



**Grupo de Avaliação da Previdência Pública do Estado e
Acompanhamento da Reforma Previdenciária Federal**

http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp_m505/ComEspPrevidencia_IPE/Relatorio_IPE_RGS3.PDF

**Relatório de Avaliação
do Impacto da Reforma Previdenciária
no Estado do Rio Grande do Sul**

Porto Alegre, outubro de 2003.

Sumário

1. Objetivo
2. A Situação dos Estados
3. Imposições Legais
4. Situação Previdenciária Atual
5. Impacto Financeiro da Reforma da Previdência
6. Impacto na Área da Saúde
7. Alternativas em Estudo
8. Anexos

1. Objetivo

O Grupo de Avaliação da Previdência Pública do Estado e Acompanhamento da Reforma Previdenciária Federal, instituído pelo Decreto nº 42.105/03, de 09.01.03, pretende, neste relatório, descrever os trabalhos realizados e apresentar os estudos que vem efetivando, visando equacionar a crise previdenciária que o Estado do Rio Grande do Sul atravessa, principalmente quanto ao descompasso entre a receita e a despesa.

A crise fiscal por que o Estado passa não pode ser resolvida sem um programa global de ajuste fiscal que considere o custeio equilibrado dos benefícios previdenciários e os serviços de assistência à saúde dos servidores.

Estado e IPERGS possuem interesses congruentes, no sentido de sanar o desequilíbrio das contas, ainda que a receita deste último tenha origem na principal despesa do primeiro. Por isso um aumento na folha de pagamento do Estado pode até resolver o problema financeiro do IPERGS, mas gera um transtorno muito maior para o Estado, o que não se pode deixar de considerar. O atendimento da Reforma Previdenciária exige, como pré-requisito, um conjunto de políticas de caráter administrativo e organizacional, objetivando adequar-se aos ditames legais. Em suma a solução deve ser conjunta, abrangendo o Estado, o Instituto e os servidores estaduais.

Vários trabalhos e auditorias foram realizados até o momento, os quais mostram a dimensão e a complexidade que envolvem o tema. Em setembro deste ano, a Delphos, consultoria contratada pelo Ministério da Previdência, entregou um estudo preliminar sobre a avaliação atuarial do sistema previdenciário estadual, demonstrando o enorme desequilíbrio do RS nesse setor.

2. A Situação do Estado

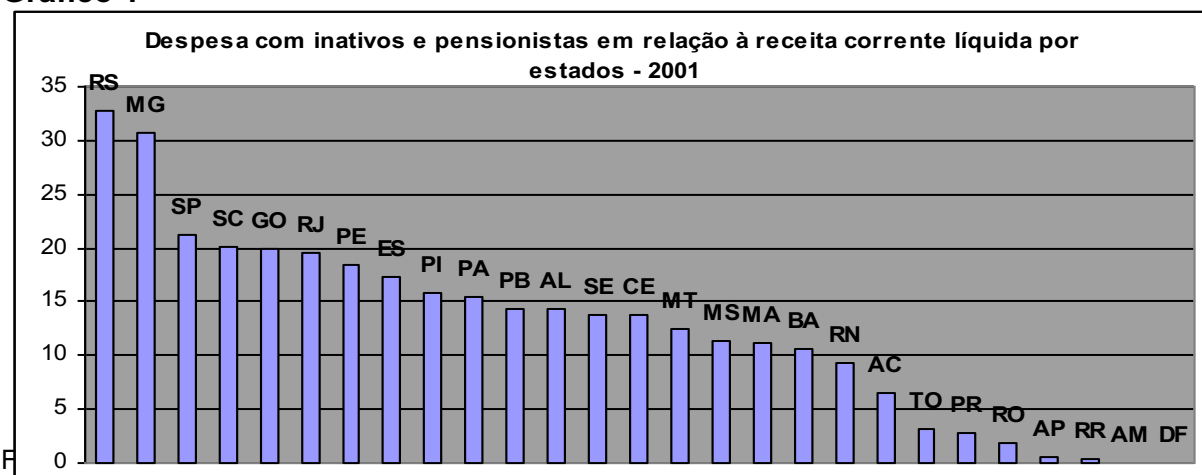
A Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul é responsabilidade do Estado e de suas autarquias e fundações públicas.

Em relação ao custeio das aposentadorias, os encargos recaem diretamente sobre o Estado e suas pessoas jurídicas de direito público. Já os critérios para concessão e pagamento das pensões, bem como dos serviços de saúde estão centralizados na autarquia previdenciária estadual — IPERGS (art. 41 da CE/89 c/c art. 2.º da Lei n.º 7.672/82), dotada de autonomia administrativa e financeira.

Utilizando-se um enfoque gerencial, os gastos do Estado com pessoal corresponderam a 74,5% da receita corrente líquida em 2002, e o Tesouro do Estado possui um *deficit* mensal de R\$ 100 milhões. Essa é uma situação financeira crítica a curto prazo e insustentável a longo prazo, a qual exige medidas de saneamento das finanças públicas estaduais.

A maioria dos estados tem apresentado deficiência em sua capacidade de investimento devido ao crescente comprometimento com os inativos e pensionistas. Constata-se que a média dos gastos com pessoal e inativos, em relação à receita corrente líquida, foi de 22% em 2001, considerando-se as 27 unidades federadas. O RS teve o maior comprometimento, alcançando o percentual de 32,7%, segundo estudo da Secretaria do Tesouro Nacional. Entre os estados com pior desempenho, além do Rio Grande do Sul, figuraram Minas Gerais (30,7%), São Paulo (21,2%) e Santa Catarina (20,1%). O Gráfico 1 demonstra essa situação de forma mais nítida.

Gráfico 1



No que tange à situação previdenciária dos Estados, a Tabela 1 descreve suas alíquotas de contribuição e avalia a situação da implementação da Reforma nas unidades subnacionais.

Tabela 1

Estado	Tem órgão gestor	Vai ser criado em função da PEC-40	Já há decisão sobre criar Fundo Complementar	Contribuição			
				Ativos	Inativos	Pensionistas	Estado
AC				8 a 10%	-	-	-
AL				11%	-	-	11%
AM				14%	-	-	14%
AP	Sim	-	Não	8%	8%	8%	5%
BA	Não	Estudo	Não	11%	11%	11%	15%
CE				11%	-	-	-
DF	Não	-	Sim	11%	-	-	-
ES	Sim	-	Não	10%	10%	-	10%
GO				11%	-	-	22%
MA	Não	Não	Não	8 a 10%	8 a 10%	8 a 10%	8 a 10%
MG	Sim	-	Não	11%	4,8%	-	22% 2,4% inativo
MS				10%	-	-	?
MT	Não	Sim	Não	8 a 12%	8 a 12%	8 a 12%	-
PA	Sim	-	Não	8%	-	-	16%
PB				8%	-	-	8%
PE	Sim	-	Não	13,5%	-	-	13,5%
PI	Sim	-	Não	8 a 12%	-	-	8 a 12%
PR	Sim	-	?	10 a 14%	10%	10%	10 a 14%
RJ	Sim	-	Sim	11%	11%	-	11%
RN				8%	-	-	7%
RO	Não	Sim	Estudo	8%	-	-	8%
RR				11%	-	-	12%
RS	-	-	-	5,4% + 2%	5,4% (pensão)	2% (s/ rem. líquida)	-
SC				8 a 12%	8 a 12%	-	-
SE	Não	Sim	Não	10%	10%	-	10%
SP	Não	Não	Não	11%	-	-	6%
TO				11%	-	-	4%

Fonte: IPERGS/Fazenda

3. Imposições Legais

O Governo Federal vem impondo um freio à elevação dos **gastos líquidos com inativos e pensionistas**. A Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, determinou que a contribuição do ente público ao regime próprio de previdência não poderá exceder, a qualquer título, o dobro da contribuição do segurado (art. 2.º, *caput*). A referida norma limitou, ainda, a despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas em 12% da receita corrente líquida calculada conforme a Lei Complementar n.º 82/95 (art. 2.º, § 1.º).

Já a **Medida Provisória n.º 2.187-13**, de 24 de agosto de 2001, suspendeu até 31 de dezembro de 2003 a exigibilidade do disposto no *caput* e no § 1.º do art. 2.º da Lei n.º 9.717/98. Assim sendo, caberá ao Estado a responsabilidade de encontrar soluções para adaptar-se às regras impostas pela legislação. Basta lembrar que **o Estado gasta mais de 30% da RCL em despesas líquidas com seus inativos e pensionistas, e a relação de contribuição é 10:1**.

Por outro lado, o conjunto dos direitos garantidos constitucionalmente aos servidores vem sendo exaustivamente discutido no Poder Judiciário. No RS, a interpretação da Administração quanto ao custeio e ao pagamento das pensões e da contribuição para aposentadoria sofreu sensível alteração pelas decisões de julgados. A interpretação mais abrangente dos direitos como o da pensão integral, da igualdade entre cônjuges e da suspensão do desconto de aposentados desequilibrou sobremaneira as receitas e despesas previdenciárias. A Reforma Constitucional, que tramitou durante a primeira gestão do Governo FHC, manteve direitos que não tiveram fonte de custeio definida em 1988. Mesmo com alterações, permaneceram, por exemplo, o benefício definido e a integralidade na aposentadoria e pensão.

Outra questão que pode dificultar ainda mais a composição do custeio previdenciário refere-se à interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao parágrafo 12, artigo 40 da CF/88, estendendo ao regime próprio do Estado a disposição do item II, artigo 195 da mesma Carta (“não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201”).

4. Situação Previdenciária Atual

Atualmente, os servidores descontam de sua remuneração bruta mensal a contribuição legal (Lei 7.672/82, art. 42, 'a') de **9%**, dos quais **60%** (ou **5,4** pontos percentuais), destinam-se à cobertura de **pensões**, e **40%** (ou **3,6** pontos percentuais), à cobertura de despesas com assistência médica, sendo que esses fluxos são liquidados, em regime de repartição, através do IPERGS.

Adicionalmente, são descontados dos servidores ativos 2% sobre sua remuneração líquida mensal (ou o equivalente a 1,8% de sua remuneração bruta), a título de Contribuição Previdenciária Suplementar (Lei Complementar n.º 10.588/95), que são arrecadados pela Secretaria da Fazenda, em regime de caixa, para pagamento das aposentadorias.

Os recursos provenientes desses descontos estão comprometidos com o pagamento pelo Estado de pensões e assistência médica (através do IPERGS) e das aposentadorias, em regime de caixa. Não há capitalização. Acrescenta-se ainda que a assistência médica deve ser tratada em separado, o que significa que o fluxo atual de recursos para financiar, parcialmente, aposentadorias e pensões corresponde a 7,22%.

Pela leitura da Tabela 2, percebe-se que o desequilíbrio previdenciário no Estado por Poder e no IPERGS é da ordem de R\$ 238,4 milhões mensais, indicando a necessidade de novas fontes de financiamento. No IPERGS, o *deficit* é de R\$ 30 milhões mensais.

Tabela 2

Administração Direta e Indireta	1 - SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA ATUAL						
	Poderes			IPERGS			TOTAL Situação Líquida
	Inativos	Rec Previd 2 %	Situação Líquida	Folha Pensões	Rec Previd 5,4%	Situação Líquida	
Executivo	172,2	3,0	(169,2)	39,3	17,6	(21,8)	(190,9)
Legislativo	9,2	0,2	(9,0)	0,8	0,9	0,1	(8,9)
Judiciário	17,5	0,7	(16,8)	7,2	2,2	(5,0)	(21,7)
MP	6,3	0,3	(6,0)	0,9	0,7	(0,2)	(6,1)
Indireta	7,4	0,0	(7,4)	3,8	0,6	(3,2)	(10,6)
	212,6	4,2	(208,4)	52,0	22,0	(30,0)	(238,4)

Fonte: IPERGS/Fazenda

5. Impacto da Reforma Previdenciária

Considerando-se a Reforma Previdenciária, aprovada na Câmara dos Deputados, estima-se uma repercussão de R\$ 11,1 milhões mensais (com Teto Único para os estados), decorrente da elevação da atual alíquota previdenciária de 7,4% (5,4% + 2%) para 11% a partir de uma lei estadual a ser encaminhada à Assembléia Legislativa.

A primeira modificação é quanto ao caráter da contribuição, que deixa de ser facultada aos estados, municípios e Distrito Federal e passa a ser obrigatória. A segunda alteração diz respeito à destinação específica, que é apenas previdenciária, excluindo-se a assistência, e dirigida tão-somente ao regime próprio do art. 40.

Embora a própria Emenda já determine que o limite máximo do RGPS seja de R\$ 2.400,00 (art. 5.º) e que o percentual dos ativos não poderá ser inferior ao cobrado dos servidores da União (nova redação dada ao art. 149 da CF), dependerá de lei estadual instituindo a contribuição para o regime próprio e definindo sua destinação ao gerenciamento do órgão gestor.

A mesma lei deverá instituir a contribuição dos inativos e dos pensionistas, com referência expressa às disposições constitucionais e legais (alíquota dos servidores federais e limite de isenção atrelado ao teto de benefícios do RGPS).

A lei estadual deverá obedecer à noventena, ou seja, a contribuição, embora já possa teoricamente ser cobrada a partir da vigência da Emenda, será exigida do contribuinte somente após noventa dias de vigência da lei estadual, período em que a atual contribuição deverá permanecer.

A Tabela 3 mostra o impacto financeiro da Reforma Previdenciária, por Poder, demonstrando a receita previdenciária atual, comparando-a com a aplicação do Teto Diferenciado e com o Teto Único.

Tabela 3

Impacto Financeiro da Reforma Previdenciária no RS

	Receita Atual	TETO DIFERENCIADO		TETO ÚNICO		R\$ Mil
		Após Emenda	Repercussão	Após Emenda	Repercussão	
Executivo	20.559,0	24.806,2	4.247,2	25.884,6	5.325,6	
Legislativo	1.112,0	1.513,8	401,8	1.761,2	649,2	
Judiciário	2.900,0	4.500,0	1.600,0	4.500,0	1.600,0	
Ministério Público	980,0	1.350,0	370,0	1.350,0	370,0	
Pensionistas	0,0	2.248,0	2.248,0	2.530,0	2.530,0	
Admin.Indireta	610,4	1.243,4	633,0	1.243,4	633,0	
	26.161,4	35.661,4	9.500,0	37.269,2	11.107,8	

Fonte: IPERGS/Fazenda

Levando-se em conta o impacto positivo sobre a receita previdenciária, apresentado acima, e uma eventual integralização das pensões

ainda restantes, no montante de R\$ 12,9 milhões mensais, o efeito financeiro global da Reforma Previdenciária pode ser avaliado na Tabela 4.

Tabela 4

R\$ Milhões

Administração Direta e Indireta	ATUAL	SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA FUTURA Texto da PEC 040 aprovado na CCJ do Senado Federal					Impacto Pós- Reforma (2-1)	%
	TOTAL Situação Líquida (1)	Inativos	Folha Pensões	TOTAL	NOVA Rec Previd 11%	TOTAL Situação Líquida (2)		
Executivo	(190,9)	172,2	49,9	222,1	28,9	(193,2)	(2,2)	-1,2%
Legislativo	(8,9)	9,2	1,0	10,2	1,8	(8,4)	0,5	5,6%
Judiciário	(21,7)	17,5	9,3	26,8	5,1	(21,8)	0,0	0,0%
MP	(6,1)	6,3	0,9	7,2	1,4	(5,8)	0,3	4,9%
Indireta	(10,6)	7,4	3,8	11,2	1,4	(9,7)	0,9	8,5%
	(238,4)	212,6	64,9	277,5	38,6	(238,8)	(0,3)	-0,1%

Fonte: IPERGS/Fazenda

6. Impacto na Área da Saúde

A Tabela 5, por sua vez, mostra que a implementação da Reforma Previdenciária no Estado, com Teto Único, eleva o *superavit* da Área da Saúde, o qual salta de R\$ 7,0 milhões para R\$ 7,6 milhões, uma vez que as pensionistas do IPERGS passam a contribuir com alíquota igual aos demais.

Tabela 5
Impacto da Reforma da Previdência na Área da Saúde

Poder / Entidade	Despesa Médica	RECEITA (3,5 + 3,6) = 7,1%		
		ATUAL	TETO DIFERENCIADO	TETO ÚNICO
Executivo Legislativo Judiciário Ministério Público	18.000,0	30.694,7	29.691,0	30.546,8
Pensionistas Geral	3.300,0	1.040,0	1.774,9	1.867,1
Autarquia e Outros	1.800,0	1.027,0	1.027,0	1.027,0
Convênios	3.301,0	4.764,0	4.764,0	4.764,0
PAC	3.419,0	5.178,0	5.178,0	5.178,0
PAMES	2.201,0	3.128,0	3.128,0	3.128,0
Subtotal	32.021,0			
Despesa Administrativa IPERGS	6.723,0			
TOTAL	38.744,0	45.831,7	45.562,9	46.510,9
<i>Superavit Previsto</i>		7.087,7	6.818,9	7.766,9

Fonte: IPERGS/Fazenda

7. Alternativas em Estudo

Com base numa avaliação da Reforma da Previdência, o Grupo de Acompanhamento formulou as seguintes ponderações quanto aos rumos dessa Reforma em nosso Estado:

I — Assistência à Saúde

Consenso:

- Separação entre a assistência à saúde e a previdência, pois o regime próprio de previdência deverá ter contabilidade à parte.
- A contribuição previdenciária – de 11% no mínimo – não poderá ser destinada a outros fins que não previdenciários.

Conseqüências:

- Modificação estrutural do IPERGS, que não poderá mais gerir saúde e previdência.
- A adesão ao plano de saúde será facultativa, pois a contribuição não pode ser compulsória.
- O plano de saúde terá que ser atraente ao servidor, pois haverá forte concorrência com os planos privados.
- O caráter facultativo poderá gerar a “fuga” dos maiores salários, enfraquecendo o plano.
- O sistema de saúde do Estado pode ser abalado.
- Desvinculação das receitas, aumentando a capacidade de pagamento dos débitos com a rede credenciada.
- Desvinculação do conceito de dependência para efeitos de previdência e assistência médica.
- Modificações na Lei n.º 7.672/82, excluindo a parte previdenciária e remodelando o plano de saúde, inclusive com revisão das alíquotas das pensionistas. Há que se analisar a pertinência de alterar a lei já existente, em vez de editar uma nova, tendo em vista a necessidade de regular o patrimônio e o pessoal do IPERGS.

Sugestões:

- Ampliação da base, estendendo o sistema a outras categorias vinculadas à carreira pública, inclusive municipal, e a dependentes.
- Divulgação intensa dos aspectos vantajosos para o servidor, representados pela contrapartida de contribuição do Estado.
- Envolvimento dos demais Poderes e dos servidores públicos, ressaltando a importância do plano de saúde, mantendo o princípio da solidariedade no plano.
- Gestão paritária, entre o Estado e os servidores públicos, visando à melhoria dos serviços.

II — Regime Próprio de Previdência

Consenso:

- Atribuição a um órgão único, com autonomia administrativa e financeira, da gestão do regime próprio de previdência.

Conseqüências:

- Criação de dois fundos: (Previdenciário e Financeiro) constituídos pelas contribuições dos servidores ativos, inativos, pensionistas e novos servidores, bem como pela contrapartida do Estado. O Fundo de Previdência receberá as contribuições dos novos servidores que ingressarem a partir da edição da Reforma Previdenciária Estadual, e será gerido por um órgão com autonomia financeira e administrativa. O Fundo Financeiro receberá as contribuições dos atuais servidores ativos, inativos e pensionistas, além de obedecer ao regime de repartição simples.
- Aprovação por lei ordinária.
- A pensão e a aposentadoria não poderão permanecer administradas por órgãos distintos.
- Regime único com órgão gestor único, englobando os três Poderes.

Sugestões:

- Criação do Fundo Previdenciário para os novos servidores (que ingressarem após a edição da lei ordinária), a ser gerido pelo órgão gestor que venha a ser criado.
- Criação do Fundo Financeiro. As contribuições dos atuais servidores ativos e inativos e dos pensionistas serão destinadas ao custeio da previdência desses, permanecendo o sistema atual de repartição simples, com obrigatória complementação pelos Poderes. Sugere-se a administração dessa previdência pelo Fundo Financeiro, ficando o gerenciamento a cargo da Secretaria da Fazenda. Essa sugestão deverá sofrer avaliação mais profunda quanto aos aspectos legais.

III — Fundo de Previdência Complementar (opcional)

Consenso

- Enquanto não for criado e efetivamente implementado o regime próprio de previdência, não se cogita da instituição de regime de previdência complementar.

Conseqüências, caso venha a ser criado:

- Teto de benefício e de contribuição pelo regime próprio fixado em R\$ 2.400,00.
- Aporte pelo Estado de recursos financeiros para a contrapartida, em paridade com a contribuição do servidor, em regime de capitalização e com contribuição definida.
- As regras do plano de benefícios serão estabelecidas pelo patrocinador (o Estado), permitindo controle e previsibilidade de custo.

IV — Contribuições Previdenciárias

Embora a própria Emenda já determine que o limite máximo do RGPS seja de R\$ 2.400,00 (art. 5.º) e que o percentual dos ativos não poderá ser inferior ao cobrado dos servidores da União (nova redação dada ao art. 149 da CF), dependerá de lei estadual instituindo a contribuição para o regime próprio e definindo sua destinação ao gerenciamento do órgão gestor.

A mesma lei deverá instituir a contribuição dos inativos e dos pensionistas, com referência expressa às disposições constitucionais e legais (alíquota dos servidores federais e limite de isenção atrelado ao teto de benefícios do RGPS).

A lei estadual deverá obedecer à noventena, ou seja, a contribuição, embora já possa teoricamente ser cobrada a partir da vigência da Emenda, será exigida do contribuinte somente após noventa dias de vigência da lei estadual, período em que a atual contribuição deverá permanecer.

V — Teto Remuneratório

O texto da Emenda, como aprovado na Câmara, instituiu o teto do subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, e o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável esse limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos, obrigando ao corte de vencimentos, proventos, pensões ou quaisquer outras modalidades de remuneração, na parte que o excederem.

Embora o corte deva ser imediato, resta analisar quais parcelas integrarão a “remuneração a qualquer título”, devendo-se considerar, por exemplo, as parcelas de cunho previdenciário e indenizatório. Igualmente, há que se equacionar o teto aplicável à acumulação entre rendimentos federais e estaduais, bem como onde ocorrerá o corte quando a soma dos vencimentos e da pensão extrapolar o teto.

ANEXOS

ANEXO 1

Termos de Referência para os Estudos sobre Previdência Pública Estadual

ANEXO 2

Comentários sobre os Aspectos Legais da Reforma da Previdência

ANEXO 3

Avaliação Atuarial do Sistema Previdenciário do Estado do Rio Grande do Sul