoal, cada vez mais dirigidas aos inativos, em detrimento dos ativos” (IFI, pg.36).

2-8-A PROPOSTA DE EXTINÇÃO DA ATUAL PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES ATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS VAI EXIGIR “ALÍQUOTAS DE EQUILÍBRIO” MALUCAS DE 100%, 200%, 300% SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS; MARCELO CAETANO, DO IPEA, FALA JÁ EM “ALÍQUOTA DE EQUILÍBRIO” DE ATÉ 100% SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS.

O estudo da Instituição Fiscal Independente fala, que no atual patamar de despesas, as “alíquotas de previdência se tornam proibitivas”: “As alíquotas cobradas dos servidores estaduais não podem ficar abaixo dos percentuais cobrados dos servidores federais, atualmente em 11%. Entretanto, não há restrição legal para a cobrança em percentuais mais elevados, o que já é feito em alguns estados. Mesmo assim, a regulamentação não ocorre de modo a garantir o equilíbrio financeiro dos planos previdenciários ou, ao menos, manter certa proporção entre despesas e contribuições. Não cabe aqui aprofundar o porquê dessa constatação. A título especulativo, pode-se apontar algumas razões. Primeiramente, se as despesas são muito elevadas, as alíquotas requeridas tornam-se simplesmente proibitivas. A partir de certo ponto, o foco do ajuste precisa recair sobre o controle das despesas, mais do que na majoração das alíquotas. Em segundo, mesmo que haja espaço, há resistência política à majoração das alíquotas, o que não acontece pelo lado do aumento dos benefícios. Vale dizer, os servidores ativos e inativos resistem ao aumento das alíquotas, mas os ativos não resistem ao aumento dos benefícios, mesmo que isso possa prejudicá-los no futuro, com a perda de sustentabilidade da previdência e o comprometimento do pagamento dos compromissos futuros. A terceira possível razão associa-se à opção predominante das providências estaduais pelo regime de repartição. A resistência dos ativos ao aumento das alíquotas é maior nesses casos, pois a sua contribuição financia o benefício dos inativos e não o seu próprio benefício, no futuro, como se

dá no regime de capitalização. Ainda mais se os ativos forem chamados a financiar benefícios considerados excessivamente elevados e que provavelmente não serão usufruídos por eles no futuro por razões de sustentabilidade”(IFI, pgs. 7 e 8). Marcelo Caetano, do IPEA, chega a analisar contribuições sobre a folha dos ativos de até 104%: “Forma alternativa de apresentar a necessidade de financiamento dos RPPS é mostrar qual seria a alíquota de contribuição necessária para seus equilíbrios em um horizonte temporal pré-determinado. Expõe-se na sequência qual seria essa taxa caso se cobrassem contribuições previdenciárias apenas dos servidores ativos ou, de modo alternativo, caso houvesse cobrança sobre todos os servidores e pensionistas do regime. Como os estados já partem de uma situação de déficit e sempre apresentam necessidades de financiamento mais elevadas que os municípios, as alíquotas de contribuição dos estados superam a dos municípios. Caso se cobrassem contribuições apenas dos ativos, a alíquota de equilíbrio dos estados equivaleria a 104%. Em outras palavras, mesmo se todo o salário dos ativos fosse dedicado ao pagamento de contribuições previdenciárias, ainda assim não seria possível alcançar o equilíbrio em um horizonte temporal até 2050. Apesar de menos grave, a situação dos municípios é também frágil, como mostra a alíquota de 79%, necessária ao equilíbrio”.(Caetano, pg. 24). O estudo de Marcelo Caetano, até onde entendemos suas análises, se refere à “alíquota de equilíbrio” mantido o atual modelo de repartição simples, ou seja, com um fundo de previdência único para todos os servidores. Vejamos a situação onde a previdência dos atuais servidores é colocada em extinção, onde todas as despesas serão pagas pelo fundo financeiro e todas as receitas dos novos servidores serão direcionadas para um fundo de capitalização. Neste modelo, os gastos com pagamentos de benefícios irão superar rapidamente os gastos com os servidores ativos remanescentes, chegando, em algum momento, o fundo financeiro com milhões de aposentados e pensionistas e sem nenhum contribuinte. Uma previdência municipal onde, por exemplo, os gastos com aposentados representarem 70% e a folha dos contribuintes ativos é de apenas 30%, a “alíquota de equilíbrio” sobre a folha de ativos será de 233%.

2-9-MUNICÍPIOS QUE ADOTARAM A CAPITALIZAÇÃO PLENA DE FORMA ANTECIPADA JÁ QUEBRARAM, E A SEGREGAÇÃO DE MASSAS APENAS ADIA A QUEBRADEIRA, QUE SERÁ TAMBÉM INEVITÁVEL. A Portaria 4.992/1999 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 esmagadora dos municípios e Estados definiu pelo regime financeiro de financiamento da Previdência e alguns poucos municípios, aqueles que hoje tem fundos previdenciários em valores muito destacados, optaram, assessorados por técnicos de reputação duvidosa, pelo regime de capitalização. A Portaria 4.992/1999 definiu o modelo de capitalização: “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”. Veja que a legislação não previa uma separação de massas temporal para o regime de capitalização, era para todos. 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, ficaram 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) alíquota suplementar: as despesas referentes ao tempo trabalhado dos servidores em atividade, sem capitalização (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; ou seja, na capitalização plena o ente público perde a receita dos servidores em atividade e assume, de imediato, uma despesa gigantesca com uma alíquota suplementar para quitar o passivo do tempo trabalhado de tais servidores no regime financeiro sem capitalização; 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, sobretudo da contribuição suplementar, 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 destroçando as finanças dos municípios que adotaram a capitalização plena.

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 também em demasiado o entes públicos? 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, 40 anos. Não conhecemos nenhum estudo que mostre, por exemplo, o impacto financeiro para a capitalização de estados que tem passivo atuarial de R\$ 5,2 trilhões. Estes estudos não existem porque mostrarão que a capitalização é simplesmente inviável. 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 implementa-

da 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”. Se a capitalização da previdência de Estados é um caminho sem volta, com um passivo estimado de R\$ 5,2 trilhões, somente no caso dos estados, então a falência destes entes públicos é uma tragédia anunciada.

2-10-GOVERNO FEDERAL: “FAÇA O QUE EU DIGO, MAS NÃO FAÇA O QUE EU FAÇO!”; UNIÃO NÃO PRÁTICA AS REGRAS DE CAPITALIZAÇÃO 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, que tem um déficit atuarial de quase R\$ 2 trilhões. A capitalização na União é somente na previdência complementar acima do teto do INSS de R\$ 5.839,45, através da Funpresp. Por incrível que possa parecer quem resistiu a implantação da previdência foram governadores do PSDB, que foi o partido, quando no governo, chegou a realizar estudos para a privatização da previdência e que foi o responsável pela introdução do conceito de equilíbrio atuarial, ou seja, a capitalização, na Constituição Federal, na emenda constitucional 20/1998. Tudo indica que se tratou de posições mais pragmáticas do que posições mais consistentes de princípio. Em Minas Gerais, como veremos a seguir, as explicações falam dos custos enormes da capitalização, mas tudo indica que a motivação foi mesmo retirar os R\$ 3,2 bilhões do fundo de capitalização. São Paulo, governado pelo PSDB, foi um dos quatro estados brasileiros que não implantou a capitalização através da segregação de massas. O argumento dito pelo secretário da Fazenda de São Paulo à época é 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. 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. 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 Funpempg, 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). É evidente, que o principal objetivo dos tucanos em Minas Gerais não era superar o modelo de capitalização, mas a apropriação dos R\$ 3,2 bilhões capitalizados em 12 anos, desde a sua criação em 2002, do fundo chamado de Funpempg. "Raspam 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 apropriou 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 - Funpempg -, instituído pela Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002. O total de recursos existentes no Funpempg, 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 Funpempg possui junto ao Estado de Minas Gerais e às suas autarquias e fundações. O saldo do Funpempg 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.

2-11-NA VERDADE NENHUM PAÍS DEMOCRÁTICO DO MUNDO ADOTOU A CAPITALIZAÇÃO PURA NEM MESMO PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS; A TENDÊNCIA MUNDIAL SÃO REGIMES MISTOS DE REPARTIÇÃO E DE CAPITALIZAÇÃO. Marcelo Caetano, do IPEA, afirma que "o caso brasileiro segue um padrão parecido com a tendência internacional. As ECs nos 20/1998 e 41/2003 reduziram a generosidade dos RPPS. Não houve unificação entre RGPS e RPPS, mas as diferenças entre os dois regimes foram reduzidas. Também há tendência à capitalização por meio da criação da previdência complementar para os servidores públicos federais (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – Funpresp) e pela segregação de massa, que é prática usual nos estados e municípios, apesar de não adotada pelo gover-

no federal”. Não é bem assim. De fato, as reformas brasileiras têm aproximado as regras previdenciárias dos servidores das dos demais trabalhadores; a previdência tem ampliado o seu caráter misto, através da previdência complementar. Mas o próprio técnico do IPEA enfia goela abaixo dos leitores de que haveria um movimento internacional, especialmente na Europa, de substituição da previdência de repartição simples dos servidores pela previdência capitalizada no caso da segregação de massas. Isto não é verdade, e o próprio texto que citamos a seguir sobre as experiências internacionais do próprio Caetano desmente isso. Quando ele afirma: “ainda assim, alguns países que unificaram seus regimes o fizeram somente para os servidores que ingressaram após uma determinada data, de modo que há um longo período de transição até a extinção da massa de servidores aos quais se aplicam as regras antigas”, na verdade se trata de uma separação de massas no processo de maior uniformidade da previdência dos servidores e dos trabalhadores do setor privado, não da separação de massas visando a implantação da capitalização. O que está acontecendo no mundo é a ampliação da previdência mista e não da capitalização pura como se propõe no Brasil. (...) Veja a seguir as palavras de Marcelo Caetano e, você leitor, tire as suas conclusões: “A existência de regimes previdenciários diferenciados para servidores públicos é relativamente comum de se observar internacionalmente (Ponds, Severinson e Yermo, 2011; 2012; Palacios e Whitehouse, 2006), apesar de haver tendência à unificação entre os regimes geral e próprio ou à redução das suas diferenças. O custo fiscal das previdências de servidores tende a ser alto e o regime, mais generoso que o voltado a atender ao público dos empregados do setor privado. Essa realidade se reproduz no caso brasileiro, como observado em Caetano (2015). As reformas realizadas nos regimes de aposentadoria dos servidores públicos tendem a reduzir sua generosidade (Alemanha, França, Itália, Portugal e Suécia) ou a unificá-los com os regimes gerais de previdência (no Canadá, somente para servidores federais; no Chile, Dinamarca, Eslováquia, Espanha e Estados Unidos, somente para os servidores federais; e na Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Japão, México, Noruega, Polônia, Reino Unido, República Tcheca, Suíça e Turquia). Em alguns casos, passa a se exigir um mínimo de capitalização (Alemanha, Austrália, Bélgica, Finlândia, Irlanda e Suécia). Cabe notar que mesmo entre os países citados que contam com regime de previdência unificado entre os setores público e privado, somente a Eslováquia e Turquia não oferecem previdência complementar para seus servidores. Ainda assim, alguns países que unificaram seus regimes o fizeram somente para os servidores que ingressaram após uma determinada data, de modo que há um longo período de transição até a extinção da massa de servidores aos quais se aplicam as regras antigas.(...) O caso brasileiro segue um padrão parecido com a tendência internacional. As ECs nos 20/1998 e 41/2003 reduziram a generosidade dos RPPS. Não houve unificação entre RGPS e RPPS, mas as diferenças entre os dois regimes foram reduzidas. Também há tendência à capitalização por meio da criação da previdência complementar para os servidores públicos federais (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – Funpresp) e pela segregação de massa,

que é prática usual nos estados e municípios, apesar de não adotada pelo governo federal. A segmentação de massa consiste em dividir os funcionários públicos em dois grandes grupos. O composto pelos servidores mais antigos continua a se financiar por repartição, ou seja, a contribuição dos servidores e pensionistas recolhida naquele exercício financia o pagamento dos benefícios previdenciários daquele mesmo exercício. Por seu turno, o outro grupo formado pelos funcionários mais jovens se financia por capitalização, isto é, as contribuições se transformam em ativos financeiros, que servirão no futuro para pagar os benefícios quando os membros deste grupo se aposentarem. Em síntese, o Brasil segue tendência internacional de harmonizar as regras entre as aposentadorias dos setores público e privado, assim como a introdução de algum grau de capitalização na previdência funcional.(...) A forma de financiamento predominante dos RPPS no Brasil é a repartição simples, apesar de haver processos de transição para capitalização via segregação de massa ou instituição de previdência complementar. Dos países pesquisados, Alemanha e Hong Kong são os únicos que mantêm o financiamento puramente por repartição. Canadá, Holanda e Estados Unidos têm entidades separadas para administrar os planos de previdência dos servidores que devem ser capitalizadas, ainda que eventualmente apresentem superávit ou déficit atuariais. Por seu turno, Austrália, Finlândia, França, Noruega, Reino Unido e Suécia contam com regimes mistos de capitalização parcial dos seus RPPS”(Caetano, pgs 10 e 11).

2-12- QUEM VAI PAGAR A CONTA DA CAPITALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA É A POPULAÇÃO, COM MENOS SERVIÇOS PÚBLICOS, E OS SERVIDORES, COM MAIS ARROCHO SALARIAL.

Pelos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN um grande número de Estados brasileiros estariam acima do teto dos gastos de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em alguns casos fala-se em excesso de gastos de até 20% da receita corrente líquida. Todo o diagnóstico responsabiliza a expansão dos gastos com aposentadorias e pensões como sendo o “principal vilão” do avanço dos gastos previdenciários. E o que se propõe como solução? a) propõem a suspensão de todo concurso público, medida que poderia fortalecer a base de contribuição, mantendo os Estados como grandes contribuintes do INSS dos seus servidores não efetivos, medida esta radicalizada com a reforma trabalhista que permitiu a terceirização de todas as atividades do setor público; b) defendem uma transição radical para uma previdência capitalizada, onde os poucos servidores novos que serão admitidos por concurso serão direcionados para um fundo capitalizado (previdência básica até o teto do INSS) e a para a previdência complementar (faixa salarial acima do teto do INSS), deixando a previdência dos atuais servidores completamente sem fonte de financiamento. Ajustar os gastos de pessoal dos Estados para os limites da Lei de Responsabilidade e ainda empurrar a exigência de capitalização tendo a previdência atual um déficit atuarial de R\$ 5,2 trilhões, é uma completa loucura. O Brasil está parando porque não temos política econômica, é ideologia pura; os liberais radicais

são uma espécie de homens-bomba prontos a explodir o Estado Social e desenvolvimentista brasileiro.

A Instituição Fiscal Independente – IFI, analisa os gastos de pessoal, na perspectiva do Tesouro Nacional, referente ao ano de 2017: “A dinâmica observada no período 2006-2015 acima retratada ajuda a atender porque uma parcela cada vez maior de estados não consegue cumprir os limites para as despesas com pessoal previstos nos arts. 18 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso dos estados, o limite é de 60% da RCL, mas, há também o limite prudencial de 57%, quando ajustes devem ser acionados. A Lei inclui nas despesas com pessoal as despesas previdenciárias, notadamente pagamento de aposentadoria aos servidores e pensão aos dependentes, quando não são custeadas pelas contribuições dos servidores e outras receitas previdenciárias. Portanto, para fins de apuração do enquadramento nos limites, considera-se na despesa com pessoal o déficit previdenciário, basicamente. De acordo com as informações do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), também previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, 13 estados haviam superado o limite prudencial de 57%, em 2017. Entretanto, a Secretaria do Tesouro Nacional faz estimativas próprias com base nas informações obtidas no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal (PAF). Em 21 estados, as despesas com pessoal foram mais elevadas do que as encontradas com base no RGF. Em 5 estados (MG, MS, RN, SE e RS), a diferença superou os 13 pontos percentuais. Levando-se em conta os dados do Tesouro, o número de estados que ultrapassou o limite prudencial chegou a 18, em 2017, sendo que 5 deles já próximos ou acima dos 70% (RS, RJ, RN, MS e MG)”. De acordo com os dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, os dados referentes a 2018 são os seguintes: 20 estados estão acima do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal de 57% da receita corrente líquida; Minas Gerais estaria com percentual de 78,13% de gastos de pessoal.

Afirmamos que, como está articulado o modelo no Brasil, toda a conta trilionária 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. Se a maioria dos Estados e municípios, 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 estatais, por exemplo, como a Cemig e a Copasa, em Minas Gerais, para capitalizar a previdência dos servidores estaduais mineiros. 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 e ainda assim existe um déficit mensal de R\$ 1.000,00, 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 para trazer as receitas para o limite da renda e de outro corte de R\$ 1.000,00 para ser poupado. 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 melhor remuneração no presente por uma aposentadoria supostamente mais segura no futuro.

Dentro do modelo de capitalização que está sendo aprovado na reforma da Previdência não tem possibilidade de nenhuma mudança substantiva: a) não terá fortalecimento da base contributiva de servidores efetivos porque a reforma trabalhista prevê a terceirização ampla no setor público; b) mesmo que se consiga derrubar a terceirização isso em nada vai resolver a disparada da ruína da previdência dos atuais servidores, já que todos os novos servidores serão vinculados, na segregação de massas, a um fundo previdenciário até o teto do INSS e à previdência complementar para as faixas salariais acima do teto do INSS; c) mesmo que os servidores não permitam a implantação de alíquotas previdenciárias confiscatórias, eles continuarão pagando a conta porque as contribuições patronais elevadas para compensar o desfinanciamento da previdência colocada em extinção faz parte também do teto de gastos da Lei Fiscal; d) se o município ou estado quiserem voltar ao INSS isto será também impossível, porque eles ficarão com todo o passivo dos benefícios concedidos; terão que repassar ao INSS mensalmente próximo de 30% de contribuições sobre a folha dos servidores ativos (20% patronal e uns 10% dos servidores); e ainda terão que ressarcir o INSS na compensação financeira os valores referentes ao período em que os servidores foram vinculados aos regimes próprios.

3-BREVE HISTÓRIA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

3-1-APOSENTADORIA DOS SERVIDORES FOI PAGA PELOS TESOuros DURANTE UM LONGO PERÍODO; GRANDE PARTE DOS SERVIDORES ERAM SEGURADOS DO INSS.

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 (prestada diretamente ou através de serviços conveniados), mas não para aposentadoria. Muitos afirmam que isto se tratou de um privilégio dos servidores. Não é bem assim. 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 aposentadoria dos 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.

3-2-CONSTITUIÇÃO DE 1988 AMPLIOU O ALCANCE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS COM ESTABILIDADE E REGIME JURÍDICO ÚNICO.

A Constituição de 1988 ampliou, de forma significativa, a abrangência dos Regimes Próprios de Previdência – RPPS, ao garantir: a) a estabilidade no emprego de servidores concursados e também dos não concursados dos que estavam em exercício “há pelo menos cinco anos continuados” na data da promulgação do texto constitucional; b) ao estabelecer o regime jurídico único. Com isto milhares de servidores se desvincularam do INSS e passaram a ser segurados da previdência própria. Foi garantida a aposentadoria integral e a paridade, mas sem carência no setor público, o que garantia o acesso a tais benefícios para ingressantes nos serviço público em final de carreira. Também foi mantido cargos no setor público não concursados, de nomeação política de livre nomeação e exoneração e contratados por tempo determinado,

que foram mantidos também nos regimes próprios de previdência pelo menos até a Emenda Constitucional 20, de 1998. A Constituição criou também o Sistema único de Saúde – SUS e, em função disso, alguns estados e municípios incorporaram a prestação de saúde à rede do SUS, sobretudo no caso dos municípios. Nos anos seguintes, depois de longas polêmicas, os serviços de saúde dos servidores puderam ser mantidos, mas, por decisão judicial, se tornaram facultativos. Na década de 1990, diversos estados e municípios iniciaram mudanças em seus sistemas previdenciários, com o estabelecimento de contribuição previdenciária, que, além da cobertura da pensão, passou a cobrir também despesas com as aposentadorias dos servidores públicos. (...) Foi implantada a compensação financeira com o INSS, sendo que 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.

3-3-A ONDA DE CRIAÇÃO DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA – RPPS; ATUALMENTE SÃO 2.138 EM ESTADOS E MUNICÍPIOS. Assessorados por técnicos de reputação duvidosa, centenas de prefeitos criaram regimes próprios de previdência para os servidores municipais. 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(...). 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.(...) Existe um enorme risco de que os servidores dos municípios sofram um enorme calote futuro, mas uma volta ao INSS é praticamente impossível. Isto porque, inversamente ao que ocorreu no passado, são os municípios que ficarão com o ônus da extinção de seus regimes próprios: terão que repassar ao INSS as contribuições patronais e dos servidores mensalmente ao INSS; ficarão com todo o passivo dos benefícios já concedidos aos aposentados e pensionistas e ainda terão que compensar financeiramente o INSS do período em que os servidores ficaram vinculados aos regimes próprios.(...) Em muitos municípios que não criaram regimes próprios criou-se um vácuo legal: ou seja, a Constituição garantia a previdência própria, mas com a vinculação ao INSS os servidores não tinham direito a aposentadoria integral, acúmulo de aposentadoria para os professores; com isso alguns municípios criaram, informalmente, previdência complementar para os servidores ou então os servidores ingressaram individualmente na Justiça para cobrar os seus direitos.

3-4- LEI GERAL DA PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO E EMENDA CONSTITUCIONAL

20/1998. 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, que se antecipou, inclusive, a diversas mudanças feitas a seguir por emenda constitucional. 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; neste sentido foi criado o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, que 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.(...) A Emenda Constitucional 20/1998 aprovou importantes mudanças no financiamento e organização 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 instituem regime de previdência complementar para os seus servidores efetivos (dispositivo regulamentado pela Lei Complementar 108/2001).

3-5-PORTARIA 4.992/1999 PREVIU PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS REGIME DE CAPITALIZAÇÃO OU REPARTIÇÃO SIMPLES (FINANCEIRO); QUEM ADOTOU A CAPITALIZAÇÃO QUEBROU, COMO A CIDADE DE BETIM. 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 esmagadora dos municípios e Estados definiu 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 entes públicos que adotaram este modelo de capitalização ficaram com as finanças em frangalhos, como é o exemplo da rica Betim, em Minas Gerais. Ou seja, guardaram recursos vultosos para o futuro e ficaram completamente falidos em suas despesas para o presente.

3-6-AS MUDANÇAS REALIZADAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003 E PELA LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA. A Emenda Constitucional 41/2003, aprovou diversos dispositivos que repercutiram na organização e financiamento da previdência nos anos seguintes: a) a aposentadoria integral ficou restrita a quem ingressou no serviço público até 31/12/2005; passou a ter carência de 20 anos no setor público (na emenda constitucional 47/2005 a carência foi fixada em 25 anos); além de fixação e outros critérios como tempo na carreira e no cargo; b) para os servidores admitidos a partir de 01/01/2004 a aposentadoria passou a ser calculada pela média salarial como no INSS; c) foi autorizada a fixação do teto do INSS para os servidores públicos, desde que o ente público institua a previdência complementar na modalidade de "contribuição definida" para os seus servidores; d) foi criada 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; e) 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 pensionistas (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.

3-7-A CAPITALIZAÇÃO, ATRAVÉS DA CHAMADA “SEGREGAÇÃO DE MASSAS”, APENAS ADIA A FALÊNCIA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS.

A capitalização plena, um dos modelos previstos na legislação de 1999, tem um forte impacto imediato porque fica com o ente público todo o pagamento dos benefícios já concedidos, para os quais não houve capitalização; fica com o Estado também a amortização do passivo dos benefícios a conceder, ou seja, do montante equivalente ao tempo de serviço de cada servidor ativo no período em que não houve contribuição para um fundo de capitalização; além disso tem a contribuição regular sobre a folha dos servidores ativos. Portanto, a capitalização é uma transição literalmente impagável para qualquer ente público. (...) 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”. Minas Gerais implementou no início de 2002, no final do governo Itamar Franco, a “segregação de massas”, modelo que seria adotado posteriormente pelo governo federal para Estados e municípios; o chamado FUNPEMG chegou a ter ativos de R\$ 3,2 bilhões, não sendo o valor muito maior porque os governos tucanos não fizeram concursos públicos que incorporassem mais servidores ao novo fundo de capitalização.(...) 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 fun-

do 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”.

Se a capitalização da previdência de Estados é um caminho sem volta, com um passivo estimado de R\$ 5,2 trilhões, então a falência destes entes públicos é uma tragédia anunciada. O modelo de capitalização mais “suave” de segregação de massas” não emplacou nos Estados e municípios. Grandes estados brasileiros simplesmente não se enquadraram em tal modelo, como são os exemplos de São Paulo e Minas Gerais e centenas de municípios não se ajustaram ao “equilíbrio atuarial”. Muitos entes públicos que aderiram de primeira hora já buscam renegociação com novas “segregação de massas”, como aconteceu com Contagem, para aliviar os custos financeiros. Muitos entes públicos atrasaram repasses para os fundos capitalizados. Centenas de municípios e Estados estão com o CRP vencidos, numa clara demonstração da inviabilização da capitalização ou então conseguiram o CRP pela via judicial. Por isso mesmo, o governo federal está transformando a exigência de capitalização e as punições aos entes que descumprirem as normas previdenciárias em normas constitucionais.

4-REFORMA DA PREVIDÊNCIA CONSTITUCIONALIZA ORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES; EXIGE CAPI- TALIZAÇÃO (EQUILÍBRIO ATUARIAL) E ABRE UM ROMBO DE R\$ 5,2 TRILHÕES PARA ESTADOS

4-1-REGRAS PERMANENTES INSERIDAS NO ARTIGO 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: I - requisitos para sua extinção e conseqüente migração para o Regime Geral de Previdência Social; II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; III - fiscalização pela União e controle externo e social; IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza; VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial; VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; IX - condições para adesão a consórcio público; X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.

4-2-CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PUNIÇÕES AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS QUE DESCUMPRIREM AS NORMAS PREVIDENCIÁRIAS.

Foram inseridos dois incisos no artigo 167, no capítulo das Finanças Públicas, da Constituição Federal, onde são vedados: XII - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento; XIII - a transferência voluntária de recursos pela União, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.

4-3-REGRAS TEMPORÁRIAS PARA A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES ATÉ A APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR. Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 e o disposto neste artigo: a) o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios; b) o rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte; c) os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula; d) os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social; e) não será considerada como ausência de déficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit; f) a instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de dois anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional; g) os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional; h) por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de vinte anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal; i) o parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição.

4-4-EMENDA CONSTITUCIONAL DÁ DOIS ANOS DE PRAZO PARA A IMPLANTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR COM O ESTABELECIMENTO DO TETO DO INSS; E PREVÊ A POSSIBILIDADE DE PRIVATIZAÇÃO DOS FUNDOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES.

A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de dois anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.(...) O regime de previdência complementar oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202

e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.(...) Até que seja disciplinada a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e entidades abertas de previdência complementar na forma do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 202 da Constituição Federal, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente.

TABELAS EM ANEXO

TABELA 1 PROVISÕES MATEMÁTICAS, ATIVOS E DÉFICIT ATUARIAL DAS PREVIDÊNCIAS ESTADUAIS - 2017

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

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

* Inclui parcelamentos.

TABELA 2 DADOS SOBRE A PREVIDÊNCIA ESTADUAL - 2017

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

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

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

FONTES CONSULTADAS

- *José Prata Araújo. A capitalização da previdência quebra Estados e Municípios. Mandato Marília Campos, junho de 2015;
- *A situação das previdências estaduais. Instituição Fiscal Independente – IFI, junho de 2019;
- *Diagnóstico da situação fiscal – Minas Gerais. Secretaria do Tesouro Nacional, 07/05/2019
- *Marcelo Abi-Ramia Caetano. Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência de estados e Municípios, IPEA, maio de 2016;
- *Proposta de Emenda Constitucional – PEC 06/2019;
- *Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003 e 47/2005;
- *Leis 9.717/1998; 10.887/2004;
- *Lei Complementar 101/2000
- *Portarias: 4.992/1999; 403/2008
- *Legislação estadual de Minas: Leis Complementares 64/2002 e 131/2013

GABINETE DA DEPUTADA ESTADUAL MARÍLIA CAMPOS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

R. Rodrigues Caldas, 30, sala 213, Santo Agostinho

Belo Horizonte/MG - CEP: 30.190-921

Telefone: 31 2108-5445

ESCRITÓRIO CONTAGEM

Avenida José Faria da Rocha, 3.171, sala 301, Eldorado

Contagem/MG - CEP: 32.310-210

Telefone: 31 2557-7679

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

www.facebook.com/mariliacampos.contagem



**Marília
Campos** 
Deputada Estadual