

### Conclusões:

Os regimes próprios de servidores públicos, sejam estes da União, Estados, DF ou Municípios, caracterizam-se, dentre outros aspectos, por regras benevolentes de concessão de aposentadorias, indexação dos benefícios de aposentadoria via salários e aposentadoria com proventos integrais (taxa de reposição de 100% ou mais). Todos os pontos anteriormente citados estão estabelecidos na Constituição da República ou em Legislação Federal. Caso um Município queira equilibrar seu regime de previdência do servidor público, ele tem como instrumentos possíveis a escolha das alíquotas de contribuição de ativos e inativos e do regime de financiamento (entre capitalização, repartição simples e repartição de capitais de cobertura). A contratação de servidores (isto é, a taxa de crescimento do número de servidores ativos), o regime trabalhista de contratação, o reajuste salarial de ativos (e, indiretamente, reajuste salarial de inativos, uma vez que ambos estão constitucionalmente atrelados), além da criação de fundo de ativos também são instrumentos com discricionariedade governamental que possuem efeitos no equilíbrio do regime previdenciário próprio. Resta, no entanto, pouco espaço de manobra para os Municípios com regime próprio devido às restrições impostas pela Legislação Federal. Vale lembrar que ainda há os limites superiores impostos às proporções da receita corrente líquida a serem gastas com ativos e inativos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei No. 9.717/98 – e que devem ser cumpridos. Analisar a situação de regimes previdenciários desta forma estruturados era o objetivo desta dissertação.

A partir do modelo de projeções demográficas e financeiras, uma versão simplificada de IYER (1999), pôde-se obter um panorama de cinco regimes previdenciários brasileiros municipais: Vitória (ES), São Paulo (SP), Campina Grande (PB), Rio de Janeiro (RJ) e Belém (PA). As simplificações foram realizadas com o intuito de adaptar o modelo às características dos regimes próprios de servidores públicos brasileiros e à ausência de dados sobre o funcionalismo público municipal.

A seleção de Municípios em questão mostra uma gama de situações distintas de regimes previdenciários municipais. Supondo a atual estrutura dos regimes, incluindo a alíquota de contribuição atualmente em voga, encontram-se regimes com grande proporção de inativos

por ativo, e outros com baixa proporção. O mesmo vale para a proporção de Despesas Líquidas com Inativos em relação ao total das Despesas com Pessoal, Alíquotas de Contribuição de Equilíbrio etc.

O Município de Vitória apresenta uma baixa proporção de inativos por ativo, supõe-se que há expansão de sua massa de servidores ativos e pequena proporção das Despesas Totais com Pessoal é alocada com a Despesa Líquida com Inativos. A alíquota de contribuição de equilíbrio é baixa em todo o período de projeções. A atual estrutura de contribuições é capaz de manter o regime equilibrado até o ano de 2009. Alíquotas totais de 45% e 50% são capazes de deixar o regime equilibrado durante todo o intervalo das projeções. Alterando a estruturação inicial (10% da folha salarial para servidores ativos e o dobro para o Tesouro Municipal), abrindo espaço para a contribuição de inativos, o regime mantém-se equilibrado até 2013. Mas não encontra alívio nas contas públicas: a política de expansão do número de servidores sobrecarrega as despesas municipais com pessoal.

O Município de Vitória, em um Regime de Repartição Simples, respeita o teto imposto tanto para a Despesa com Inativos quanto para a Despesa Líquida com Pessoal. Vale ressaltar que as restrições impostas pela Legislação Federal não se mostraram ativas em nenhum dos Municípios da seleção analisada. Com a contratação dos novos funcionários públicos municipais no Regime Celetista, no entanto, haveria, no longo prazo, diminuição das Despesas Líquidas com Pessoal como proporção da Receita Corrente Líquida, com estabilização ao redor de 27% a partir de 2038.

O Município de São Paulo apresenta 38 inativos para cada 100 ativos (uma proporção bem maior que a de Vitória), supõe-se que há apenas reposição dos servidores que falecem ou aposentam-se e, durante o intervalo de projeções, entre 29% e 42 das Despesas Totais com Pessoal é alocada com a Despesa Líquida com Inativos. As alíquotas de contribuição de equilíbrio são bem mais elevadas que as de Vitória e, como consequência imediata, contribuições totais de 30% da folha salarial dos servidores municipais não são capazes de gerar resultados superavitários ou de equilíbrio em nenhum período t. Alíquota total de 45% gera déficits a partir de 2009 e alíquotas de 50% não são capazes de gerar resultados

superavitários no longo prazo. A situação é mais delicada do que a de Vitória no que diz respeito aos resultados previdenciários, pois toda a análise acima deve ser acrescida do fato dos servidores ativos (e inativos) do Município de São Paulo não contribuírem para o pagamento de aposentadorias<sup>40</sup>. Todo o ônus fica, na atual estruturação do regime, a cargo do Tesouro Municipal. No que diz respeito ao resultado das contas públicas municipais, pode-se dizer que a situação de São Paulo é menos grave que a de outros Municípios. Ainda há espaço para melhorar, no longo prazo, a situação das contas públicas municipais. Para isto, os novos servidores seriam contratados como celetistas. Uma vez que não há contribuição de ativos para pagamento de aposentadoria, os custos de implementação desta reestruturação seriam mais baixos para o Município de São Paulo, pois os cofres municipais não perderiam receitas provenientes destas contribuições.

O Município de Campina Grande apresenta a menor proporção inicial de inativos por ativos e apenas repõe-se os servidores que falecem ou aposentam-se. O regime próprio dos servidores de Campina Grande só é sustentável no longo prazo com uma alíquota de contribuição de equilíbrio elevada. A atual estrutura de contribuição dos servidores municipais, incluindo inativos, não será suficiente para cobrir as despesas previdenciárias futuras – só arca com estas até o ano de 2004. Como era esperado, as Despesas com Inativos serão uma pequena proporção do total das Despesas Líquidas com Pessoal no início das simulações, mas passam a ser uma parcela extremamente significativa com o decorrer do tempo. Contratar novos funcionários via Regime CLT aliviaria as contas municipais no longo prazo.

O Município do Rio de Janeiro apresenta a maior proporção inicial de servidores inativos por ativo (63 inativos para cada 100 ativos), a maior proporção de mulheres no funcionalismo público, servidores com idade mais avançada, e apenas repõe-se os servidores que falecem ou aposentam-se. Nenhuma das alíquotas totais de contribuição testadas (30%, 45% e 50%) gera um resultado superavitário para o regime de previdência carioca. Este resultado era esperado, uma vez que as alíquotas totais de contribuição de equilíbrio de um Regime PAYG para o Rio de Janeiro são elevadas. O mesmo resultado deficitário ocorre após a inclusão da contribuição dos servidores inativos – consegue-se apenas uma situação de equilíbrio no médio prazo com

---

<sup>40</sup> Contribuem apenas para os benefícios pagos pelo IPREM – que não inclui nenhum tipo de aposentadoria

a alíquota a contribuição de inativos de 16,7% . Gastos com Inativos são parcela muito significativa dos Gastos com Pessoal: a Despesa Líquida com Inativos como proporção da Despesa Líquida com Pessoal oscila entre 35% e 42%. Contratar funcionários pelo regime CLT pode melhorar a situação municipal. A longo prazo, haveria redução das Despesas Líquidas com Pessoal: verifica-se que as Despesas Líquidas com Pessoal atingiriam aproximadamente 5% da Receita Corrente Líquida municipal. E os custos de curto prazo não seriam demasiadamente elevados graças à não-contribuição (para o pagamento de aposentadorias) de ativos ao regime próprio de previdência municipal.

O Município de Belém apresenta baixa proporção inicial de inativos por ativos e apenas repõem-se os servidores que falecem ou aposentam-se. Não há possibilidade de sustentação do regime previdenciário dos servidores do Município de Belém com uma alíquota de contribuição baixa no longo prazo. Com a atual estrutura de contribuição dos servidores não se consegue atingir equilíbrio das contas previdenciárias em um Regime Tipo PAYG. Vale ressaltar que, no entanto, as Despesas com Inativos serão apenas uma pequena proporção do total das Despesas Líquidas com Pessoal. Além disso, assim como ocorre nos outros Municípios, contratações celetistas melhoram as contas públicas municipais no longo prazo.

Desta forma, conseguiu-se abranger diferentes estruturas e situações de regimes previdenciários de servidores públicos municipais. No entanto, um dos objetivos do Capítulo 4 era expandir esta análise, abrindo espaço para estendê-la a outros Municípios. Avaliou-se a importância da estrutura demográfica dos regimes previdenciários, representados simplificada pelos parâmetros 'd' (razão entre número de servidores inativos e de servidores ativos – inverso da taxa de dependência inicial) e 'c' (razão entre número de servidores mulheres e de servidores homens), através de uma análise de sensibilidade destes parâmetros utilizando Vitória como Município base. Verificou-se que a taxa de dependência inicial não tem reflexos na taxa de dependência de longo prazo do regime previdenciário. Já em relação à proporção de mulheres no funcionalismo público, esta não deve ser usada como parâmetro de avaliação da situação de um Município sem que antes seja observada sua estrutura salarial. Ela é essencial na determinação dos efeitos da contratação feminina nos

---

portanto, não inclui a aposentadoria programada que é o interesse do presente trabalho.

resultados previdenciários e das contas públicas municipais.

Por último, tentou-se avaliar a importância para o resultado previdenciário e para as contas públicas municipais de dois instrumentos sob tutela governamental - a taxa de crescimento do número de ativos ( $\rho$ ) e a estrutura salarial dos servidores ativos, representada, simplificadamente, pelos ganhos de produtividade ( $\gamma$ ) - através de análise de sensibilidade dos parâmetros em questão. O aumento da contratação de ativos ( $\rho$ ) diminuiu substancialmente a média da alíquota de contribuição de equilíbrio do Regime PAYG. No entanto, o que parecia ser a solução dos problemas previdenciários, não o é. A preocupação dos regimes próprios de servidores públicos concentra-se, fundamentalmente, no equilíbrio das contas públicas municipais. Expandir  $\rho$  sobrecarrega a folha salarial dos servidores ativos e, conseqüentemente, aumenta a Despesa com Ativos e a Despesa com Pessoal. E o aumento do número de servidores ativos altera a composição dos gastos com pessoal: a proporção de despesas acumuladas com servidores ativos chega a atingir, na análise de sensibilidade realizada, 78% do total de despesas com pessoal. Já em relação aos ganhos de produtividade, aumentos em  $\gamma$ <sup>41</sup> não afetam a média do prêmio de um Regime do tipo Repartição Simples. O mesmo não ocorre com as despesas com pessoal acumuladas: há expansão dessas despesas conjuntamente ao aumento de  $\gamma$ . Já a composição dos gastos públicos com pessoal fica praticamente inalterada diante de variações em  $\gamma$ .

Tentando estender a análise a outros Municípios, pode-se esperar que a situação enfrentada por alguns deles seja muito mais grave do que a dos cinco aqui avaliados já no curto prazo.

Vale ressaltar que não foi o objetivo deste trabalho definir regras para o desenho do sistema previdenciário brasileiro de tal forma que estes gerassem incentivos corretos ao mercado de trabalho. Um plano de previdência mal desenhado pode, além de estimular a aposentadoria precoce, aumentar as taxas de desemprego ou inflar o setor informal da economia. Uma análise de incentivos ao mercado de trabalho deste tipo seria extremamente relevante na ajuda

---

<sup>41</sup> Considerando  $\rho$  igual a 2% ao ano. A análise conjunta de sensibilidade de  $\gamma$  e  $\rho$  deve ser realizada para que conclusões definitivas possam ser feitas. Por enquanto, sabe-se que este resultado é o encontrado em populações maduras e em populações fora da maturidade mas com baixa taxa de crescimento do número de ativos.

da estruturação dos regimes próprios do servidor público.

Vale ressaltar, por último, que os resultados apresentados nesta dissertação não devem ser utilizados para conclusões apressadas acerca dos regimes previdenciários em questão nem sobre a situação dos regimes previdenciários municipais com um todo. A interpretação dos resultados aqui obtidos deve levar em consideração as simplificações do Modelo de Projeção e a precariedade dos dados utilizados na realização destas projeções. Só com modelos mais detalhados e informações mais completas, obtidas junto aos próprios municípios, seria possível chegar a conclusões inequívocas sobre a sustentabilidade dos regimes municipais analisados nesta dissertação.