

## Introdução:

Os problemas relativos à questão previdenciária não são fenômenos particulares do Brasil. E nem a discussão de reforma da previdência está aqui restrita: o envelhecimento da população é comum a todo o resto do mundo e a projeção de sistemas em desequilíbrio atinge muitos países que ainda não reestruturaram seus regimes de forma definitiva. Entretanto, o principal problema previdenciário do Brasil é um tanto específico.

Muitos países possuem regimes previdenciários para seus servidores públicos civis. Na maioria deles – assim como no Brasil - os benefícios já foram entendidos como prolongamento da condição de empregado do Estado e deveriam ser pagos da mesma forma que os salários o eram durante a fase ativa<sup>1</sup>. Segundo estudo do BANCO MUNDIAL (1996) sobre esse tipo de regime previdenciário, em 53 países, a maioria deles é insustentável no curto ou longo prazo. No entanto, nenhum deles possui a estrutura do sistema brasileiro: aposentadoria com proventos integrais indexados aos salários dos ativos e nem regras de aposentadoria tão benevolentes. A taxa de reposição<sup>2</sup> média dos sistemas para servidores civis, considerando uma seleção de países da OCDE<sup>3</sup>, é de 45%<sup>4</sup>, muito inferior à taxa de 100% brasileira<sup>5</sup>. Além disto, cada vez menos utiliza-se os salários como forma de indexação dos benefícios – como no caso do Brasil.

A Previdência do funcionalismo público brasileiro possui ainda uma outra particularidade, que é a motivação inicial desta dissertação de mestrado: a autonomia com que contam Estados, Distrito Federal e Municípios para constituírem seus próprios sistemas previdenciários.

---

<sup>1</sup> Em WORLD BANK (2000) e PINHEIRO (1999).

<sup>2</sup> Razão entre benefício médio na data de aposentadoria e último salário médio.

<sup>3</sup> Seleção de países: Alemanha, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Itália, Reino Unido, Suécia, Suíça.

<sup>4</sup> Vide WORLD BANK (2000).

<sup>5</sup> Vale ressaltar que muitas vezes a taxa brasileira de reposição para o funcionalismo público é superior aos 100% hoje estipulados na Constituição. Isto ocorre pela cessão do pagamento de contribuições aos regimes previdenciários após a aposentadoria ou até mesmo por promoções na data de aposentadoria, que eram possíveis na esfera federal até o ano de 1996 (e ainda podem ser possíveis em algumas esferas infranacionais).

Alguns Estados e Municípios já possuíam regimes estruturados há algum tempo. Os sistemas de Previdência do Servidor Público surgem, assim como todos os regimes previdenciários em fase embrionária, sem vínculo contributivo nem preocupações financeiras e atuariais.

A Constituição de 1988 veio reafirmar a autonomia para a implementação destes planos. Novos regimes surgiram pois, no curto-prazo, isto era um aparente alívio para as contas públicas dos governos das esferas infranacionais. Instituir regimes próprios de previdência significava reduzir o pagamento das contribuições ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social). Além disso, o estoque inicial de aposentados era zero e, portanto, não havia benefícios a pagar enquanto as contribuições (embora modestas) eram recebidas. No entanto, os regimes instituídos concediam benefícios generosos como contrapartida destas contribuições modestas. A vantagem inicial tornou-se um enorme problema e um grande passivo previdenciário: despesas previdenciárias potenciais que deverão ser pagas em consequência dos compromissos assumidos pelos regimes. Segundo WORLD BANK (2000), os regimes previdenciários próprios são responsáveis por 15% dos 20 milhões de aposentados e pensionistas, pagam 50% do total de benefícios e são responsáveis por 75% do déficit previdenciário<sup>6</sup>.

Em 1995, a discussão da Reforma Previdenciária incluía a reestruturação dos regimes próprios da União, Estados e Municípios, além da reforma do RGPS (Regime Geral de Previdência Social).

Em 1998, algumas alterações legislativas foram feitas visando tornar estes sistemas previdenciários sustentáveis. A principal, junto com a Emenda Constitucional No. 20, que dispõe sobre o sistema previdenciário nacional em geral, foi a Lei Geral de Previdência do Setor Público, a Lei No 9.717, de 27 de novembro de 1998. Ela veio estipular, entre outras alterações, que a contribuição da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios para o regime previdenciário do servidor não deve ser superior ao dobro da contribuição do

---

<sup>6</sup> Vide WORLD BANK (2000), página 63.

segurado. Estipula também que a despesa líquida<sup>7</sup> com inativos não deve ultrapassar 12 % da receita corrente líquida em cada exercício.

É fácil notar, portanto, a importância de uma análise detalhada da sustentabilidade de longo-prazo dos regimes instituídos na esfera municipal. O objetivo da dissertação é avaliar a sustentabilidade de regimes municipais instituídos com respaldo na Constituição de 1988 e nos que precederam a promulgação desta. Em 1997, além da União, de todos os Estados e do Distrito Federal, 2.881 Municípios brasileiros possuíam planos de previdência para seus servidores públicos. Pode-se esperar variações na estruturação desses sistemas, principalmente no que diz respeito à contratação de novos servidores e sua estrutura etária, taxa de crescimento do número de ativos e, conseqüentemente, taxa de crescimento do número de inativos. Acredita-se que essas diferenças sejam significativas para a sustentabilidade de longo-prazo destes regimes e das contas públicas municipais, que incluem despesas com pessoal (ativo e inativo). Sendo assim, é esperado que, para alguns Municípios, a reforma de 1998 seja suficiente para manter as despesas governamentais equilibradas nos próximos anos. Outros necessitarão de reforma mais severa. Outros, ainda, estarão fadados ao fracasso. O objetivo do trabalho não é realizar uma avaliação atuarial detalhada de cada um destes sistemas. Procura-se obter um panorama da situação do Regime de Previdência do Servidor Público na esfera municipal através de uma pequena seleção de regimes cujos institutos estão cadastrados na Associação Brasileira das Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (ABIPEM): Vitória (ES), São Paulo (SP), Campina Grande (PB), Rio de Janeiro (RJ) e Belém (PA). A escolha destes Municípios deve-se à disponibilidade e consistência dos dados destes entes municipais. Tenta-se identificar os parâmetros relevantes para a sustentabilidade destes planos. São estes os objetivos centrais desta dissertação de mestrado.

O primeiro capítulo desta dissertação analisa as modificações recentes da legislação previdenciária brasileira, sua influência e restrições impostas aos regimes próprios de previdência do servidor público, dando maior ênfase aos da esfera municipal.

---

<sup>7</sup> Define-se por despesa líquida: despesa total com pessoal inativo menos a contribuição dos respectivos segurados – esta última instituída por cada Estado ou Município de acordo com legislação própria.

No segundo capítulo, primeira seção, parte-se para a descrição da metodologia atuarial – baseada em IYER (1999) - a ser utilizada para a realização das projeções demográficas e financeiras, a partir das hipóteses feitas sobre as variáveis econômicas, populacionais e relativas ao novo desenho do regime previdenciário (principalmente as novas regras de aposentadoria implementadas pela Emenda Constitucional No. 20 e pela Lei Geral de Previdência do Servidor Público). Com isso, está montado o arcabouço para a elaboração de projeções da distribuição etária de ativos, inativos, taxa de dependência, despesas com pessoal, com inativos como proporção da Receita Corrente Líquida, até o ano de 2074 – além da alíquota de contribuição de equilíbrio do sistema PAYG (*pay-as-you-go*, Repartição Simples) e o impacto nas contas públicas municipais. Na segunda seção deste mesmo Capítulo, será descrito e analisado o banco de dados utilizado para a realização das simulações, além de explicitados todos os ajustes aplicados aos dados, necessários para que projeções pudessem ser realizadas.

No terceiro capítulo, parte-se, então, após detalhamento das características de cada regime previdenciário e estimação dos parâmetros municipais necessários à projeção, para a avaliação dos resultados das projeções realizadas, isto é, para avaliação da solvência dos regimes previdenciários e do setor público, no longo-prazo. Será também realizada uma análise de sensibilidade do déficit dos regimes a distintas alíquotas de contribuição de ativos e inativos. Visa-se avaliar um possível não enquadramento nas metas especificadas pela Lei Geral da Previdência do Servidor Público (despesa líquida com inativos não deve ultrapassar 12 % da receita corrente líquida em cada exercício) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (despesa líquida com pessoal não deve ultrapassar 60 % da receita corrente líquida em cada exercício), a partir das projeções dos resultados das contas públicas dos municípios analisados. Avalia-se, também, como evoluiriam as contas públicas dos entes em questão se as novas contratações de funcionários públicos municipais passassem a ser realizadas no Regime Celetista (CLT), e não mais no Regime Jurídico Único (RJU).

Vale ressaltar que as autoridades municipais não têm poder discricionário sobre alguns dos parâmetros essenciais à solvência de longo prazo dos regimes previdenciários e das contas públicas municipais, nem sobre as regras de aposentadoria, indexação via salários e taxa de

reposição de 100% – especificadas pela Constituição Federal. Dois parâmetros a serem estimados para cada município - a taxa de crescimento do número de ativos e a taxa de crescimento salarial anual dos servidores ativos - têm grande importância por estarem sob o comando das autoridades municipais.

No quarto capítulo, será realizada uma análise de sensibilidade do modelo de projeção aos parâmetros considerados relevantes: tanto os que estão sob a discrição do governo municipal (primeira seção), quanto os que não estão (segunda seção), mas são importantes no que diz respeito à solvência de longo prazo do regime e das contas públicas. A análise abre a possibilidade de se estender os resultados obtidos para outros Municípios brasileiros que instituíram regimes próprios de previdência para seus servidores.

O último capítulo apresenta as conclusões da dissertação.