

A crise dos gastos com inativos no RS e o fundo estadual de previdência

Roberto B. Calazans*

CALAZANS, Roberto B. A crise dos gastos com inativos no RS e o fundo estadual de previdência. Disponível na Internet via WWW [http://www.sindaf.com.br/artigos técnicos](http://www.sindaf.com.br/artigos_técnicos).

Na década de 80 e início dos anos 90, a execução orçamentária do Tesouro Estadual guiou-se eminentemente pelo critério financeiro, procurando reduzir os gastos públicos em termos reais para acomodar o peso crescente do serviço da dívida e os níveis de investimento. O ajustamento das contas públicas acabou se processando através da flutuação dos gastos com pessoal. Na fase de ajustamento de pessoal, gerava-se a fonte de recursos necessários para manter o fluxo de pagamento do serviço da dívida e do investimento. Os períodos 1987-89 e 1991-93 foram, sem dúvida, fases de ajustamento das finanças estaduais.

Particularmente, os gastos com pessoal cresceram à taxa média de 8,3% nos anos 70, reduzindo-se para o percentual de 3,9% na década de 80 e para 2,9% no período 1990-98. A Tabela 1, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida (RCL) na Administração Direta do RS desde 1980. De 1983 a 1986, tais gastos situaram-se acima dos 80% da RCL, ocorrendo a sua posterior redução a partir de 1987. Entre os anos de 1987-89 e 1991-93, esse agregado tornou-se a variável de ajuste para a obtenção do equilíbrio primário nas contas públicas.

Tabela 1

Relação entre despesa com pessoal e receita corrente líquida no Rio Grande do Sul - 1980-00

ANOS	PESSOAL/RCL	ANOS	PESSOAL/RCL
1980	76,59	1990	81,28
1981	76,72	1991	72,18
1982	78,60	1992	69,08
1983	83,57	1993	64,16
1984	84,91	1994	71,32
1985	83,04	1995	82,82
1986	83,02	1996	89,24
1987	72,92	1997	85,04
1988	60,17	1998	80,96
1989	63,00	1999	81,79
		2000	80,08

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO: Secretaria da Fazenda-RS

* Economista e Agente Fiscal do Tesouro.

Na ausência de um autêntico ajuste fiscal, entendido no sentido amplo, os superávits primário e operacional das contas estaduais tinham como parceira a inflação, que permitia reduzir o valor do gasto público real através da queda dos salários reais e do corte das demais despesas de custeio. As contas públicas podiam ser administradas com manobras de caixa por parte do Tesouro Estadual, uma vez que as despesas nominais eram corroídas pela inflação e as receitas financeiras cresciam de forma a contribuir para os pagamentos das dívidas assumidas. **Ou seja, a inflação era um mecanismo de redução do gasto público real.**

Com a significativa queda da inflação a partir de meados de 1994, decorrente da implementação do Plano Real, o gerenciamento das contas públicas exigiu duras medidas de ajustamento, uma vez que se reduziram as receitas de aplicações financeiras, as quais custeavam despesas correntes, inclusive as de pessoal. A perda de receitas financeiras inflacionárias foi parcialmente compensada com o significativo aumento experimentado pelas receitas fiscais estaduais, a partir do Plano Real.

No RS, nos anos 1995-96, a receita tributária cresceu 9,91% no período, todavia o quadro fiscal deteriorou-se, uma vez que os gastos com pessoal se elevaram novamente acima de 80% da RCL, em virtude de aumentos reais concedidos ao funcionalismo público em 1995. Verificou-se, ainda, a queda do nível de emprego público, principalmente em função do Plano de Demissões Voluntárias (**PDV**), combinada a outras medidas de adaptação à Lei Camata .

Nesse quadro de estabilização, as iniciativas do Governo Britto caracterizaram-se por dois eixos principais de atuação no que tange ao gerenciamento da questão da despesa com pessoal. Primeiro, procurou recuperar os salários reais de algumas categorias representativas de servidores do Poder Executivo, assim como implementou medidas de redução de gastos de custeio e de corte de privilégios existentes. Houve uma recuperação dos salários reais de categorias representativas de servidores de menor renda, como são os casos dos professores estaduais, dos servidores do Quadro Geral e dos níveis médios da Polícia Civil e da Brigada Militar. A Lei n.º 10.395/95 concedeu aumentos nominais de 46% a 66% para os servidores dessas categorias em 1995, elevando a despesa com pessoal para 82,8% da RCL.

Segundo, tentou adequar os gastos com pessoal ao disposto na Lei Complementar Federal n.º 82, de 27.03.95, conhecida como Lei Camata, que disciplinava o limite de despesas com pessoal dos estados a 60% das respectivas receitas correntes líquidas. O Governo anterior tomou uma série de medidas para conter o crescimento real da folha de pessoal, estando as demais ações subordinadas ao cumprimento das metas estabelecidas pela Lei Federal:

- instituição, a partir de março de 1996, de contribuição previdenciária suplementar para custear a aposentadoria dos servidores, em 2% do salário líquido do servidor;

- incentivo ao Programa de Demissões Voluntária;
- tentativa de aprovação da Lei do Teto Salarial;
- redução de triênios e da possibilidade de incorporação de funções gratificadas em atividade.

Mesmo com as medidas de impacto na política de pessoal e de emprego público, a despesa com pessoal manteve-se durante quatro anos acima dos 80% da RCL, indicando as dificuldades do gerenciamento desse gasto num cenário de queda da inflação.

Durante os quatro últimos exercícios financeiros, o Estado apresentou resultados primários negativos e crescentes, saltando de R\$ 405 milhões em 1995 para R\$ 618 milhões em 1996, R\$ 767 milhões em 1997 e, finalmente, R\$ 1,0 bilhão em 1998. Nesse período, a receita bruta de privatização (R\$ 4,9 bilhões) serviu para cobrir, em parte, as insuficiências de receitas fiscais frente à elevação das despesas fiscais.

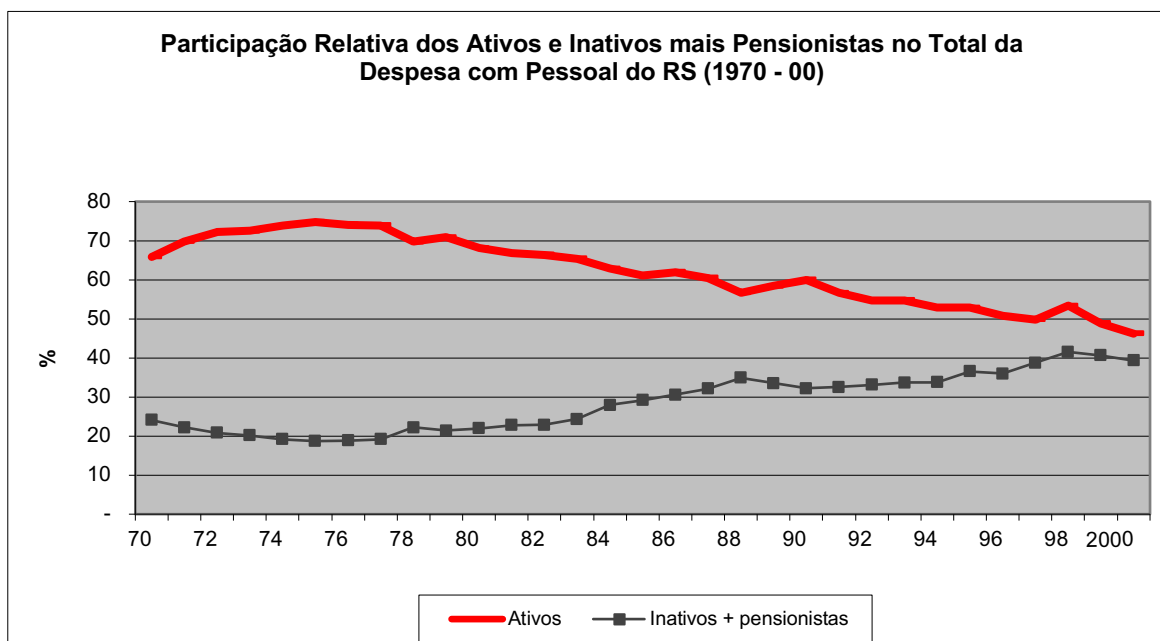
Um dos elementos determinantes da crise fiscal que atravessa o Estado é o crescimento vertiginoso da folha de pessoal em especial o de inativos e pensionistas, que vem estrangulando há anos a capacidade de sucessivas administrações estaduais em utilizar parcela adequada da arrecadação em obras sociais e investimento.

Por isso, é necessário encontrar uma solução estrutural para o persistente crescimento dos gastos com aposentadorias suportadas pelo Tesouro, as quais vêm provocando graves conseqüências para as finanças estaduais.

Para se verificar o impacto do pessoal inativo e dos pensionistas sobre as despesas com pessoal, elaborou-se a Tabela 1 do Anexo, em que constam os valores das folhas pessoal pagas pelo Tesouro Estadual, a preços constantes de março de 2001. A observação dessa Tabela mostra que as despesas com inativos e pensionistas representavam 30% da despesa com ativos em 1980. Em 2000, esses gastos atingiram 85% do gasto com ativos. Esse fato indica uma mudança no perfil do gasto com pessoal entre os anos 80 e 90, indicando a crescente evolução dos gastos com inativos no total da despesa com pessoal.

A Tabela 2 do Anexo enfatiza esse aspecto através da participação percentual, onde novamente se verifica o crescimento percentual da despesa com inativos em relação ao total das despesas com pessoal. A participação dos inativos pulou de 20,7% em 1980 para 38,6% ao final de 2000. O Gráfico 1 permite visualizar a queda relativa na participação dos servidores ativos comparativamente ao aumento percentual dos inativos e pensionistas.

Gráfico 1

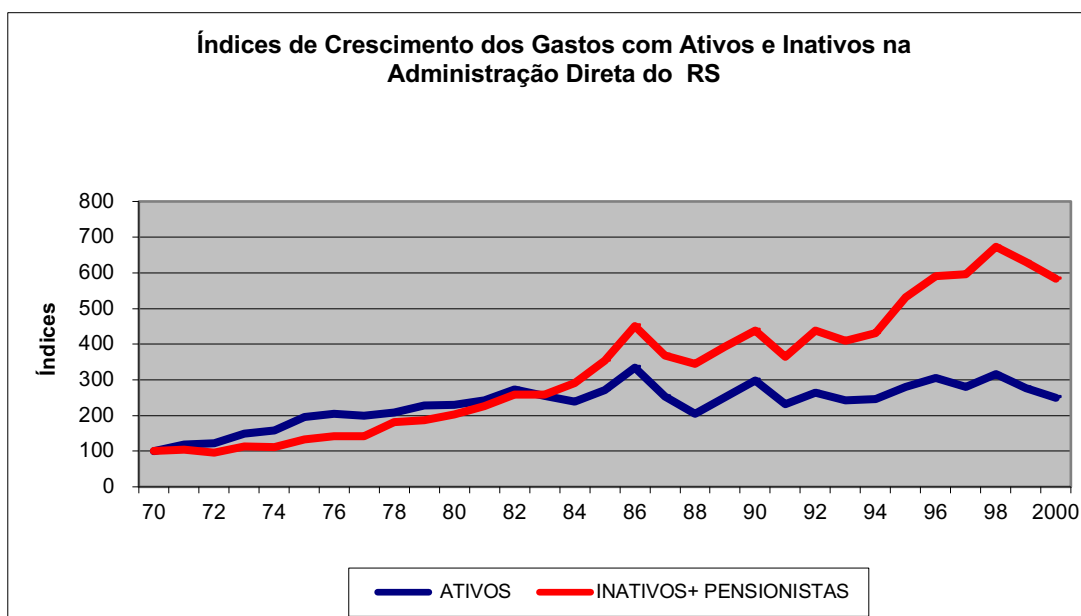


FONTE: Tabela 2 do Anexo.

Em termos de participação no PIB estadual, expressa na Tabela 3 do Anexo, verificou-se que, nos anos 70, os dispêndios médios com servidores ativos, inativos e pensionistas atingiam, respectivamente, 3,0%, 0,8% e 0,04% do PIB. Durante a década de 80, a folha dos servidores ativos manteve-se no mesmo patamar, enquanto ocorreu um aumento expressivo na dos inativos, que passou para 1,30% do PIB, e a dos pensionistas, para 0,06% do PIB. Já na década de 90, os inativos saltaram para 1,9%, reafirmando a natureza estrutural do problema.

Por fim, o Gráfico 2 ilustra a comparação entre os índices de crescimento da folha dos servidores ativos e inativos, tomando como base fixa os valores constantes de 1970.

Gráfico 2



FONTE: Tabela 5 do Anexo.

Percebe-se, pois, que é necessário reformular o regime próprio de previdência do Estado, encontrando novas fontes para o financiamento das futuras aposentadorias e pensões. O Tesouro Estadual não terá condições de suportar o peso crescente desse encargo, estando na ordem do dia a constituição do fundo de aposentadoria e das formas de sua capitalização.

Por iniciativa do Governo Britto, foi contratada uma consultoria técnica (Consórcio Azulprev), liderada pela Caixa Econômica Federal, com o objetivo de prestar assessoria para a modelagem de um fundo de aposentadoria e pensões. Estava previsto aporte de R\$ 500 milhões em 1998 para a constituição desse fundo, que não se efetivou em decorrência da não-concretização de parte do programa de privatizações, no valor de R\$ 750 milhões (CRM, Corag, Procergs, Sulgás, Corsan), assim como pela impossibilidade de implementação das sugestões propostas pelo trabalho da consultoria contratada para tal fim, concluído no final do mês de dezembro de 1998, fatos estes que remeteram à decisão de constituição do fundo para o atual Governo.

O trabalho demonstrou a inviabilidade do atual sistema previdenciário e antecipou a crise financeira e atuarial do Instituto de Previdência do Estado, demonstrando, ainda, que se as receitas líquidas estaduais aumentassem à taxa média real de 3% nos próximos anos, somente no ano de 2.028 o Estado adequar-se-ia à Lei Camata. Os cálculos atuariais apresentados incluíram apenas os servidores do Poder Executivo.

Além disso, como o Estado já compromete mais de 30% da RCL com inativos e pensionistas (Tabela 6 do Anexo), haveria um enorme problema de adaptação ao ditames da Lei Federal n.º 9.717/98, a qual preconiza o percentual de 12% da RCL.

Grosso modo, a crise do sistema previdenciário público deve-se aos seguintes fatores:

- alíquotas de contribuição não foram definidas com base em estudos atuariais;
- inadimplência dos governos em relação aos seus sistemas de previdência;
- cálculo do benefício feito com base em patamares elevados de remuneração e incorporando gratificações e acréscimos legais;
- idade elevada de entrada no serviço público;
- inclusão de benefícios de caráter assistencial e saúde.

A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional n.º 20) e a Lei Geral da Previdência Pública (Lei n.º 9.717/98) trouxeram mudanças significativas nos sistemas de previdência dos servidores públicos da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios. A Reforma da Previdência enfatizou o caráter contributivo do sistema previdenciário, com equilíbrio financeiro e atuarial. Definiu, em linhas gerais: o caráter exclusivo para servidores com cargo efetivo, o limite de idade mais tempo de contribuição, o estabelecimento de um período mínimo de exercício no serviço público de 10 anos com cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria, o fim da aposentadoria especial para professores universitários, a possibilidade de existência de fundos de previdência complementar e a organização de fundos de ativos.

Por sua vez, a Lei n.º 9.717/98 estabeleceu as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores de todas as esferas de governo. Traz como novidade as seguintes normas: definição de parâmetros atuariais para embasamento do modelo previdenciário; financiamento do sistema por contribuições de ativos, inativos e pensionistas; individualização das contas dos segurados; independência em relação aos respectivos Tesouros; aporte de capital inicial pelo ente estatal; aplicação de recursos definida pelo CMN; acompanhamento realizado pelo Ministério da Previdência; e a criação de fundo de ativos.

Fundos estaduais de previdência

Muitos estados equacionaram um dos seus problemas fundamentais, qual seja, o peso dos passivos mobiliários, que foram refinanciados por 30 anos, à taxa juros de 6% a.a., e com a atualização do saldo devedor pelo IGP-DI mensal. Todavia, com a crescente participação dos gastos com inativos e pensionistas nas despesas de pessoal, sem a solução do passivo previdenciário existente, este passa a ser um dos principais entraves da administração pública dos governos estaduais. Tornou-se essencial encontrar caminhos para a previdência dos servidores públicos, uma vez que as carreiras são basicamente compostas de pessoal estável e com uma esperança de vida crescente.

O crescimento das despesas com inativos para a maior parte dos Tesouros estaduais fez com que se estimulasse a criação de fundos de ativos, que pretendem minimizar, a médio e longo prazos, os dispêndios futuros com inativos e pensionistas. As receitas provenientes da venda de ativos estaduais passam a se constituírem fonte de recursos fundamentais para a criação desses fundos. Existem experiências importantes nos Estados do Paraná, de São Paulo, da Bahia, Pernambuco e do Espírito Santo. No RS, houve a iniciativa do Fundo Especial da Educação (Feduc), que seria o primeiro passo em direção a uma nova sistemática.

A concepção básica do fundo de ativos é provisionar recursos advindos de privatização de empresas estatais, de concessão de serviços públicos, de créditos de empréstimos concedidos e de créditos da dívida ativa para um fundo de capitalização destinado a garantir o custeio das aposentadorias dos atuais beneficiários.

A constituição desses fundos financeiros permitirá desonerar o orçamento público do crescente peso dos inativos na folha de pagamento. Além disso, possibilitará a previsibilidade e o provisionamento para obrigações futuras, pois o equilíbrio atuarial passa a ser uma norma que depende da boa gestão financeira.

No que tange ao regimes financeiros, os fundos de aposentadoria e de pensão podem ser de repartição simples ou de capitalização. No primeiro, a geração ativa de contribuintes financia as aposentadorias atuais, enquanto as gerações futuras financiarão as aposentadorias dos que hoje contribuem. Do ponto de vista orçamentário, os recursos arrecadados num exercício são utilizados para o pagamento de benefícios durante o mesmo exercício. O problema desse regime é que o equilíbrio atuarial exige que as contribuições cresçam a uma taxa superior à do pagamento dos benefícios, o que não vem acontecendo, em virtude do aumento dos inativos, da redução das taxas demográficas e da crescente informalidade no mercado de trabalho.

O sistema individual de capitalização está baseado na contribuição definida, sendo que os contribuintes financiam suas aposentadorias mediante depósitos em contas individuais, capitalizadas à taxa atuarial. Os benefícios são variáveis, dependentes da rentabilidade das aplicações financeiras efetuadas pelo fundo. Cada agente contribui para sua conta individual, para a constituição de um fundo de capitalização, que se responsabiliza, então, pelo pagamento dos benefícios futuros com base nas contribuições efetuadas. Portanto, nesse sistema, não existe a solidariedade entre as gerações, tal como ocorre no sistema de repartição, já que o cálculo financeiro se fundamenta no vínculo entre as contribuições e os benefícios.

Esse modelo apresenta as vantagens de (a) permitir maior portabilidade (as contas individuais podem ser transferidas para outras instituições, gerando forte competição e eficiência no sistema); (b) estimular a ampliação da poupança privada e o crescimento do mercado de fundos destinados ao desenvolvimento; (c) reduzir o passivo previdenciário do Governo.

Como desvantagem, os sistemas de capitalização ficam na dependência da rentabilidade futura de suas aplicações (e, por decorrência, de fatores macroeconômicos imprevisíveis a longo prazo) e das regras de regulação dos governos.

Os custos de implantação de um regime de previdência de capitalização são significativos, já que havendo inexistência de reservas constituídas, que façam frente ao passivo atuarial representado pelos benefícios concedidos à massa atual de aposentados e pensionistas, bem como oriundos da cobertura dos tempos de serviço a outros regimes para os servidores aposentados e também para o formado pelo tempo de serviço passado daqueles em atividade.

As unidades subnacionais, que já estão se propondo a criar fundos de previdência, estão, ainda, aguardando a Lei Federal, que tratará da previdência complementar do servidor público. De qualquer forma, com a queda do redutor sobre o benefício recebido no setor público pretendido pelo Governo Federal, permanece o estatuto da aposentadoria integral, isto é, do benefício definido. No curto prazo, a constituição de fundos financeiros permitirá aliviar os tesouros estaduais, desde que sua natureza não seja meramente contábil e que a sua administração seja profissional e protegida contra interferências políticas.

Franco (1999) aponta uma série de armadilhas que devem ser evitadas na constituição dos fundos estaduais de previdência. De maneira geral, deve-se garantir a independência financeira do fundo de previdência em relação ao Tesouro estadual, de modo a evitar que seus recursos sejam desviados para suprir deficiências de caixa ou canalizados para investimentos públicos.

Os beneficiários desses fundos precisam evitar estratégias contábeis e financeiros, cujo fim último é dar folga de caixa aos Tesouros e garantir recursos para os governadores gastarem. Em primeiro lugar, existe uma tendência para maquiar os gastos com inativos na Administração Direta, transferindo, em parte, o seu pagamento para a responsabilidade do fundo de previdência. Com isso, na contabilidade da Administração Direta, apresenta-se uma redução fictícia no comprometimento com inativos, atendendo à futura Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que, na prática, o Estado não tenha reduzido nenhum centavo em gasto com os inativos. O resultado dessa folga contábil é previsível: devido à tendência de elevação dos gastos públicos, isso redundaria em déficit público. Esses são os fundos de previdência atrelados à política fiscal do governo de plantão. Um exemplo é o FUNPREV, no Estado da Bahia, que mesmo desvinculado do caixa único do Tesouro, é um fundo contábil e financeiro ligado às Secretarias da Fazenda e da Administração do Estado.

A segunda armadilha a ser evitada é quanto à escolha do regime (capitalização ou repartição simples) em que serão incluídos os atuais servidores. A princípio, para os novos servidores, basta definir o nível de alíquotas compatíveis com a capitalização de suas poupanças e da

patrocinadora. Todavia, para os atuais servidores, não existe poupança prévia para garantir suas aposentadorias futuras, originando os enormes passivos atuariais existentes. No Governo anterior, havia sido estabelecida uma série de fontes de financiamento para dar cobertura a esse passivo atuarial e condições para a capitalização da nova entidade de previdência, as quais incluíam recursos de privatização.

Mesmo que o atual Governo tenha rechaçado a política de privatizações, ainda merece nossa atenção a qualidade dos ativos a serem aportados no fundo de previdência. Aportes de imóveis, securitização de dívida ativa ou recebíveis de empréstimos concedidos não resolvem. Criar um crédito sobrevalorizado contra a União para pedir dinheiro novo, que vai para o caixa do Tesouro, é criar, como bem definiu Franco, “fundos de vento”. É necessário evitar essa distorção mediante aportes de ativos financeiros não fictícios, como títulos federais ou dinheiro novo, com a mais completa independência financeira da nova entidade previdência.

A terceira armadilha é evitar que os governos tenham acesso às reservas técnicas dos fundos de previdência em formação. Se haverá polêmica entre a natureza da administração (pública ou privada) dos ativos do fundo, isso é irrelevante. A questão central, no período de implantação, é não permitir que os governos usem suas reservas para canalizar para outras atividades de fomento ou custeio da máquina pública. Se a administração for pública, esta deve ser independente, com pouca margem de movimentação para aplicação em ativos de risco. O grande problema a ser evitado é a mistura entre a administração do banco estadual, a lógica do caixa do Tesouro e a lógica partidária. Se é para criar um fundo de fato, que este tenha plenas condições de capitalização, e, para isso, é necessária uma administração democrática e profissional.

Referências bibliográficas

FRANCO, Gustavo H.B. (1999). Fundos de Pensão Estaduais- armadilhas a evitar. **O Estado de São Paulo**. 07.03.99

CALAZANS, Roberto B. (1999). Déficit Primário no RS– 1985-97. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, V. 25 n.º 4, Março/98, p. 249-277.