

A crise da previdência estadual: diagnóstico e alternativa

O Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) foi criado pelo Decreto n.º 4.842, de 08.08.31, como uma entidade com personalidade jurídica de direito público, sendo uma autarquia estadual de previdência, dotada de autonomia administrativa e financeira.

A Constituição Estadual determina, em seu artigo 41, que: “O Estado manterá órgão ou entidade de previdência e assistência médica, odontológica e hospitalar para seus servidores e dependentes, mediante contribuição, nos termos da lei.”

A Lei n.º 7.672, de 18.06.82, que dispõe sobre o IPERGS, em seu artigo 2º, assim se expressa: “É objetivo primordial do Instituto a realização das operações de previdência e assistência aos servidores do Estado e de suas Autarquias, mediante a prática de operações previstas ou autorizadas nessa Lei”.

Apesar de o plano original do Instituto determinar a formação de um fundo de capitalização, este tem operado no regime de repartição simples. Esse é um dado fundamental para a análise da situação econômico-financeira do Instituto, já que, no regime de repartição simples, as informações de maior relevância são aquelas relativas aos fluxos financeiros.

Visa-se, com este trabalho, elaborar uma análise da situação econômico-financeira do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul.

O trabalho está assim organizado. Na primeira seção, mostra-se rapidamente o enorme crescimento das despesas com inativos no RS. A seguir, na segunda e na terceira seções, realiza-se um detalhado diagnóstico da situação financeira da autarquia e discute-se a questão das pensões integrais. Na quarta seção, mostra-se, de forma didática, a proposta apresentada pela denominada Comissão de Alto Nível. Na quinta seção, aborda-se a situação patrimonial do IPERGS, destacando os principais componentes do ativo e do passivo. Por fim, apresentam-se as principais recomendações que deveriam ser analisadas pelo Governo na busca de soluções estruturais para a crise que afeta o IPERGS.

1. Crescimento da despesa com inativos no RS

Um dos elementos determinantes da crise fiscal que atravessa o Estado é o crescimento vertiginoso da folha de pessoal, em especial a 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 em investimento.

O aumento da despesa com pessoal, a partir do Plano Real, decorreu, fundamentalmente, do crescimento real da folha de salários pagos aos servidores, que era de R\$ 4.807,0 milhões em 1994, tendo aumentado para R\$ 5.489,1 milhões em 1995, passando para R\$ 6.119,5 em 1998. Somente a partir de 1999, a folha começou a declinar em termos reais, em virtude da não-concessão de reajustes nominais de salários para a maioria dos servidores.

Por sua vez, os gastos com inativos e pensionistas cresceram entre 1994 e 2000, saltando de R\$ 1.624,4 milhões para R\$ 2.201,4 milhões no período. Em termos reais, os gastos com inativos aumentaram 35,5% nesse período, ao passo que, para os ativos, o aumento foi de apenas 1,8%. Em termos relativos, os inativos e pensionista representam 33,2% da receita corrente líquida da Administração Direta e 40,6% do total da despesa com pessoal.

O descompasso entre o crescimento da folha dos inativos comparada à dos ativos é explicado pela evolução do número de matrículas na Administração Direta do RS. O número de ativos passou de 178.514 em 1994 para 156.453 em 1999, ou seja, menos 22.061 matrículas, equivalente a uma redução de 12,4% no período. Todavia, em 2000, elevou-se o número de matrículas para 165.180.

O número de matrículas de inativos passou de 81.405 em 1994 para 108.417 em dezembro de 2000, ou seja, um aumento de 27.012 matrículas, que representam um acréscimo de 33,2%. No conjunto da Administração Direta do Estado, o número de servidores, que vinha apresentando queda, aumentou de 262.456 em 1994 para 264.711 em 1999 e para 275.524 em 2000.

Tabela 1

Folha de pagamento dos servidores públicos
da Administração Direta do RS — 1994-00

ANOS	ATIVOS (R\$ milhões)	INATIVOS (R\$ milhões)	TOTAL (R\$ milhões)	VARIAÇÃO %
1994	2 539,2	1 624,4	4 807,0	-
1995	2 899,3	2 006,9	5 489,1	14,2
1996	3 151,8	2 231,8	6 209,6	13,1
1997	2 894,0	2 252,2	5 809,1	-6,5
1998	3 264,0	2 541,4	6 119,5	5,3
1999	2 860,0	2 377,6	5 852,7	-4,4
2000	2 583,7	2 201,4	5 593,2	-4,4

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1994-00).

Porto Alegre : Secretaria da Fazenda/CAGE.

NOTA: Deflator IGP-DI anual; os valores estão inflacionados a preços de set./00.

Tabela 2

Número de matrículas da Administração Direta do RS — dez./94, dez./98, dez./99 e dez./00

PERÍODOS	TOTAL	ATIVOS	INATIVOS
Dez./94	262 456	178 514	81 405
Dez./98	261 175	159 580	99 557
Dez./99	264 711	156 453	106 263
Dez/00	275 524	165 180	108 417

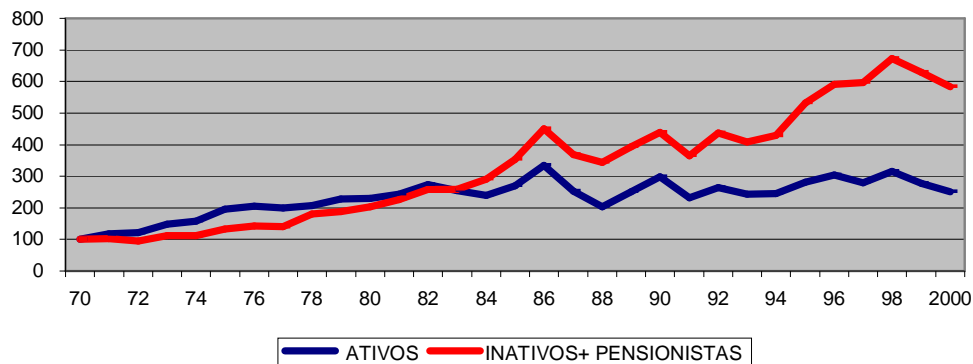
FONTE: BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL (jul-2001). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS.

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.

O Gráfico 1 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 1

**Índices de crescimento dos gastos com ativos e inativos na
Administração Direta do RS - 1970-00**

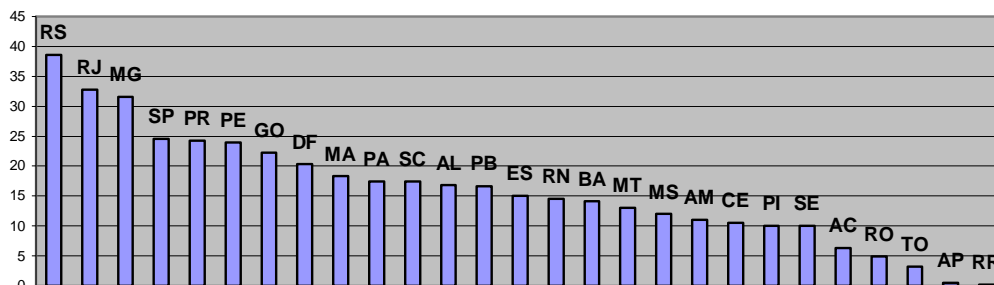


FONTE: CALAZANS (2001).

Na comparação com outros estados, percebe-se que a situação do RS é crítica. Observando-se a Tabela 16 do Anexo, constata-se que a média dos gastos com pessoal e inativos em relação à receita corrente líquida é de 22,9% em 2000, considerando-se as 27 unidades subnacionais. O RS compromete o maior percentual da receita líquida com aposentados e pensionistas, alcançando a taxa de 38,6%, segundo o Ministério da Previdência Social. Entre os estados com pior desempenho, além do Rio Grande do Sul, estão Rio de Janeiro (32,8%), Minas Gerais (31,6%), São Paulo (24,65) e Paraná (24,3%). O Gráfico 2 demonstra essa situação de forma mais nítida.

Gráfico 2

Despesa com inativos e pensionistas em relação à receita corrente líquida por estados - 2000



FONTE: Tabela 16 do Anexo.

2. Análise do fluxo financeiro do IPERGS

2.1 - Receitas

O artigo 42 da Lei n.º 7.672/92 define que as receitas do Instituto serão constituídas pelas seguintes fontes:

- contribuição mensal do segurado, sob a denominação de contribuição, equivalente a 9% (nove por cento) do salário de contribuição, a ser descontada compulsoriamente na folha de pagamento, não podendo ser inferior à correspondente ao padrão inicial do Quadro Geral dos Funcionários Públicos Civis do Estado, destinada ao custeio dos benefícios e serviços;
- contribuição do Estado e de suas autarquias, equivalente a 3,5% (três vírgula cinco por cento) do salário de contribuição, destinada ao custeio das despesas de assistência médica;

- c) contribuição do Estado e de suas autarquias, com a denominação de Quota de Previdência, em quantia a ser calculada anualmente pelo órgão atuarial do Instituto e comunicada ao órgão do Estado incumbido da programação orçamentária, o qual providenciará a inclusão, nos Orçamentos do Estado e de suas autarquias, da dotação destinada à cobertura de despesas administrativas;
- d) contribuição em razão de convênios;
- e) contribuições suplementares, complementares ou extraordinárias que vierem a ser instituídas;
- f) rendas resultantes da aplicação de reservas;
- g) doações, legados e quaisquer outras rendas destinadas ao Instituto;
- h) reversão de quaisquer quantias em virtude da prescrição;
- i) juros de mora, multas e correção monetária;
- j) emolumentos, taxas, contribuições, percentagens e outras quantias devidas em consequência da prestação de serviços, na forma do regulamento;
- l) prestação dos mutuários do Instituto;
- m) produto de inversão em propriedades imobiliárias em geral;
- n) receita das operações previstas no art.20, alínea B, item II.;
- o) contribuição mensal dos pensionistas, correspondente a dois por cento da quota de pensão ou do auxílio-reclusão, para reajustamento das pensões e participação na assistência médica;
- p) taxas específicas sobre serviços para custeio do auxílio-reclusão, na forma do regulamento;
- q) receitas eventuais.

Resumidamente, as contribuições para o IPERGS estão expressas no Quadro

1.

Quadro 1

Principais origens das receitas do IPERGS e suas finalidades

ORIGEM	FINALIDADES
Servidores (ativos e inativos)	
➤ 9% da folha de pagamento	
• 5,4% da folha	Pensão (Lei n.º 7.672/82)
• 3,6% da folha	Assistência médica (Lei n.º 7.672/82)
Servidores ativos	
➤ 2% da remuneração líquida	Previdência (Lei n.º 10.588/95)
Pensionistas	
➤ 2% da folha de pagamento	Assistência médica
Estado e autarquias	
• 3,5% da folha	Assistência médica
• Quota de previdência	Despesas administrativas
Convênios com municípios	Assistência médica

FONTE: Consórcio Azulprev (1998).

Examinando-se a Tabela 1 do Anexo, constata-se o seguinte:

- a) a **receita total do Instituto** cresceu nominalmente, no período 1998-00, 14,2%. A principal receita, a **de Contribuição**, elevou-se em apenas 8,4%, passando sua participação no total da receita de 73,2% para 69,5%. Nesse período, a variação média do IGP-DI foi de 26,7%, atestando, com isso, a queda real dessa receita decorrente da política salarial do Governo que não contempla reajustes salariais em nível da variação geral dos preços;
- b) os **repasses do Tesouro do Estado**, constituindo o segundo item no rol das receitas do Instituto, cresceram 40,5% em termos nominais, passando de 23,8% das receitas totais para 29,3% no período considerado. Os repasses do Tesouro do Estado passaram de R\$ 150,4 milhões em 1998 para R\$ 211,4

milhões em 2000. Mesmo com esse incremento, foram insuficientes para a complementação das pensões, consoante com o que dispõe a Lei Estadual n.º 9.127/90, em seu artigo 10, que determina que, no caso de insuficiência de recursos próprios, o excesso ocorrerá por conta e responsabilidade do Estado e de suas autarquias.

c) o grupo **outras receitas** decresceu 54,1% em termos nominais, passando de R\$ 18.173.280 para R\$ 8.340.539. Nesse grupo, são lançadas as aplicações no mercado financeiro, a cobrança da dívida ativa e os aluguéis, dentre outros itens. Segundo o IPERGS, a razão do decréscimo está na redução dos rendimentos obtidos nas aplicações financeiras devido à crise;

d) o **custeio dos serviços administrativos** reduziu-se em 31,7%, em termos nominais. Em decorrência, o **valor líquido a distribuir** (receitas totais menos custeio dos serviços administrativos) cresceu 15,41% em termos nominais.

2.2 - Despesas

Segundo o art. 20 da Lei n.º 7.672/82, o IPERGS prestará ao segurados, dependentes e pensionistas os benefícios e serviços citados a seguir.

a) Benefícios

Ao segurado:

- auxílio natalidade.

Aos dependentes:

- pensão por morte;
- pecúlio *post-mortem*;
- pecúlio facultativo;
- auxílio reclusão;
- pensão suplementar.

b) Serviços

Aos segurados e pensionistas:

- assistência financeira;
- assistência habitacional.

Aos segurados, dependentes e pensionistas:

- financiamentos assistenciais;
- assistência médica;
- assistência médica suplementar.

Observando-se a Tabela 2 do Anexo, constata-se que, enquanto a receita total cresceu 14,2% nominalmente no período 1998-00, a despesa total cresceu 18,8%, desconsiderando-se as despesas que não foram empenhadas no exercício de 2000, que serão tratadas mais adiante.

Analisando-se os principais grupos de despesas, verifica-se o seguinte:

- a) o grupo **pensão e benefícios** apresentou o maior crescimento, da ordem de 35,5%, decorrente do pagamento da pensão integral por determinação judicial. O montante dos benefícios passou de R\$ 316,7 milhões em 1998 para R\$ 429,0 milhões em 2000. Em decorrência, a participação desse item passou de 47,3% em 1998 para 53,9% em 2000, na despesa total do Instituto;
- b) o grupo **prestadores de serviços**, o segundo em importância nos gastos da Autarquia, passou de R\$ 294,6 milhões em 1998 para R\$ 305,8 em 2000, representando tão-somente um crescimento nominal de 3,8%, quando a variação geral dos preços foi de 26,7%. Em decorrência, esse item reduziu sua participação nas despesas do IPERGS de 44% em 1998 para 38,4% em 2000. Embora o quantitativo dos serviços tenha aumentado, ocorreu uma redução do valor real de seu custo médio, principalmente nos dois últimos exercícios. Dos seis principais itens de serviços prestados pelo Instituto, quatro deles apresentaram essa redução (Tabela 10 do Anexo). Esse fato, se, por um lado, pode ser considerado uma medida positiva, por outro, pode vir em prejuízo do serviço prestado ao segurado e a seus dependentes;

c) fruto de uma política salarial contracionista, o grupo **salários/vantagens – ativos e inativos** decresceu, em termos nominais, 3,3%. Conforme já referido, a variação média do IGP-DI no período foi de 26,7%.

A Tabela 3 mostra que o número de servidores inativos do IPERGS é maior que o contingente de ativos, na razão de 1,27 em 2000, pois, para 819 servidores ativos, havia 1.041 inativos.

Tabela 3

Relação inativos/ativos no Quadro do IPERGS –1990-00

ITENS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Ativos	1 554	1 463	1 442	1 434	1 439	1 201	1 103	1 073	901	844	819
B. Inativos	457	528	556	582	636	677	779	806	960	1 028	1 041
TOTAL	2 011	1 991	1 998	2 016	2 075	1 878	1 882	1 879	1 861	1 872	1 860
Relação B/A	0,29	0,36	0,39	0,41	0,44	0,56	0,71	0,75	1,07	1,22	1,27

FONTE: BALANÇO SOCIAL DO IPERGS (1999-00).

2.3 - Os resultados orçamentário e primário

O resultado orçamentário verificado pelo IPERGS no exercício de 2000 (R\$ 74.874.529,36) foi negativo e representa a diferença entre todas as receitas e despesas orçamentárias. No período 1997-00, observa-se a existência de déficits orçamentários crescentes.

Tabela 4

Resultado orçamentário do IPERGS – 2000

(R\$)

ITENS	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO
(+) Receita total	721 456 483,39
(-) Despesa total	796 331 012,75
(=) Resultado orçamentário	-74 874 529,36

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2000). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul.

Por sua vez, o resultado primário mede o esforço da Autarquia para ajustar a receita e a despesa, desconsiderando-se as variáveis financeiras. Este é obtido pela diferença entre as receitas fiscais e as despesas fiscais. As receitas fiscais podem ser definidas como as receitas totais, descontadas as operações de crédito, as receitas financeiras, as alienações de bens e amortizações de empréstimos. As despesas fiscais correspondem às despesas totais, excluídos as concessões de empréstimos e o serviço da dívida.

Esquemáticamente, a apuração do resultado primário pode ser descrita como se apresenta na Tabela 5.

Tabela 5

Resultado primário do IPERGS – 2000

ITENS	RESULTADO PRIMÁRIO	(R\$)
A – Receita total	721 456 483,39	
(-) Operações de crédito	0,0	
(-) Alienação de bens	17 042,77	
(-) Outras receitas patrimoniais	352 447,99	
B - (=) Receita líquida	721 086 992,63	
C – Despesa total	796 331 012,75	
(-) Concessão de empréstimos	14 303,41	
(-) Encargos da dívida	0,00	
(-) Amortização da dívida	11 271 942,24	
D – Despesa líquida	785 044 767,10	
E – Resultado primário (B - D)	-63 957 774,47	

FONTE: Tabela 3 do Anexo.

Ainda pela leitura da Tabela 3 do Anexo, percebe-se que o déficit primário do Instituto vem se deteriorando desde 1998, mesmo que tenha se estabilizado no biênio 1999-00. Essas duas medidas de déficit fiscal confirmam o quadro de desequilíbrio da Autarquia.

2.4 – Resultados da previdência e da assistência médica

De 1990 a 2000, em todos os exercícios **ocorreram déficits na previdência**, atingindo o maior patamar em 1993 (77,5% da receita previdenciária) - Tabela 4 do

Anexo. Ao longo da década de 90, podem-se demarcar nitidamente dois períodos: 1990-94 e 1995-00.

No primeiro período, a despesa com as pensões cresceu 15,4% em termos reais. Como as quotas de pensões cresceram 16,7%, isso redundou num decréscimo do custo médio das pensões de 1,2%. Nesse mesmo período, as receitas previdenciárias decresceram 1,1%.

No segundo período, as despesas com pensões cresceram vertiginosamente, na ordem de 42,8%, em função de duas causas: até 1998, pelo crescimento da massa salarial e, após, pelo aumento da participação da pensão integral. Nesse período, houve uma expansão do déficit previdenciário de uma média de R\$ 59,6 milhões no primeiro período para R\$ 126,8 milhões no segundo. O percentual do déficit em relação à receita passou de 37,4% para 44,9%.

Na comparação dos períodos citados, o valor médio das quotas de pensões cresceu 37,7%, por duas razões: primeiro, pelos reajustes e aumentos salariais concedidos pela Lei n.º 10.395/95; segundo, e principalmente, pela **integralização crescente** das pensões, atendendo à determinação judicial. Conforme se verifica na Tabela 6 do Anexo, a despesa com a complementação das pensões integrais, concedidas por determinação judicial, passaram de 1,43% da folha normal¹ em jan./98 para 37,43% em dez./2000.

Outro fator que contribui para o aumento do custo médio das pensões é a realização de **novo rateio** entre os dependentes remanescentes, quando um outro perde essa condição, consoante com o que dispõe o § 1º do artigo 28 da Lei n.º 7.672/82. Esse fato influenciou em todo o período considerado, não sendo, em decorrência, responsável pela diferença entre um período e outro.

Dos três fatores citados como causas do aumento do custo médio das pensões, apenas um, o crescimento da massa salarial do Estado, provoca também aumento da receita do Instituto. Nesse caso, embora mantendo uma relação constante entre déficit e receita, ocorre crescimento do déficit em termos absolutos.

¹. As pensões da folha normal são aquelas em que a viúva recebe 45% do vencimento do servidor, acrescido das quotas de 5% por dependente, até o limite de 11. A folha da integralidade refere-se à complementação da pensão normal até o nível de 100% dos vencimentos do servidor.

A principal fonte de recursos para o pagamento das pensões, na hipótese de insuficiência da contribuição corrente, seria o **excesso de capitalização atuarial**, conforme dispõe a letra “a” , do art. 44, da Lei n.º 7.672/82.

“Art.44 – O reajustamento das pensões concedidas, realizado em conformidade com o disposto no art. 29 desta Lei, ocorrerá à conta do Fundo de Reajustamentos de Pensões, constituído pelas seguintes fontes de recursos:

a) excesso de capitalização atuarial resultante das aplicações das reservas;

.....
 Parágrafo único – Na hipótese de insuficiência de recursos para atender o reajustamento previsto neste artigo, dadas as bases do reajustamento, correrá o excesso à conta e responsabilidade do Estado e das suas Autarquias, na proporção das contribuições dos respectivos servidores, devendo ser incluído no Orçamento Anual o montante indispensável.”

No entanto, o Instituto nunca formou **as reservas técnicas necessárias** para tal, cuja causa maior está na ausência histórica da contribuição do Estado. O parágrafo único desse artigo observa que, na falta de recursos para o reajustamento das pensões, a obrigação de fazê-lo cabe ao Estado, que, como se sabe, está (e esteve) em difícil situação financeira.

Contribuiu, também, para isso o aumento da longevidade dos atuais pensionistas, conforme se observa na Tabela 6 e na Tabela 8 do Anexo. Os pensionistas com mais de 70 anos, que eram 17% em 1990, passaram para 25% em 2000.

Tabela 6

Evolução dos pensionistas do IPERGS por faixa etária – 1990-00

	(%)										
FAIXA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Até 70 anos	83	82	81	81	80	80	80	79	78	77	75
Mais de 70	17	18	19	19	20	20	20	21	22	23	25

FONTE: BALANÇO SOCIAL DO IPERGS (1999-00).

No que tange à **assistência médica**, com o repasse do Tesouro do Estado de quase a metade dos recursos (3,5% para Estado e 3,6% para servidores), esta vem se mantendo superavitária ao longo da década de 90. Até 1985, era deficitária, invertendo a

situação a partir daquele ano com os 3,5% repassados pelo Estado, conforme determina a Lei n.º 8.191/86. Pela Tabela 4.1 do Anexo, nota-se que as receitas têm crescido em ritmo superior às despesas; todavia, a partir de 1997, o superávit da assistência médica decaiu de 41,1% para 29,1% da receita bruta em 2000.

Os gastos com a **assistência médica**, embora crescentes em relação a 1997, apresentaram leve declínio a partir de 1998 em termos reais (Tabela 4.1 do Anexo). A receita, nesse período, estabilizou-se. O superávit de 2000 sofreu uma redução de 30% em relação ao de 1997, tendo passado de R\$ 171,5 milhões para R\$ 120,9 a preços de dez./00 (Tabela 4.1 do Anexo).

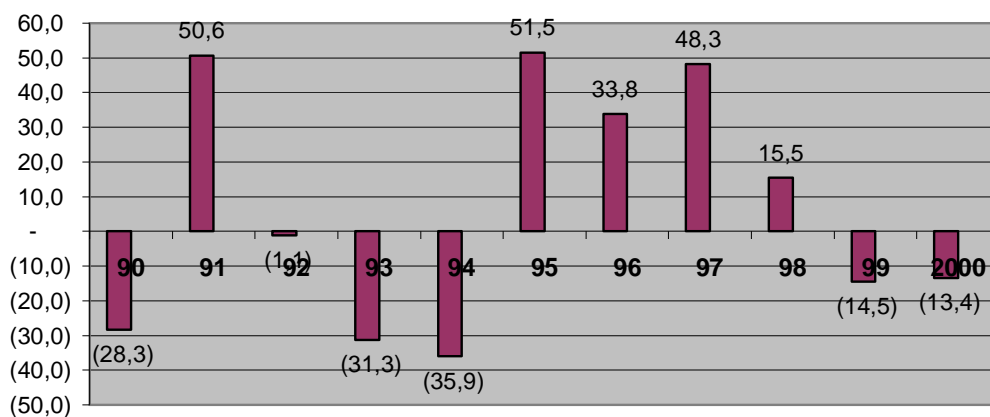
Apesar de os serviços prestados ao contribuinte terem aumentado, a queda do custo médio real dos mesmos, na sua maioria, impediu uma maior expansão dos gastos com assistência médica (Tabelas 10 e 10.1 e 10.2 do Anexo).

Sempre que ocorre crescimento da folha de pagamento, o déficit do Instituto diminui, porque o reflexo nas pensões (5,4%) é menor que o reflexo na assistência médica (7,1%). Isso antes do advento da pensão integral em 1998. Com sua ocorrência, a situação modifica-se.

Conjugando-se os resultados da **assistência médica** e da previdência, descritos na Tabela 5 do Anexo, no decorrer do período 1990-00, verifica-se que estes sempre foram positivos no período 1995-98. Nesses anos, embora ocorressem grandes déficits nas pensões, a **assistência médica** apresentou expressivos superávits, superando com folga os déficits na previdência. O crescimento do superávit na assistência médica no período citado deveu-se à expansão da receita, causada pelo crescimento real da folha de pagamento do Estado, o que se constata no comportamento crescente do valor médio das quotas de pensões (Tabela 4 do Anexo). O Gráfico 3 mostra o resultado conjugado da **assistência médica** e das **pensões** no decorrer do período 1990-00.

Gráfico 3

Demonstrativo do resultado conjunto da assistência médica e da previdência do IPERGS - 1990-00 (R\$ milhões)



FONTE: Tabela 5 do Anexo.

3. Pensões integrais

Até out./01, haviam sido concedidas 22.959 quotas de pensões integrais por determinação judicial, acarretando um acréscimo mensal de gastos da ordem de R\$ 13.324.179,33 em relação à folha normal das pensões (Tabela 6 do Anexo). Com isso, passaram a se beneficiar das pensões integrais 44% dos pensionistas, implicando um acréscimo de 45,14% na despesa com as pensões.

O montante do acréscimo da despesa com pensões em virtude da integralidade, nos exercícios de 1998, 1999, 2000 e 2001 (até outubro), está expresso na Tabela 7 e na Tabela 6 do Anexo.

Tabela 7

Evolução da despesa com a integralidade das pensões – 1998-01

ANOS	QUOTAS DE PENSÃO	VALOR (R\$ 1,00)	RELATIVO
1998	4 780	25 996 832	100,0
1999	10 807	67 426 579	259,4
2000	17 058	106 066 339	411,0
2001	22 959	120 995 019	465,4
TOTAL	-	320 484 769	-

FONTE: Tabela 6 do Anexo.

O valor líquido de pensões integrais pendentes de pagamento no ano 2000 era de R\$ 65.628.537,06, conforme Balanço Social 2000.

3.1 – Reflexo financeiro da integralização das pensões

Segundo o art. 27 da Lei Estadual n.º 7.672/82, a pensão por morte corresponde a uma quota familiar de 45% do salário benefício, mais 5% por dependente, no máximo de 11. O recebimento integral do salário benefício só ocorre quando atingir o número limite de dependentes referido.

Considerando-se uma relação **quotas de pensão/número de pensões** de 2, pode-se calcular o percentual médio da pensão *vis-à-vis* ao salário de contribuição, assim:

Valor da pensão média = $45\% + 5\% \times 2 = 55\%$ do salário de contribuição.

Grosso modo, pode-se considerar que o fator médio para a integralização das pensões será de 81,82%:

Fator médio da integralidade = $((1/0,55) - 1) \times 100 = 81,82\%$

Isso significa dizer que a integralização da pensões equivale a crescer em 81,82% o valor da folha normal das pensões. Como em out./01 as integralizações representavam 45,14% da folha normal das pensões (Tabela 6 do Anexo), o percentual necessário para integralizá-las em 100% será de 36,68%.

Assim sendo, com base nos dados de out./01, tem-se, na Tabela 8, a estimativa da integralização total das pensões do IPERGS.

Tabela 8

Estimativa anual da integralização total das pensões do IPERGS – out/01

<i>ITENS</i>	<i>VALOR (R\$ 1,00)</i>
1. Valor folha normal de out./01	29 518 814
2. Folha da integralidade relativa ao mesmo mês: 45,14% s/item1	13 324 180
3. Subtotal	42 842 994
4. Valor a integralizar das pensões: 36,68% sobre o item 1	10 827 501
5. Total mensal com 100% de integralização	53 670 495
6 . Total anual das pensões: (Item 5 x 13)	697 716 435

O exercício feito acima está muito próximo ao do cálculo atuarial. Segundo o **Relatório RAPI455**, da Administração de Previdência do IPERGS, de outubro de 2001, **o valor mensal da integralização total das pensões seria de R\$ 52.649.721,00, o que corresponde a um total anual de R\$ 684.446.373,00.**

Em relação à soma da folha normal das pensões com a folha da integralidade, no mês de outubro de 2001, a integralização, quando implementada em 100%, implicará um aumento de despesa nesse item da ordem de R\$ 10,4 milhões mensais. Em termos anuais, tal incremento será da ordem de R\$ 135,2 milhões.

Levando-se em conta o cálculo atuarial, o custo anual das pensões quando integralizadas em 100%, da ordem de R\$ 684.446.373,00, equivalerá a 2,8 vezes, aproximadamente, sua receita de contribuição previdenciária, que deverá se situar em torno de R\$ 240 milhões no exercício 2001. Em decorrência, seu déficit previdenciário anual será cerca de R\$ 444 milhões.

4 – O projeto da Comissão de Alto Nível

Segundo o Anteprojeto de Lei Complementar apresentado pela denominada Comissão de Alto Nível, haverá uma contribuição para o **Fundo Estadual de Previdência**, de natureza previdenciária e caráter permanente, e para o **Fundo de Transição ao Regime Próprio**, de natureza financeira e de caráter temporário.

O Fundo Estadual de Previdência objetiva dar cobertura aos benefícios previdenciários de responsabilidade do Regime Próprio de Previdência Pública do Estado e será composto, de acordo com o art. 4º:

“Art.4º - O **Fundo Estadual de Previdência (grifo nosso)** será composto:

- I – pela contribuição dos servidores ativos, a qual corresponderá a 5,6% (cinco vírgula seis por cento) de sua remuneração;
- II – pela contribuição dos servidores inativos, desde que tenha ingressado no serviço público estadual após a edição da presente Lei, correspondendo a mesma a 5,6% (cinco vírgula seis por cento) de seus proventos;
- III – pela parcela de contribuição prevista da Lei 7672, de 19 de junho de 1982, destinada ao atendimento dos benefícios previdenciários;
- IV – pelas reservas técnicas, formadas conforme descrito no § 1º deste artigo;
- V – pela contribuição do Estado.

§ 1º - As reservas técnicas serão constituídas pelos bens e direitos patrimoniais e econômico-financeiros disponíveis no Fundo Estadual de Previdência, sendo destinadas ao cumprimento de suas obrigações previdenciárias, e serão formadas a partir dos seguintes recursos:

- I – as contribuições sociais devidas pelos segurados do Regime Próprio de Previdência Pública Estadual, estabelecidas nesta lei;
- II – as contribuições do Estado;
- III – os recursos provenientes da compensação financeira entre os regimes previdenciários;
- IV – os recursos auferidos por meio da exploração econômica ou da alienação de imóveis, pertencentes ao Estado e ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS, que tenham sido ou venham a ser destinados à finalidade previdenciária;
- V – os fundos de natureza previdenciária pertencentes ao IPERGS;
- VI – os rendimentos auferidos nas aplicações financeiras de recursos do Fundo;
- VII – recursos oriundos da carteira imobiliária do IPERGS;
- VIII – outros recursos que venham a ser aportados pelo Estado ou por doações.”

No *caput* do art. 9 da referida proposta, procura-se adequar o Fundo Estadual de Previdência às normas propostas pela legislação federal²:

“Art. 9 – A contribuição do Estado para o Fundo Estadual de Previdência corresponderá ao dobro da contribuição do segurado para o mesmo Fundo”.

O Fundo de Transição do Regime Próprio objetiva dar cobertura ao déficit financeiro do regime de previdência. O art.11 dispõe sobre a contribuição mensal do Estado, dos segurados e dos pensionistas para o referido Fundo:

“Art. 11 – A contribuição mensal do Estado, dos segurados e dos pensionistas para o Fundo de Transição do Regime Próprio dar-se-á nas seguintes proporções:

I – a contribuição do Estado, na forma estabelecida no § 4º do artigo 10 desta Lei;

II – as contribuições dos segurados, observado o estabelecido no inciso II do parágrafo 1º e parágrafo 2º, ambos do art.10 desta Lei, serão de 3% (três por cento) sobre os proventos dos servidores inativos, sobre as pensões e sobre a remuneração dos servidores ativos, conforme disposto no § 2º do art.4º.

Os parágrafos do art.10 referidos assim se expressam:

§ 1º- O Fundo será formado por contribuições extraordinárias:

I - dos Poderes Executivo, judiciário e Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, das autarquias e das fundações de direito público, na exata proporção dos valores despendidos relativamente ao total de pessoal ativo, inativo e das pensões pagas de cada um dos Poderes e órgãos referidos;

II – dos servidores ativos, inativos pensionistas.

§ 2º - As contribuições extraordinárias dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas serão devidas por um prazo de 12 (doze) anos, a contar da vigência desta lei”.

Nos parágrafos 3º e 4º do art.10, observa-se que os recursos do Fundo de Transição serão arrecadados pela Secretaria Estadual da Fazenda e define-se como serão as contribuições extraordinárias do Estado:

“3º - Os recursos do Fundo serão arrecadados pela Secretaria Estadual da Fazenda e utilizados, exclusivamente, para o pagamento de benefícios previdenciários devidos aos segurados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência do Estado que excederem as disponibilidades do Fundo Estadual de Previdência.

“4º - As contribuições extraordinárias do Estado referidas no parágrafo 1º deste artigo, serão equivalentes ao montante necessário para a cobertura do déficit decorrente da inadequação entre receitas e despesas do Fundo Estadual de Previdência, descontada a contribuição dos servidores prevista no inciso II do parágrafo 1º deste artigo, devendo ser aportadas até o prazo legal para o pagamento dos proventos e das pensões”.

² . Conforme o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias (LC 101/2000, Art. 53, Inciso II), a relação despesa previdenciária e a receita previdenciária, no exercício de 2001, é de 10:1.

Em síntese, o IPERGS passaria a ser o executor do Sistema Estadual de Previdência Pública do Rio Grande do Sul, para o qual passaria a haver as contribuições para os dois Fundos já referidos, cabendo ao Estado complementar o que fosse insuficiente para o atendimento das obrigações previdenciárias (aposentadorias e pensões), naturalmente, num montante bem superior ao que vier a ser arrecadado.

Na Tabela 9, faz-se uma comparação entre as atuais alíquotas contributivas do IPERGS e a proposta pelo Governo.

Tabela 9

Comparativo entre as contribuições dos servidores para o IPERGS e a da Comissão de Alto Nível

ORIGEM	FINALIDADE	ATUAL	PROPOSTA	ACRÉSCIMO (%)
Servidores ativos	Previdência	7,4	11,0	3,6
	Fundo de transição	-	3,0	3,0
	Assistência médica	3,6	3,6	-
	Total	11,0	17,6	6,6
Servidores inativos	Previdência	5,4	5,4(1)	-
	Fundo de transição		3,0	3,0
	Assistência médica	3,6	3,6	-
	Total	9,0	12,0	3,0
Pensionistas	Assistência médica	2,0	2,0	-
	Fundo de transição		3,0	3,0
	Total	2,0	5,0	3,0

FONTE: Anteprojeto da Comissão de Alto nível.

(1) Somente os que ingressarem no serviço público após a edição dessa lei é que estarão sujeitos a um aumento de 5,6% na contribuição.

O acréscimo na receita previdenciária proveniente do aumento da contribuição do associado está demonstrado na Tabela 10 e na Tabela 15 do Anexo.

Tabela 10

Repercussão financeira da proposta da Comissão de Alto Nível

ITENS	(R\$ 1,00)		
	FUNDO DE PREVIDÊNCIA	FUNDO DE TRANSIÇÃO	TOTAL
Folha de ativos	82 430 572	68 692 143	151 122 716

Folha de inativos	-	57 457 821	57 457 821
Pensionistas de Estado	-	1 069 623	1 069 623
Pensionistas do IPE	-	21 953 369	21 935 369
TOTAL	82 430 572	149 154 956	231 585 528

FONTE: Tabela 14 do Anexo.

Conforme já referido, somente para integralizar as pensões que ainda não obtiveram esse tratamento, serão necessários R\$ 135,9 milhões. Em outros termos, a integralização de todas as pensões representará uma folha anual da ordem de R\$ 684,4 milhões, tomando-se com base o mês de outubro de 2001, e o déficit previdenciário do Instituto atingirá R\$ 444 milhões.

Conclui-se, assim, que a repercussão financeira da proposta apresentada (R\$ 231,5 milhões), a despeito de reduzir os vencimentos líquidos nominais dos servidores públicos, corresponde a 50% do déficit previdenciário do Instituto, embora represente uma importância superior ao que falta para complementar a integralização plena das pensões.

5 - Situação patrimonial

5.1 - Ativo

O ativo de uma entidade qualquer é constituído de bens e direitos. No caso do IPERGS, os bens representam apenas 2,31%, e os créditos, 66,56%. O que falta para completar os 100%, na ordem de 31,13%, constitui o passivo real a descoberto (Tabela 12.1 do Anexo).

O passivo real a descoberto é, na verdade, **déficit de reservas técnicas**. No entanto, tal déficit é muito maior, a considerar-se a natureza de seus créditos, onde a dívida total do Tesouro do Estado, da ordem de R\$ 1.468,6 milhões, representa 64,7% do ativo real do IPE, praticamente dois terços.

Essa afirmação decorre do fato de serem reduzidas as possibilidades de cobrança dessa dívida, diante da difícil situação financeira do Estado.

5.1.1 - A dívida do Tesouro do Estado

Do montante de R\$ 1.406,8 milhões inscritos em dívida ativa, R\$ 1.385,0 milhões (98,45%) é devido pelo Tesouro do Estado.

O total da dívida ativa teve a seguinte origem: quota de previdência (55,42%), quota de custeio assistência médica (17,86%) e contribuição dos segurados (18,02%), dentre outros menos significativos.

Quanto ao Estado, sua dívida tem a seguinte origem.

Tabela 11

Composição da dívida do Tesouro do Estado com o IPERGS - 2000

ORIGEM	VALOR (R\$ 1,00)	%
Quota de custeio à assistência média	247 292 753,23	17,86
Quota de previdência	767 576 095,43	55,42
Quota de melhoria das pensões	120 557 487,73	8,70
Contribuição dos segurados	249 551 502,31	18,02
TOTAL	1 384 977 838,70	100,00

FONTE: Tabela 13 do Anexo

A quota da previdência, prevista no art.42, letra "c", destina-se à cobertura das despesas administrativas da Autarquia. Como nunca, ou quase nunca, foi repassada, o IPERGS lançou mão de outras fontes para essa finalidade.

O mais grave é o Estado não haver repassado R\$ 249,5 milhões de contribuição dos segurados, o que se constitui em apropriação indébita.

Também não foram repassados recursos para o custeio da assistência médica e para a melhoria das pensões, conforme se verifica na Tabela 11.

Segundo informação do IPERGS, a dívida está atualizada monetariamente e com juros de mora até 1999 (taxa de juro de 6% mais a correção pelo IGP-M). Para 2000, não houve atualização.

5.2.1 - Créditos

Grande parte desse item (79,9%) refere-se a devedores por financiamentos habitacionais no montante de R\$ 623,8 milhões. O segundo maior devedor é o Estado,

representando R\$ 83,5 milhões (10,7%), também com a mesma origem dos valores inscritos em dívida ativa. A dívida do Estado, nesse item, teve a seguinte origem.

Tabela 12

Composição dos créditos do IPERGS junto ao Tesouro Estadual - 2000

ORIGEM	VALOR (R\$ 1,00)	%
Quota de custeio à assistência média	13 257 715,11	15,86
Quota de previdência	46 590 282,64	55,74
Quota de melhoria das pensões	12 004 000,79	14,36
Assistência médica de ex-combatentes	5 030 841,04	6,02
Contribuições	6 460 207,55	7,73
Empréstimos e serviços	239 674,06	0,29
TOTAL	83 582 721,19	100,00

FONTE: Tabela 14.1 do Anexo.

5.2 Passivo

O passivo é dividido em financeiro e permanente. Segundo o Balanço Geral do Estado, estavam registrados no passivo financeiro R\$ 232,8 milhões (7,04%), e no passivo permanente, R\$ 3.071,8 milhões (92,96%).

5.2.1 – Passivo financeiro

O passivo financeiro, que representa as dívidas de curto prazo, estava, em 31.12.00, em R\$ 232,8 milhões.

Deve ser considerado, no entanto, que muita despesa deixou de ser lançada. Para ter-se uma idéia mais exata da situação, tomam-se os dados apresentados no último balancete, em 30.09.01, acrescidos das despesas não lançadas, como se vê na Tabela 13.

Tabela 13

Passivo financeiro do Estado ajustado – 30.09.01

	(R\$ 1,00)
<i>Saldo apresentado no balancete de 30.09.01</i>	268 095 275,93
Precatórios judiciais de 2001 não empenhados	118 390 486,80
Integralizações de pensões não empenhadas – 2000	37 861 485,21
Integralizações de pensões não empenhadas – 2001	51 029 223,16
TOTAL	475 376 471,10

FONTE: DIVISÃO DE CONTABILIDADE – IPERGS.

Os valores disponíveis e a realizar constantes do ativo financeiro do Instituto³ são de apenas R\$ 1.969.149,08. **Com isso, o coeficiente de liquidez corrente é de 0,004, ou seja, para cada R\$ 1.000,00 a pagar, o IPE dispõe de R\$ 4,00.**

O montante geral dos precatórios não pagos estão demonstrados na Tabela 14.

Tabela 14

Precatórios judiciais do IPE não pagos

ANOS	TRABALHISTA (R\$ 1,00)	ALIMENTAR (R\$ 1,00)	TOTAL (R\$ 1,00)	OBSERVAÇÃO
1999	1 057 682,09	6 201 323,94	7 259 006,23	Empenhado
2000	3 735 033,07	43 586 276,52	47 321 309,59	Empenhado
2001	1 643 554,36	116 746 932,44	118 390 486,80	Não empenhado
TOTAL	6 436 269,52	166 534 532,90	172 970 802,42	-

FONTE: DIVISÃO DE CONTABILIDADE – IPERGS.

5.2.2 – Passivo permanente

O passivo permanente divide-se em dos itens: Dívida Fundada Interna e Reservas Técnicas.

³ Desconsiderada a conta Diversos Responsáveis no valor de R\$ 167.243.109,45, por não representar, de fato, valor a ingressar na entidade.

O item Dívida Fundada Interna constitui os débitos do IPERGS para com o Sistema Financeiro da Habitação, no montante de R\$ 378,8 milhões. O valor a receber dos mutuários relativo a essa operação consta do ativo permanente é de R\$ 623,7 milhões.

5.2.2.1 – Reservas técnicas

As reservas técnicas, num total de R\$ 2.693.012.436,68, são calculadas tomando-se como base a última folha de pensionistas do exercício e o prazo esperado para a manutenção do benefício, levando em consideração as características da população de pensionistas.

O cálculo do valor das reservas foi efetuado com base na sistemática de concessão de pensões de que trata a Lei n.º 7.672/82 (45% + 5% por dependente).

Segundo a Azulprev, com o advento da pensão integral, haverá um impacto de 81% sobre o valor da folha de pensionistas.

Além disso, em muitos estados e até no RS, o Supremo Tribunal Federal tem decidido que as pensões devem ser pagas de maneira integral, desde o advento da Constituição de 1988.

Com base nesses fatos, o valor calculado pela Azulprev para 1997 está demonstrado na Tabela 15.

Tabela 15

Montante necessário de reservas técnicas – 1997

(R\$ 1 000,00)

<i>ESPECIFICAÇÃO</i>	<i>VALOR</i>
Reservas técnicas de acordo com a Lei n.º 7.672/82	2 634 658
Adicional de reservas técnica em virtude da pensão integral	2 200 000
Dívidas por retroatividade do benefício integral	2 300 000
TOTAL	7 134 658

FONTE: Consórcio Azulprev.

Convém salientar, no entanto, que as decisões judiciais retroagiram não a 1988, mas há cinco anos, contados da **data da solicitação do pensionista**. Em função disso, o montante de dívidas por retroatividade do benefício integral não atinge o valor calculado pela Azulprev.

Por outro lado, a formação de reservas técnicas, embora respaldada na legislação, não tem sentido quando se trata de regime de repartição corrente, sendo um procedimento pertinente ao regime de capitalização.

No regime de repartição corrente, onde os que contribuem mantêm ou devem manter os que estão recebendo o benefício, não há necessidade de reservas técnicas calculadas nos moldes do IPERGS.

As reservas que se fazem necessárias são para cobrir possíveis riscos, mas que devem ser dimensionadas com base em outras variáveis.

Segundo a Azulprev, no entanto, independentemente de o regime ser de repartição corrente ou de capitalização, o passivo do Instituto deve incorporar o valor de R\$ 2,3 bilhões antes referidos, valor este que, conforme salientado, é bem menor, pelo fato de as pensões não retroagirem a 1988.

6. Considerações finais

Como se viu, o Governo Estadual propõe a criação de dois fundos, um de natureza previdenciária e de caráter permanente e outro de natureza financeira e de caráter temporário. A repercussão financeira desses fundos cobre apenas 50% do déficit previdenciário previsto para o IPERGS. Percebe-se, pois, que se trata de uma reforma no regime de previdência de caráter não estrutural, paliativa, nitidamente financeira, não apresentando uma solução estrutural para o problema previdenciário do Estado.

Segundo Mesa-Lago (1997, p.13), entende-se por **reforma não estrutural**:

“(...)as que tentam aperfeiçoar ou melhorar o sistema previdenciário público(...), mediante uma série de modificações, tais como tornando mais rigorosas as condições de elegibilidade, aumentando contribuições, reduzindo custos, aumentando a eficiência e assim por diante”.

Ainda segundo o autor, uma reforma estrutural implica inclusão no sistema de previdência do regime de capitalização individual, que pode conviver com um sistema público. As recomendações a seguir deveriam ser analisadas pelo Governo na busca de soluções estruturais para a crise que afeta o IPERGS.

1) A crise fiscal do Estado é derivada, em parte, do enorme peso dos inativos, e a falência financeira do IPERGS não pode ser resolvida sem um programa global de ajuste fiscal. Há uma relação íntima entre a questão previdenciária e o ajuste fiscal. A maioria dos estados têm apresentado deficiência em sua capacidade de investimento devido ao crescente comprometimento com os inativos e os pensionistas.

No campo financeiro, o Estado e o IPERGS possuem interesses adversos, porque a receita deste último tem 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 problema muito maior para o Estado. Por isso, a resolução da questão previdenciária exige, como pré-requisito, um conjunto de políticas de caráter administrativo e organizacional, objetivando compatibilizar os gastos com pessoal a um patamar adequado da receita corrente líquida. Além disso, a busca do crescimento real das fontes de receita própria do Estado, mediante o incentivo ao crescimento econômico, é outro elemento essencial dessas ações. Em suma, a solução deve ser conjunta, abrangendo o Estado, o Instituto e os servidores estaduais.

As seguintes ações deveriam estar claramente delineadas na proposta apresentada pelo Governo:

- a) definição de políticas de pessoal visando à redução do crescimento vegetativo da folha de pessoal do Estado;
- b) busca da apuração dos tempos de contribuição de outros regime de previdência, computados para efeito de aposentadoria, o que implica a

formatação de bancos de dados socioeconômicos dos servidores estaduais;

c) definição de uma política contributiva com base em um estudo atuarial consistente e devidamente atualizado. O último estudo atuarial foi elaborado pelo Consórcio Azulprev é de 1997.

d) ações efetivas visando à federalização da dívida do Estado junto ao IPERGS;

e) estabelecimento de uma política de contratação e de grau de reposição dos servidores públicos. Esse dispositivo decorre do fato de ser difícil, ou até impossível, a redução das vantagens dos servidores inativos, todas amparadas por direito adquirido.

2. A proposta insiste na manutenção do modelo de repartição simples como alternativa à crise do IPERGS, desconhecendo a opção para a criação de um fundo de capitalização. Ao afastar a possibilidade de criação dessa modalidade de fundo, o projeto do Governo exclui uma alternativa que foi apresentada pelo Consórcio Azulprev em 1998 e desconhece outras importantes reformas previdenciárias que vêm sendo discutidas em outros estados da Federação (Goiás e Sergipe, por exemplo).

Cabe lembrar que o plano original do IPERGS é a formação de um fundo de capitalização, mas, na prática, acabou funcionando em regime de repartição simples. Explica-se melhor a diferença entre o regime financeiro de repartição simples e de capitalização.

Num regime de repartição simples, 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.

Alternativamente, 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 não existem reservas constituídas que façam frente ao passivo atuarial representado pelos benefícios concedidos à massa atual de aposentados e pensionistas, bem como àqueles oriundos da cobertura do tempo de serviço a outros regimes para os servidores aposentados e também para o formado pelo tempo de serviço passado daqueles em atividade.

Assim, a capitalização desse sistema previdenciário é extremamente complexa. No RS, as perspectivas fiscais e os custos de financiamento das reservas previdenciárias, aliadas às projeções de crescimento com a massa de inativos e pensionistas, compõem um cenário no qual não se pode deixar de encontrar uma

solução estrutural para o problema que não se resume a uma simples elevação das alíquotas de contribuição, penalizando os servidores mediante a queda dos seus vencimentos nominais.

Nas audiências realizadas pela Comissão Especial para tratar de assuntos de previdência do Estado, **pode-se perceber que é vital conceber um sistema de capitalização em regime progressivo tão-somente para os novos servidores admitidos após uma data-limite a ser estabelecida em lei.** O novo sistema dará condições para a geração de excedentes financeiros que permitirão desonerar o Tesouro do Estado com os custos dos atuais servidores ativos e inativos.

Como bem observou o Dr. José Maurílio Lobato Castro, Gerente de Produtos da Área de Previdência da Caixa Econômica Federal, o desenho básico desse sistema pode ser feito da seguinte maneira. Em primeiro lugar, separam-se os atuais servidores, inativos e pensionistas, dos novos servidores que vierem a ingressar no Estado a partir de uma data D . Essa separação é apenas contábil, pois serve para a formulação de uma engenharia financeira na qual se assume que não será mais transferido para a geração futura o rombo previdenciário. Todo o novo servidor que ingressar saberá que entrará num novo regime, em equilíbrio financeiro e atuarial. Os novos servidores estarão num sistema previdenciário em regime de capitalização, e os recursos que irão para o fundo de previdência serão carregados para aplicações financeiras em conformidade com parâmetros legais.

Mantida a atual formatação do projeto, o Governo estará transferindo para a nova geração de servidores estaduais o rombo previdenciário do Instituto e, simultaneamente, onerando os atuais servidores, fazendo com que os mesmos paguem a conta pelo rombo acumulado. O grande desafio será criar uma regra de transição justa para os atuais ativos, inativos e pensionistas, o que não impede um aumento de alíquotas (talvez escalonado no tempo, da mesma forma como foi realizado na Bahia). É necessário discutir com transparência a questão da elevação de alíquotas, sendo competência exclusiva do Executivo encaminhar o assunto.

O regime adequado para enfrentar os custos de transição é a

manutenção do regime de repartição simples para os atuais servidores ativos, inativos e pensionistas, todavia o Estado deve assumir, de fato, seus compromissos previdenciários e se adequar às normas legais vigentes.

3. Cabe registrar a proposta defendida pelos Deputados César Busatto e Otomar Vivian para a constituição um fundo de ativos no qual possam ingressar as ações de empresas estatais, como as do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A. (Banrisul), da Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (Corag), da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), da Companhia Rio-Grandense de Mineração (CRM), da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul (Sulgás) e da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (Procergs), empresas controladas que poderiam criar um lastro para esse fundo. Existem, pois, fontes de recursos passíveis de capitalização de um fundo previdenciário, estando demonstradas nos itens que seguem:

Contribuições do Governo gaúcho:

- a) os recebíveis da General Motors (GM), decorrentes do retorno dos financiamentos de capital de giro concedidos pelo Governo gaúcho a essa empresa;
- b) transferência, sob consignação, do estoque da dívida ativa em cobrança judicial;
- c) imóveis do Estado;
- d) transferência das participações acionárias do Estado para o Fundo;
- e) contribuição mensal correspondente a um percentual incidente sobre a folha dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas;
- f) doações e outras receitas não previstas no orçamento estadual.

Incorporação de ativos líquidos do IPERGS:

Contribuições a serem realizadas pelos servidores e pensionistas:

Créditos junto ao INSS.

No estudo do Consórcio Azulprev (1998), estimou-se, em parte, as fontes de financiamento acima descritas como sendo passíveis de capitalizar o fundo previdenciário. Essas fontes totalizariam aproximadamente R\$ 1,4 bilhões (a

valor presente de 2000) e estão descritas na Tabela 18 do Anexo. Cabe frisar que os valores das participações acionárias do Estado, conforme o Balanço Geral do Estado (2000), não estão a preços de mercado, sendo avaliadas em relação ao patrimônio líquido das empresas controladas.

4. 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 atividades de investimento. Os beneficiários do fundo de previdência precisam evitar estratégias contábeis e financeiros, cujo fim último é dar folga de caixa ao Tesouro Estadual e garantir recursos para os governos gastarem. O modelo da Funprev, no Estado da Bahia, que é um fundo contábil e financeiro ligado às Secretarias da Fazenda e da Administração do Estado, não parece ser o melhor para o caso gaúcho. No período de implantação do fundo, a questão central é não permitir que os governos canalizem suas reservas para outras atividades de fomento ou custeio da máquina pública. 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.

Nos parágrafos 3º e 4º do art.10, observa-se que os recursos do Fundo de Transição serão arrecadados pela Secretaria Estadual da Fazenda. Não consta na proposta nenhuma menção de que recursos da arrecadação previdenciária não poderão ir para o Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado (SIAC). Conforme o voto do Relator do Parecer Prévio de 2000 das Contas do Governo do Estado, do Tribunal de Contas do Estado, esse sistema não está atendendo aos objetivos traçados pelo Decreto n.º 33.959/91 e apresenta anomalias contábeis.

5. O projeto deve separar as áreas de saúde e previdência, colocando-as em órgãos diferentes, para evitar que os recursos de uma sejam utilizados em outra. Isso decorre do fato de os compromissos com a saúde serem imediatos, adaptando-se, em decorrência, ao regime de repartição simples. Já a previdência deve adotar o regime de capitalização, onde todos os recursos devem ser devidamente aplicados

com vistas à obtenção de rendas para o atendimento das obrigações previdenciárias futuras.

6. Por fim, o aumento de alíquota proposto não poderia estar desvinculado de uma política salarial única para o conjunto dos servidores estaduais. Sem essa política compensatória, haverá queda nominal dos salários da maioria dos servidores, o que, na atual conjuntura, criará uma enorme tensão nas relações sindicais entre o Governo e suas entidades de classe.

7. Uma das fontes de capitalização do fundo de previdência é a redução do comprometimento do pagamento da dívida intralimite com a União, referente à renegociação ocorrida em 1998 e suas alterações, transferindo a diferença resultante para o fundo de previdência do Estado. Esses recursos serão destinados exclusivamente para fins previdenciários e ficarão em conta especial a ser administrado pela gestão do referido Fundo, sendo proibida sua inclusão no Caixa Único do Estado.

É o Relatório.

Sala das Sessões , 26 de fevereiro de 2002.

Deputado Otomar Vivian
Presidente

Deputado Maria do Rosário

Deputado João Luiz Vargas
Relator

Deputada Edson Portilho

Deputado Valdir Andres

Deputado Manoel Maria

Deputado Edeimar Vargas

Deputado César Busatto

Deputado Jair Foscarini

Deputado Kalil Sehbe

Deputado Onyx Lorenzoni

Deputado Jorge Gobbi

Bibliografia

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.

CALAZANS, Roberto B. (2001). A crise dos gastos com inativos no RS e o fundo estadual de previdência. Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS. Disponível na Internet via [WWW http://www.sindaf.com.br/artigos técnicos](http://www.sindaf.com.br/artigos_técnicos).

Mesa-Lago. Carmelo. (1997). Análise comparativa da reforma estrutural do sistema previdenciário realizada em oito países latino-americanos: descrição, avaliação e lições. **Conjuntura Social**. Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social. V.8 n.4, out/nov/dez.

CONSÓRCIO AZULPREV. (1998). Brasília. (vários relatórios).