

REGIME DE PREVIDÊNCIA PARA SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS NO BRASIL:

CONTEXTO, HISTÓRIA
E LIÇÕES
DA REFORMA





Prática Global de Proteção Social e Emprego

América Latina e Região do Caribe

Março 2022



Agradecimentos

A preparação deste relatório foi liderada por Asta Zviniene (Especialista Sênior em Proteção Social), Rovane Schwengber (Especialista em Proteção Social) e Raquel Tsukada Lehmann (Consultora), com importantes contribuições de Rafael Amaral Ornelas (Consultor), Fabiano Silvio Colbano (Economista Sênior), Daniel Ortega Nieto (Especialista Sênior em Governança), Sara Brolhato de Oliveira (Consultora), Francisco Luis Lima Filho (Consultor) e Felipe Drumond (Consultor). A equipe também agradece pelos comentários de Robert Palacios (Especialista Líder), Heinz Rudolph (Economista Líder do Setor Financeiro), Allex Albert Rodrigues (Subsecretário do RPPS, Ministério do Trabalho e Previdência Social), Marcos Mendes (Economista, Pesquisador Associado do Insper), e membros do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV), além de dados administrativos e comentários generosamente compartilhados por diversos pesquisadores e autoridades dos governos federal e estaduais. Por fim, a equipe se beneficiou de orientações recebidas de Rafael Munoz Moreno (Líder de Programa) e Anita Schwarz (Economista Líder), e da liderança de Paloma Anós Casero (Diretora do Banco Mundial para o Brasil), Pablo Ariel Acosta (Líder de Programa) e Pablo Gottret (Gerente de Prática).

Índice

1 Sumário Executivo
página 6

2 Introdução
página 16

3 Evolução do serviço público
no Brasil desde 1988
página 20

4 As consequências fiscais da
expansão do serviço público
e da maturação dos planos
de previdência
página 32

5 Contribuição de políticas
de RH para o crescimento
dos gastos com salários e
aposentadoria
página 42

6 Resposta da política
previdenciária anterior a
aumentos nos gastos com
aposentadoria
page 52

7 Adoção da reforma federal
de 2019 por governos
subnacionais
página 64

8 Lições e
recomendações
página 80

9 Referências
página 84



Sumário Executivo

1



1. Sumário Executivo

O sistema previdenciário brasileiro consome uma proporção superdimensionada dos gastos com proteção social. Ele compreende o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abrange os trabalhadores do setor privado, e mais de dois mil Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), fornecendo seguridade aos servidores públicos em nível federal e subnacional. Enquanto o total de membros do RPPS representa apenas cerca de 10% da cobertura pelo RGPS, seus gastos totalizam quase metade das despesas de aposentadoria do RGPS.

Esta publicação procura apresentar uma visão integrada do RPPS, sua influência nos orçamentos subnacionais e sua interação com as políticas de recursos humanos. Após uma breve introdução, o Capítulo 3 começa documentando a história do serviço público e seus regimes previdenciários, buscando explicar como os RPPS subnacionais se tornaram tão grandes, dispersos e difíceis de reformar. As consequências fiscais da expansão e amadurecimento dos regimes de previdência do serviço público subnacional, incluindo o papel do RPPS nos desafios e políticas fiscais dos últimos anos, são discutidas no Capítulo 4. O Capítulo 5 tenta expor importantes ligações entre as políticas de previdência e recursos humanos e defende a necessidade de uma abordagem política integrada. O Capítulo 6 descreve a história das tentativas anteriores de reforma do RPPS, enquanto o Capítulo 7 se concentra nos efeitos da reforma previdenciária federal de 2019 nos regimes de previdência dos servidores públicos subnacionais. O documento termina com lições e recomendações de políticas para o futuro.

História do funcionalismo público e RPPS. Anteriormente à adoção da Constituição de 1988, o número de servidores públicos era bastante reduzido no país. A Constituição estabeleceu o acesso universal aos serviços públicos, o que levou ao aumento da demanda e ao aumento do número de servidores públicos, especialmente em nível municipal. Também foram introduzidas grandes mudanças na forma de contratação, concedendo aos servidores públicos proteções legais importantes e estrutura de remuneração retroativa, o que culminou em aposentadorias de valor elevado após os aumentos salariais acentuados ao longo da vida profissional.

Desde então, a esmagadora maioria dos trabalhadores tem um vínculo vitalício com seu empregador e, mesmo na qualidade de aposentados, são considerados “servidores públicos inativos”. O conceito de vínculo vitalício ajudou a criar uma expectativa implícita de que

a aposentadoria não deve implicar nenhuma mudança significativa na renda do servidor público. Isso se traduz na continuidade do pagamento do salário e benefícios associados ao último cargo antes da aposentadoria e nos aumentos salariais subsequentes. A onda de contratações de servidores públicos que se seguiu ao estabelecimento da Constituição de 1988, bem como as proteções legais e os generosos pacotes de benefícios concedidos aos servidores públicos na época são grandes eventos que influenciam o cenário fiscal e político dos governos subnacionais até hoje.

Papel dos gastos do RPPS nas finanças subnacionais. Durante as primeiras décadas, a criação destes novos planos de previdência generosos teve um efeito muito limitado sobre os governos subnacionais. No entanto, o começo do século XXI marcou o início de uma rápida maturação dos planos de previdência dos servidores públicos, o que levou a tensões nas finanças subnacionais e comprometimento da prestação de serviços e de investimentos. A tendência deve se manter, dado que a maturação completa da maioria dos sistemas subnacionais não deve ocorrer antes de 2040. Entretanto, a variabilidade dos níveis de maturação entre regiões e estados é considerável: os estados do norte tendem a apresentar um atraso neste processo e os estados do sul e sudeste já vêm lidando com a pressão sobre as finanças públicas há algum tempo. No total, metade da receita dos estados é gasta em salários, aposentadorias e outros custos com pessoal. Além disso, os gastos com pessoal, incluindo aposentadorias, aumentaram mais rapidamente do que o estoque da dívida pública, especialmente após 2009. Isso significa que parte dos empréstimos dos estados na última década foi utilizada para atender às crescentes obrigações de gastos com pessoal.

Políticas federais tentaram limitar o crescimento dos gastos subnacionais com pessoal moldando a trajetória das despesas fiscais dos governos locais. A instituição da CAPAG impôs limites ao endividamento dos governos subnacionais e permitiu ao governo federal supervisionar as despesas subnacionais. A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000 após o socorro do governo federal aos entes subnacionais, também ajudou a administrar melhor as finanças públicas subnacionais. Ela estabeleceu um teto de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para os gastos com pessoal, incluindo salários e aposentadorias.

Em decorrência do vigoroso crescimento econômico entre 2008 e 2014, a CAPAG e a Lei de Responsabilidade Fiscal permitiram alguma flexibilização nos limites de empréstimos, alguns dos quais encontraram seu caminho para a expansão da folha de pagamento do funcionalismo público. O Brasil, como um todo, aproximou-se do limite de 60% de gastos com pessoal no período 2015-2017, liderado pelos estados do Sul e do Sudeste, onde somente os gastos com aposentadoria já consomem em torno de 20% da receita estadual. No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal teve claramente um efeito nesta região, mantendo sua folha de pagamento em cerca de 35% da receita dos estados nos últimos 15 anos. Entretanto, os estados do Centro-Oeste e do Norte, com planos de previdência ainda imaturos e livres das restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, viram expansões significativas na folha de pagamento nos anos 2000, e gastam atualmente 40% da receita estadual apenas com salários, um índice substancialmente mais alto do que o de outros estados. Isso significa problemas futuros, uma vez que os planos de previdência desses estados inevitavelmente chegarão à

maturidade e exporão as falhas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dados municipais confiáveis são mais difíceis de se obter, mas em alguns aspectos a situação dos municípios é ainda mais alarmante no longo prazo.

O mecanismo de ajuste fiscal aquém do ideal, observado entre 2015-2016, decorre parcialmente da atual estrutura fiscal, que é em grande parte conceitualizada na relação entre gastos correntes e receitas correntes e não incentiva os estados a pensar adiante. Também está claro que as políticas macroeconômicas contundentes destinadas a controlar o crescimento da folha de pagamentos e das aposentadorias têm se mostrado ineficazes, o que requer um exame mais detalhado das questões microeconômicas que contribuem para a rigidez e a elevada taxa de crescimento dessas despesas.

Em resumo, o amadurecimento contínuo dos regimes de pensão tem pressionado e continuará pressionando ainda mais as finanças subnacionais pelo menos até 2040 com intensidade distinta em diferentes regiões. Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal, implementada com a ajuda do índice CAPAG e outras ferramentas, tenha tido algum efeito positivo, sua característica de prociclicidade e foco nos gastos correntes limitam sua eficácia como ferramenta para alcançar a prudência fiscal de longo prazo. Para ajudar os governos subnacionais enfrentar futuros desafios fiscais, o Ministério da Economia lançou recentemente vários programas para apoiar governos subnacionais em situação de dívida e/ou dificuldades fiscais, em troca do compromisso com as reformas fiscais. O forte compromisso com o controle dos gastos com pessoal é uma parte importante de todos esses programas. A pandemia da Covid-19 desviou a atenção dos governos dessas questões em 2020-2021, além de ter sido extremamente prejudicial para as finanças subnacionais de longo prazo e para a formação de capital humano, o que por sua vez reduz o potencial de crescimento de longo prazo. Portanto, a continuidade da agenda da reforma previdenciária tornou-se ainda mais importante e urgente após a pandemia.

Efeito das políticas de recursos humanos sobre o RPPS. O rápido crescimento das despesas com pessoal nos últimos anos tem sido impulsionado principalmente pela maturação dos planos de previdência, mas também tem sido fortemente influenciado por políticas de recursos humanos em nível micro. As idades médias de contratação, a retenção de trabalhadores com direito à aposentadoria, o uso de trabalhadores temporários e o número de horas de contratação de funcionários públicos contribuem para a elevada proporção de aposentados/trabalhadores. Os contratos de trabalho em geral também estão sobrecarregados com aumentos salariais acentuados e aposentadorias generosas. Isso dificulta a mobilidade profissional entre os setores privado e público, prejudicando o crescimento econômico.

Além das questões falhas na forma como está desenhada a carreira pública, outras características do serviço público dificultam o controle de gastos com pessoal. Cada um dos 5.572 municípios e os 27 governos estaduais têm prerrogativas para regular seu serviço público. Isso dá origem a uma série de regras e regimes diferentes, difíceis de supervisionar e regular, que podem incentivar abusos. Alguns exemplos incluem licenças e férias mal contabilizadas, que muitas vezes podem ser solicitadas uma segunda vez na forma de pag-



amentos monetários. Uma infinidade de bônus e pagamentos de remuneração variável aumenta ainda mais a folha de pagamentos. Alguns desses pagamentos são considerados “pensionáveis” e ficam atrelados aos aumentos das aposentadorias a serem pagas por muitos anos no futuro. O governo federal e alguns estados tentaram conter essas despesas, mas a supervisão é ainda menos rigorosa em nível municipal. Fica difícil ver como políticas de recursos humanos mais sensatas, eficientes e justas podem ser alcançadas sem a unificação e a simplificação das regras para o funcionalismo público, bem como maior transparência e responsabilidade por sua implementação. Também é imperativo que as políticas de recursos humanos em todos os ramos do governo sejam informadas por seus efeitos sobre os gastos com pensões, tanto no curto quanto no longo prazo.

Tentativas anteriores de reformar a previdência dos servidores públicos. Há muito tempo a política previdenciária tem sido foco de discussões sobre como limitar o crescimento das despesas com pessoal. Em nítido contraste com as políticas de recursos humanos, que têm sido pouco regulamentadas no nível federal, as regras de previdência que se aplicam a todos os regimes de RPPS foram consagradas na Constituição Federal. Dois dos princípios originais, integralidade e paridade, tornaram esses esquemas especialmente caros e continuam a se aplicar às pensões em pagamento hoje. O princípio da integralidade garante que a aposentadoria e o benefício de sobrevivência correspondam à totalidade do último salário do servidor como trabalhador ativo. A paridade significa que os aposentados, e seus sobreviventes, têm direito a todos os aumentos salariais, associados ao cargo do qual o ex-funcionário se aposentou.

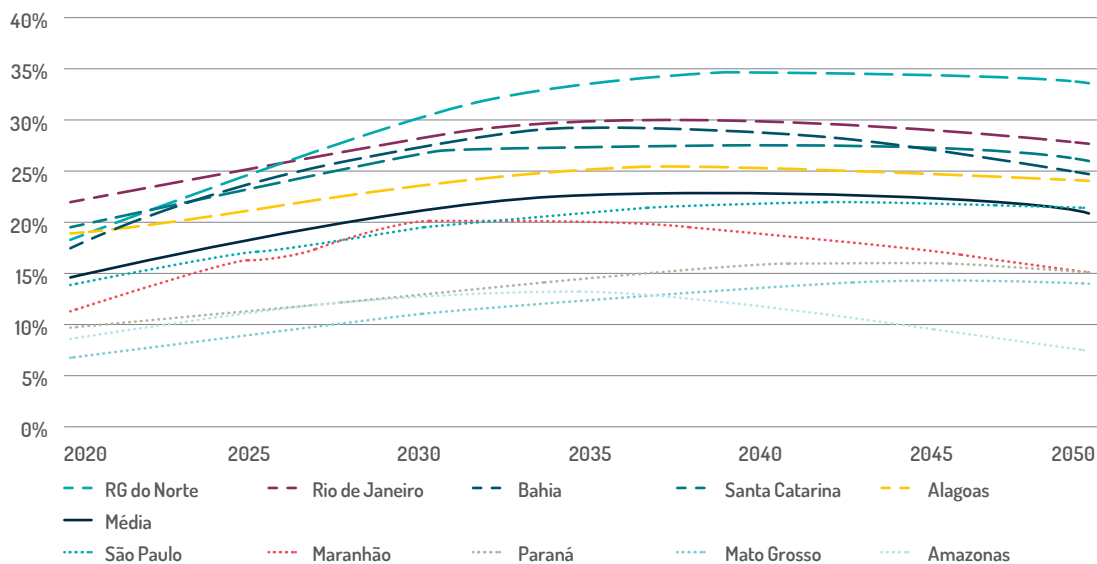
Houve múltiplas tentativas de reforma para reduzir a generosidade dos planos de pensão. A primeira reforma previdenciária que afetou o RPPS ocorreu em 1998 por meio da Emenda Constitucional 2020. A emenda removeu a generosa fórmula de benefício do texto constitucional e a submeteu à lei federal ordinária. Posteriormente, a reforma de 2003 aboliu tanto os princípios de integralidade como os de paridade para os servidores públicos admitidos após 2003. Um elemento crucial foi o fato de a reforma também ter excluído completamente os militares. Embora as medidas da reforma possam parecer leves, elas diminuíram consideravelmente a generosidade dos benefícios de aposentadoria vitalícia para novas admissões a partir de 2003. Como consequência, a reforma freou o crescimento das despesas previdenciárias dos professores e demais servidores contratados após 2003. No entanto, os efeitos de geração de poupança da reforma foram adiados por algumas décadas no momento da implementação da reforma, e os efeitos das regras previdenciárias anteriores a 2003 só deverão diminuir por volta de 2040. O custo de longo prazo de isentar policiais militares, os corpos de bombeiros militares e os oficiais das Forças Armadas da reforma de 2003 ainda deve pressionar as despesas dos governos subnacionais nos próximos anos.

A trajetória projetada de déficits previdenciários para outros estados segue um caminho semelhante. Em média, o aumento das despesas com a previdência estadual deverá ser em torno de 50%, dos atuais 15% da receita estadual para 22% nos próximos 15 anos. Entretanto, há uma grande dispersão entre os estados. Por exemplo, espera-se que o déficit previdenciário atinja 35% da receita no Rio Grande do Norte, ao passo que no Amazonas, que

investiu muito na promoção da sustentabilidade fiscal de seu sistema previdenciário, está previsto que o pico do déficit previdenciário atinja 13% da receita estadual.

Em paralelo às politicamente difíceis reformas da previdência, o governo federal há muito tempo incentiva os governos subnacionais a pré-financiar seus passivos previdenciários para se prepararem para o aumento esperado nos gastos com pensões. Isso era comumente feito por meio de uma política chamada "segregação de massas", que desviava as contribuições dos trabalhadores mais jovens para o fundo de reserva de pensão. No início, o lento acúmulo de pressão fiscal adicional devido à segregação da massa salarial era administrável, mas como os déficits atuais dos antigos fundos de pensão continuaram a crescer, muitos governos subnacionais decidiram abandonar essa política. Embora alguns dos primeiros adeptos da política com esquemas previdenciários ainda imaturos, como o estado do Amazonas, tenham claramente conseguido se beneficiar, manter a segregação da massa salarial pode ser muito caro para os estados que iniciam o processo quando a maturação do regime previdenciário já está bem avançada. Muitas vezes, os grandes custos atuais da política de segregação da massa salarial efetivamente proibiram os governos locais de adotar a introdução fiscalmente mais desejável de contas de poupança individuais complementares, o que lhes permitiria reduzir seus passivos previdenciários de longo prazo limitando os benefícios previdenciários do RPPS.

Projeção do déficit dos regimes RPPS por percentual da receita líquida atual – estados selecionados.



Fonte: Projeções do Banco Mundial utilizando dados fornecidos pelos governos estaduais.

Recentemente, a discussão política sobre a contenção dos custos da previdência estadual tem sido, de certa forma, em vão, centrada nas transferências estaduais para cobrir os déficits, os chamados *aportes*. No entanto, concentrar a atenção unicamente nos aportes, ou déficits previdenciários, permite celebrar as "melhorias" por meio de meras mudanças contábeis. Uma ideia tem sido exigir que os RPPS estaduais preparem Planos de Custeio

para a gestão de ativos e passivos, a fim de reduzir os déficits previdenciários e fortalecer a situação fiscal dos fundos de pensão no longo prazo. Embora o foco de longo prazo desta política deva ser celebrado, ela pode ter incentivado estados e municípios a transferirem ativos estaduais para fundos de pensão, o que não cria espaço fiscal adicional para investimentos estaduais e prestação de serviços públicos. O aumento das contribuições dos empregadores para os fundos de pensão deficitários incorre na mesma falha, ainda que tal abordagem possa ajudar a restringir politicamente a ineficiência dos gastos dos estados em outras áreas. Enquanto isso, as únicas soluções verdadeiras para deter o congestionamento do espaço fiscal estadual com custos de pessoal seriam encontrar maneiras de reduzir os gastos com salários e aposentadorias sem comprometer a prestação de serviços públicos. Isso, por sua vez, envolve a redução da injustamente alta remuneração vitalícia dos servidores públicos e a melhoria da eficiência da prestação de serviços.

Em retrospecto, as reformas previdenciárias de 1998 e 2003 foram capazes de deter o crescimento de longo prazo dos gastos com pensões dos funcionários públicos. No entanto, por terem aplicado o que estava disposto na reforma apenas aos funcionários públicos contratados após 2003 e isentar totalmente policiais militares, os corpos de bombeiros militares e os oficiais das Forças Armadas, essa estabilização do crescimento das despesas com pensões só será alcançada por volta de 2035-2040. As reformas administrativas de segregação da massa salarial e os esforços focados em limitar os déficits previdenciários tiveram algum sucesso, mas muitas vezes desviaram o foco principal de reduzir os gastos com pensões a fim de abrir espaço fiscal para investimentos estratégicos e melhoria dos serviços públicos.

Reforma da previdência de 2019. A incansável acumulação de pressões fiscais por causa do aumento das despesas com aposentadoria levou à Reforma da Previdência de 2019. Os novos mandatos federais com relação às aposentadorias subnacionais incluem a elaboração de Planos de Custeio, unificação da administração dos planos de previdência de diferentes órgãos governamentais sob uma única unidade de gestão, exclusão de benefícios de curto prazo dos RPPS, oferta de planos de previdência complementar aos servidores públicos que ganham salários acima do teto salarial obrigatório, imposição de uma alíquota mínima de contribuição individual de 14% e implementação de planos de previdência prescritos pelo governo federal para os militares. O cumprimento desses requisitos obrigatórios será tratado como condição necessária para a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária, que é o requisito para receber transferências e permissões discricionárias do Governo Federal para operações de crédito com bancos públicos federais.

A reforma previdenciária devolveu algum poder de decisão sobre a política previdenciária aos governos subnacionais, mas a Constituição Federal ainda mantém o direito de determinar as regras do regime de previdência aplicáveis aos servidores públicos federais, o qual foi imediatamente exercido. Além de melhorar a situação fiscal do plano de previdência dos servidores públicos federais, as mudanças também se destinavam a fornecer um modelo opcional para as reformas previdenciárias subnacionais que viriam a seguir. As reformas, incluindo o aumento da idade de aposentadoria para 62 e 65 anos para mulheres e homens respectivamente, a revisão da fórmula de benefícios de pensão e elegibilidade, o aumento da base de contribuição dos

aposentados e o subsídio para contribuições extraordinárias para aposentadoria, são opcionais para os governos subnacionais. Os governos subnacionais podem, em princípio, fortalecer suas reformas paramétricas além do que foi aprovado para o regime de servidores públicos federais. No entanto, até o momento, a maioria dos estados pioneiros optou por copiar ou enfraquecer a reforma dos servidores públicos federais, priorizando a conveniência política.

Embora 25 estados já tenham cumprido a exigência de estabelecer um regime de previdência complementar, seis deles ainda não a implementaram. Além disso, poucos estados consolidaram a gestão da previdência de todos os seus órgãos governamentais em uma única unidade de gestão de RPPS. Alguns atrasos na implementação desta reforma obrigatória ocorreram em virtude de complicações na integração de diferentes soluções de TI agora utilizadas por órgãos separados para atribuir e monitorar os pagamentos de benefícios. Entretanto, mesmo os estados que estão tomando medidas para a integração de subplanos de previdência tendem a ter uma visão estreita da tarefa e raramente tentam uma integração mais ambiciosa de algumas funções de recursos humanos e do sistema de atribuição de previdência, incluindo auditorias proativas de benefícios. Experiências recentes em Alagoas e Santa Catarina sugerem que uma auditoria do registro de aposentadoria, bastante simplificada por melhores soluções de TI, poderia gerar uma economia de 10 a 20% dos gastos com previdência.

As novas regras de previdência para os militares também foram estabelecidas no nível federal em 2019, com governos subnacionais obrigados a adotar a lei em sua totalidade. Esta lei separada mantém benefícios mais generosos para os militares, incluindo policiais e bombeiros, em comparação com outros servidores públicos. Os benefícios da previdência também preservam os generosos princípios de integralidade e paridade. Do lado da receita, a base de contribuição dos aposentados foi expandida para todo o montante da aposentadoria e a alíquota de contribuição foi reduzida para 9,5% em 2020 e 10,5% de 2021 em diante para os militares. As pensões por morte também ficaram sujeitas a contribuições pela primeira vez. Dadas as regras de aposentadoria regulamentadas pelo governo federal, uma das poucas ferramentas que restam para os governos locais influenciarem os déficits previdenciários subnacional de militares é a política de recursos humanos.

A partir das características opcionais da reforma, a expansão da base de contribuição dos aposentados tem o maior potencial para gerar redução imediata dos déficits previdenciários. Entretanto, até o momento, apenas sete estados brasileiros reduziram o limite de isenção para um salário mínimo, seguindo o exemplo do governo federal. A relutância dos estados em adotar a expansão da base de contribuição para aposentados é lamentável. A reforma de 2003 introduziu grandes diferenças injustas de tratamento entre os ingressantes no serviço público antes de 2003 e após 2003. As aposentadorias dos ingressantes antes de 2003 têm forte subsídio dos estados e a ampliação da base de contribuição a eles recuperaria somente uma pequena parte desse subsídio. Uma outra reforma com economias potencialmente significativas é a adoção do cálculo proporcional dos benefícios de pensionistas. As reformas restantes, incluindo o aumento da idade de aposentadoria e a flexibilidade para cobrar contribuições extraordinárias por um período limitado também são importantes, mas não tão relevantes para o impacto fiscal a curto prazo.



De modo geral, a utilização das ferramentas pelos estados, possibilitadas pela reforma de 2019, tem sido abaixo do esperado, possivelmente devido à melhoria no curto prazo das finanças estaduais em 2020 e à urgência esmagadora da resposta à Covid-19. É provável que os governos municipais, com menor capacidade de implementação, estejam ainda mais atrasados no processo de reforma. A consolidação da gestão dos registros, a realização de auditorias proativas dos registros previdenciários de todos os poderes do governo, a ampla expansão da base de contribuição dos pensionistas e a revisão dos benefícios de sobrevivência são prioridades. Entretanto, mesmo com esses esforços adicionais, está claro que as medidas da reforma de 2019 são insuficientes para conter o forte crescimento dos gastos com previdência projetado para as próximas duas décadas.

Lições das reformas e recomendações. *No futuro, será mais fácil encontrar soluções duradouras se as políticas fiscais, de recursos humanos, de governança, de gestão de ativos e de aposentadoria forem vistas como partes integrantes de um sistema interdependente. Para enfrentar o crescimento esperado das despesas com aposentadoria nas próximas duas décadas, a própria política de previdência se beneficiaria de uma nova análise das injustiças deixadas pelas isenções da reforma de 2003. Algumas maneiras de planejar a recuperação parcial de subsídios injustificados para as coortes de antes de 2003 são alíquotas de contribuição altamente progressivas; contribuições adicionais extraordinárias; e alguns incentivos de valor fixo para aceitar voluntariamente as regras de benefícios após 2003.*

Em todo o sistema há uma necessidade urgente de aumentar a transparência, melhorar governança e aplicar soluções de TI amigáveis para os estrategistas políticos. A pandemia da Covid-19 também expôs a necessidade e a conveniência de poder atender clientes e gerenciar registros remotamente. Não é razoável, e nem eficiente, que todos os 2.154 sistemas de RPPS precisem adquirir ou desenvolver seus próprios sistemas de TI, ou estabelecer seus próprios departamentos de gestão de ativos. Assim, os serviços de TI e gestão de ativos deveriam ser disponibilizados e patrocinados em nível federal ou, no mínimo, estadual, para poderem ser usados por sistemas de RRPS menores. A exigência de que todos os empregadores públicos reportem dados de funcionários de nível individual em um banco de dados federal eSocial a partir de abril de 2022 (já obrigatório para empregadores privados) oferece a oportunidade única de sistematizar dados em um formato comum. É importante garantir que os RPPS subnacionais também tenham autoridade legal para acessar esses dados para todos os órgãos do governo, a fim de desempenhar plenamente suas funções de gerenciamento de registros e auditoria. No entanto, os governos estaduais não podem esperar passivamente que isto aconteça. Soluções temporárias são urgentemente necessárias, e poderiam incluir o aluguel de serviços baseados em nuvem de empresas privadas de TI, ou pacotes de software desenvolvidos internamente que poderiam ser compartilhados entre sistemas de RPPS cooperativos. O compartilhamento de serviços de gestão de ativos já é uma realidade, e precisa ser mais incentivado com as salvaguardas adequadas.





2.

Introdução

2



2. Introdução

O Brasil se orgulha de ter um sistema de proteção social abrangente, compreendendo uma ampla gama de políticas do mercado de trabalho, uma extensa rede de assistência social e uma cobertura previdenciária relativamente alta. No entanto, seus gastos com proteção social são fortemente direcionados para os idosos, especialmente aqueles que serviram como servidores públicos. Os trabalhadores do setor privado são cobertos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os servidores públicos pertencem ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Excepcionalmente, no Brasil, além do RPPS, cada ente subnacional – estados, Distrito Federal e municípios – tinha autorização, até 2019, para criar seus próprios RPPS individuais, o que resultou na existência de mais de dois mil RPPS diferentes em nível subnacional.

No total, existem atualmente 2.154 RPPS no Brasil, uma vez que 27 estados e 2.127 municípios administram seus próprios planos de previdência¹. Juntos, eles representam uma população segurada de cerca de 8,9 milhões de pessoas (servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas) nos três níveis de governo – federal, estadual (incluindo o Distrito Federal) e municipal. Cerca de 58% são servidores públicos ativos e os 42% restantes são aposentados ou pensionistas (Tabela 1). Enquanto o total de membros do RPPS representa apenas cerca de 10% da cobertura do RGPS, seus gastos totalizam quase metade das despesas de aposentadoria do RGPS.

Considerando os 5.597 entes subnacionais do Brasil (27 estados e 5.570 municípios), 38% possuem seus próprios RPPS. O restante cobre seus servidores públicos por meio do sistema nacional de aposentadoria RGPS. Dos regimes RPPS existentes, 21 estão em processo de extinção, devendo também ser substituídos por regimes RGPS.² Vários estados têm grandes números de RPPSs, com muitos municípios pequenos executando seus próprios sistemas: o Rio Grande do Sul tem 332 regimes, seguido por Minas Gerais (222), São Paulo (221), Paraná (179), e Goiás (170). Alguns estados com território e população muito pequenos têm um número desproporcionalmente grande de RPPSs, como Pernambuco (149), Alagoas (74) e Paraíba (71). Os RPPS são, em geral, pequenos em termos de ativos sob gestão: 65% detêm ativos entre 1 milhão e 5 milhões de reais, e 7% dos RPPS administram ativos abaixo de 1 milhão de

1 Fonte: Indicador de Situação Previdenciária – Seprev (2020), acessado em maio de 2021. Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria/arquivos/2020/indicador-de-situacao-previdenciaria-isp-2020-v1-03-10-2020-10h30.pdf>

2 Painel Estatístico da Previdência, acessado em 17 de junho de 2021.

reais. Apenas 1,6% dos RPPSs administram mais de 1 bilhão de reais.³

Este estudo tenta colocar os planos de previdência dos servidores públicos em um quadro mais amplo e apresentar sua importância para a situação fiscal do país. Ele começa fornecendo um contexto histórico no qual os regimes subnacionais de previdência do funcionalismo público foram criados, discute as consequências fiscais nascidas da maturação desses planos e considera as influências dos recursos humanos e das políticas fiscais na evolução dos planos de previdência. Além disso, proporciona uma visão histórica do pensamento sobre a política de previdência aplicada aos regimes subnacionais até a presente data e analisa o modelo de reforma da previdência federal de 2019 pelos governos subnacionais até abril de 2021. O documento tenta demonstrar a interdependência das políticas fiscais, de recursos humanos, de governança e de previdência e defende a busca de soluções conjuntas no intuito de conter o crescimento dos gastos previdenciários subnacionais no Brasil.

Tabela 1 - Tamanho da população coberta pelos planos de previdência dos servidores públicos no Brasil em 2019.

NÍVEL GOVERNAMENTAL	ATIVOS	APOSENTADOS E PENSIONISTAS	TOTAL	GASTOS,
Governo Federal	688.778	740.997	1.429.775	
Estados e Distrito Federal	2.014.773	2.064.150	4.078.923	
Municípios	2.521.955	925.559	3.447.514	
RPPS Total	5.225.506	3.730.706	8.956.212	4,1%
RGPS	58.156.477	29.089.160⁴	87.245.637	8,6%

Fonte: SRPPS/SPREV/ME - CADPREV, acessado em julho de 2019; Boletim Estatístico da Previdência Social.

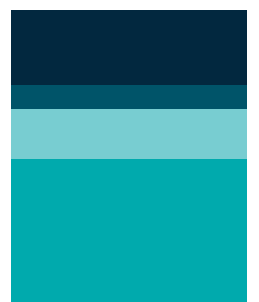
³ Amostra de 1756 sistemas que forneceram registros oportunos de aplicações e investimentos de recursos (DAIR- Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos) recuperados em novembro de 2019 (período de referência março de 2019). Fonte: Seprev/ME.

⁴ Número de benefícios de aposentadoria e pensões por morte pagos em dezembro de 2019, incluindo o seguro contra acidentes.



3

Evolução do serviço público no Brasil desde 1988



3. Evolução do serviço público no Brasil desde 1988

A Constituição de 1988 é uma pedra angular do atual serviço público no Brasil. Antes de sua adoção, as regras e mandatos que regiam o serviço público não eram claros, nem coerentes entre os órgãos. Os estados mais antigos e maiores expandiram seus serviços públicos no início da década de 80, porém a maior parte limitou-se a aumentar a capacidade dos setores administrativos e carreiras de inspetor. Apenas algumas instituições responsáveis por funções-chave como tributação, diplomacia e advocacia pública já haviam começado a se profissionalizar. O restante da administração pública, incluindo os escalões mais baixos de governo, não tinha estabelecido um corpo permanente de servidores públicos.

A Constituição de 1988 também estabeleceu o acesso universal aos serviços públicos, o que levou ao aumento da demanda e ao aumento do número de servidores públicos, especialmente em nível municipal. Por exemplo, até 1988, o Estado não era considerado responsável pela prestação de serviços universais, tais como educação, saúde pública e assistência social.⁵ Contudo, após o fim da ditadura militar em 1985, o país vivia um otimismo generalizado sem precedentes, acompanhado de altas promessas de prosperidade e expansão dos direitos individuais. O impulso para aumentar o acesso aos serviços e a colocação dessas principais responsabilidades sobre os governos subnacionais levou a uma ampla contratação. Além de professores, profissionais de saúde, prestadores de serviços públicos e policiais, a criação de inúmeros novos cargos no judiciário foi notável, dado o impulso que a Constituição Federal havia proporcionado ao expandir os direitos civis e desencadear aumentos nos litígios individuais.

Entre 1988 e 2019, o número de servidores públicos cresceu 211% nos municípios e 30% nos esta-

⁵ A Constituição Federal de 1988 dividiu explicitamente a responsabilidade da prestação de serviços com estados e municípios. O ensino secundário, por exemplo, deveria ser proporcionado principalmente pelos estados, o ensino pré-primário proporcionado pelos municípios, ao passo que o ensino deveria ser uma preocupação compartilhada entre eles (Artigo 211). A saúde também é responsabilidade compartilhada. A assistência social é planejada em nível federal, ao passo que a implementação é realizada em nível municipal pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

dos (Figura 1).⁶ Mais de mil novos municípios foram criados entre 1984 e 1997, o que levou a extensas contratações observadas na década seguinte. O número de servidores públicos no governo federal havia permanecido notavelmente estável durante este período. Conseqüentemente, o perfil do serviço público brasileiro havia mudado profundamente. Se em 1988 os servidores públicos federais constituíam 16,2% de todo o serviço público (Figura 2), sua participação caiu quase pela metade para apenas 8,6% até 2019 (Figura 3). Do outro lado do espectro, o serviço público municipal cresceu de 36% para 59,7% de todos os servidores públicos durante o mesmo período. De modo geral, os servidores públicos em todos os níveis constituem atualmente 18% de todos os trabalhadores assalariados no Brasil.

Figura 1 - Número de servidores públicos por nível governamental.

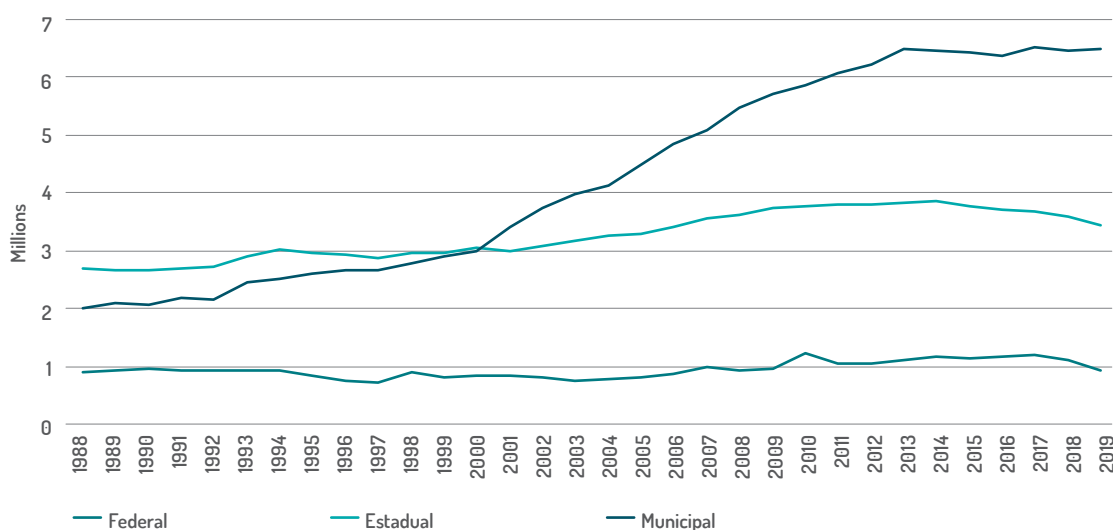


Figura 2 - Distribuição de empregos públicos por nível governamental (1988).

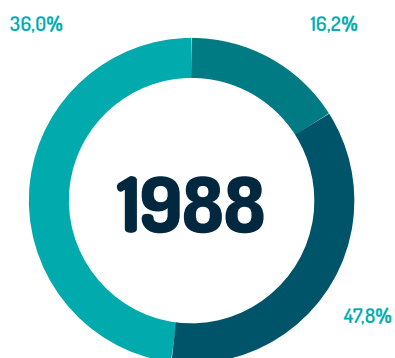
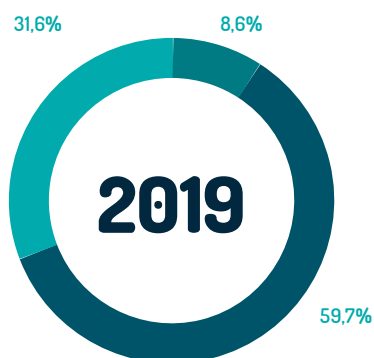


Figura 3 - Distribuição de empregos públicos por nível governamental (2019).



Federal

Estadual

Municipal

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2020).

⁶ Com a Constituição Federal de 1988, os municípios foram elevados ao status de entes federativos. Isso incentivou a divisão de grandes municípios. Entre 1984 e 1997, foram criados 1.405 municípios - um aumento de 34,3% em relação ao período anterior (Gomes e McDowell, 2000). Em 1984, o Brasil possuía 4.102 municípios; atualmente são 5.570. Em 1996, foram impostas regras mais rígidas para a criação de municípios.

Embora o crescimento geral do emprego nos estados tenha sido muito inferior ao dos municípios no período de 1988 a 2019, houve uma variação significativa entre os estados. Com a Constituição de 1988, três novos estados (Amapá, Roraima e Tocantins) foram criados no Norte do país, levando à reestruturação do serviço público e contribuindo significativamente para o crescimento de 116% do número de servidores públicos estaduais na região (Figura 4). Além disso, o Norte do país, juntamente com o Centro-Oeste (com crescimento de 87% do serviço público estadual), tiveram maior expansão populacional nas últimas décadas, levando ao crescimento proporcional do número de servidores públicos estaduais. Por outro lado, os estados do Sul, Sudeste e Nordeste, com populações mais estáveis e instituições mais estabelecidas, tiveram um aumento menor em seu serviço público estadual. A região Sudeste especificamente, que ainda emprega 39% de todos os servidores públicos estaduais no Brasil (Figura 5), teve um crescimento muito limitado nas contratações durante o mesmo período e vem até mesmo reduzindo o número de servidores desde 2014. Assim, em comparação com 1988, o emprego de servidores públicos em geral na região Sudeste cresceu apenas 9%.

Figura 4 - Crescimento regional do funcionalismo público estadual (índice 1998 = 100).

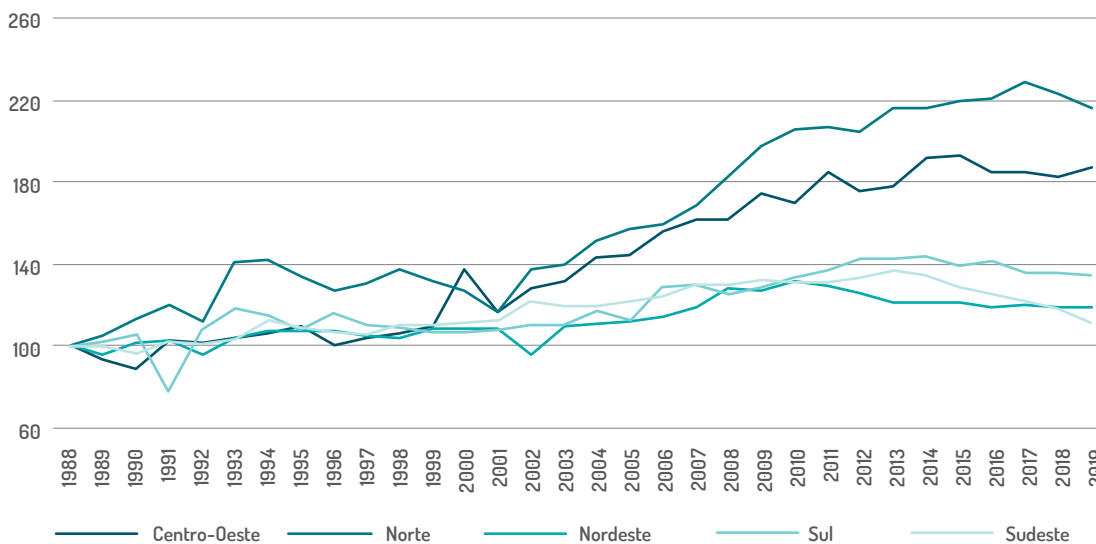
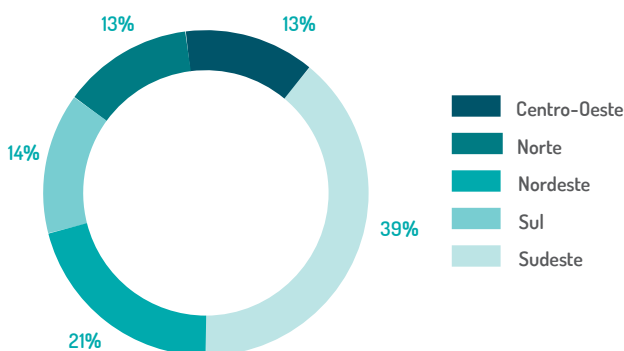


Figura 5 - Divisão de empregos públicos por região (2019).



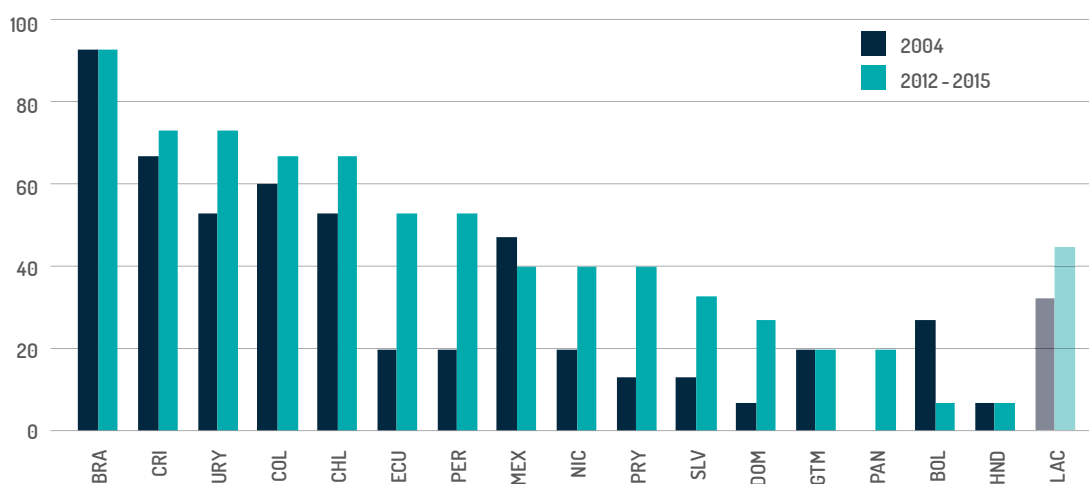
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2020).



A Constituição de 1988 também trouxe grandes mudanças na forma como os servidores públicos eram contratados. Embora as regras de transição tenham garantido a retenção de alguns indicados políticos, o Brasil rapidamente se tornou referência regional em meritocracia⁷ do setor público, conforme demonstrado na Figura 6. Um dos novos pilares do sistema meritocrático foi o processo de contratação que, no Brasil, baseia-se em avaliações competitivas, amplamente divulgadas e abertas a todos os cidadãos. Além deste acesso meritocrático ao emprego, os servidores públicos também receberam proteções legais importantes e autonomia. A demissão de um funcionário público não poderia mais ser feita com base em critérios subjetivos. A constituição definiu motivos muito restritos para demissão e, após 3 anos de emprego, os cargos são considerados permanentes. A possibilidade de perder o emprego devido a mau desempenho, por exemplo, somente foi incluída em 1998 e, desde então, tem sido rigorosamente regulamentada.

Desde 1988, a esmagadora maioria dos servidores públicos brasileiros tinha o privilégio do contrato público que garantia emprego permanente (Figura 7). As regras que regem os contratos do regime do setor público são descritas no estatuto do servidor público, e regulamentadas por legislação local. Além do governo federal, cada um dos 27 estados e 5570 municípios tem seu próprio estatuto do serviço público. Entretanto, desde 2002, houve um aumento no uso de mão de obra temporária que agora constitui cerca de 8% do emprego no setor público (Figura 8). Isso é em grande parte impulsionado pelas contratações para o fornecimento de educação básica, mas cada nível governamental tem sua própria legislação para regular os cargos temporários. Ao mesmo tempo, o número de contratos governamentais regulados pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) vem diminuindo e agora constitui apenas 5% do total do emprego público. Isso se deve à diminuição do papel das empresas estatais, que utilizam predominantemente este modelo de contratação.

Figura 6 – Meritocracia no serviço público (2004, 2012-15).



Fonte: Uma década de reformas no funcionalismo público na América Latina (2004–13) (BID, 2014).

7 O índice de meritocracia, desenvolvido por Longo (2006) e calculado pelo BID, é um índice composto que varia de 0 a 100 na avaliação de um conjunto de dez características objetivas do sistema de contratação e promoção de um país. Os pontos críticos incluem avaliar se as contratações para vagas públicas são abertas e amplamente divulgadas, se existem medidas de salvaguarda contra arbitrariedade ou clientelismo na contratação e se as rescisões de emprego no setor público não são motivadas por inclinações políticas.

Assim, os servidores públicos sob o contrato temporário (regulamentado pela Lei 8745/1993, consulte o art. 8) e aqueles sob o regime trabalhista estão inscritos no sistema RGPS (Lei 6647/1993), enquanto aqueles sob o regime do setor público estão inscritos no RPPS se tal regime existir em seu nível local de emprego. Se um município não administra seu próprio RPPS, seus servidores públicos são inscritos no RGPS. Embora os servidores públicos temporários não gozem dos mesmos direitos, muitas vezes, por meio de processo legislativo ou de negociação, eles são convertidos em servidores permanentes retroativamente.

Figura 7 - Evolução dos servidores públicos por tipo de contrato (governo geral).

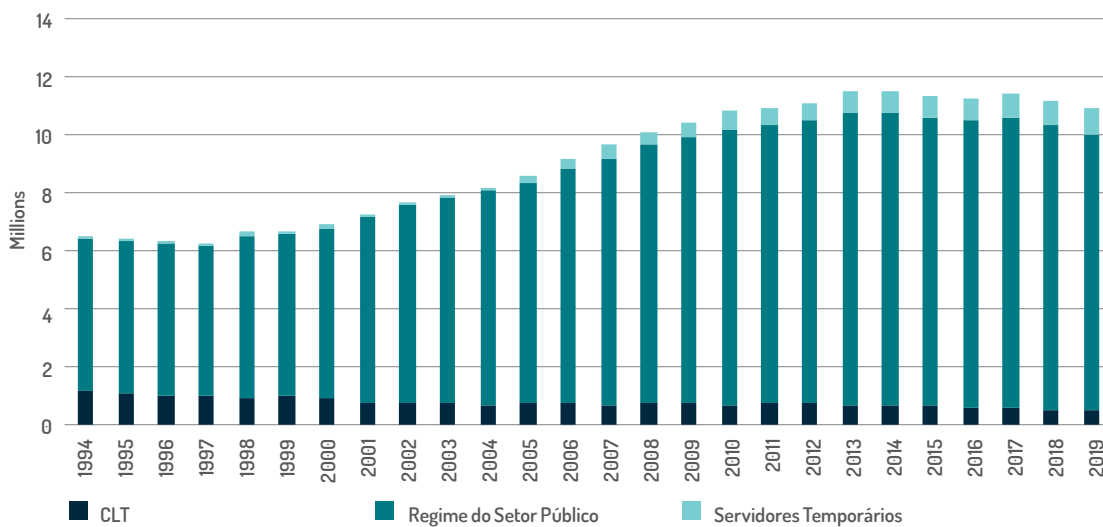
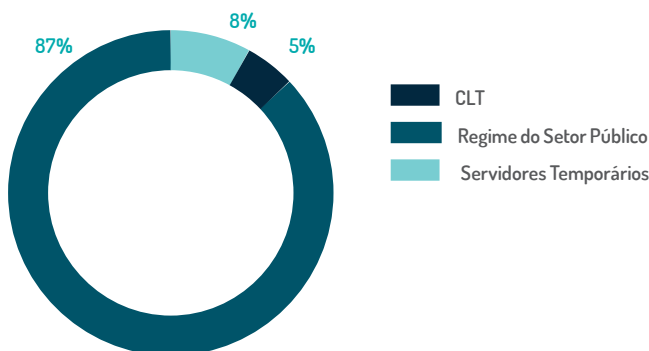


Figura 8 - Distribuição de servidores públicos por tipo de contrato (governo geral).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2020).

Além de fornecer um modelo de emprego específico para os servidores permanente, a Constituição de 1988 também definiu um sistema de aposentadoria exclusivo para eles. Este sistema foi detalhado na lei federal do Regime Jurídico Único (RJU) de 1990. Os regimes que o governo federal, bem como os estados e municípios, foram autorizados a criar sob esta lei são conhecidos coletivamente como Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), em oposição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abrange os trabalhadores do



setor privado e alguns trabalhadores do setor público que não estão inscritos no RPPS.

Com efeito, estes novos planos de previdência tornaram a carreira do servidor público verdadeiramente permanente, pois, ao contrário dos servidores do setor privado, os servidores públicos agora mantinham um vínculo vitalício com seu empregador mesmo após sua aposentadoria. Esta forte filiação é evidenciada pelo termo “servidores públicos inativos” comumente empregado para descrever os aposentados do setor público. Poder-se-ia até argumentar que o conceito de filiação vitalícia também ajudou a criar uma expectativa implícita de que a aposentadoria não deveria implicar nenhuma mudança significativa no fluxo de renda do servidor, mesmo que ele deixe de cumprir suas obrigações. Portanto, muitos estatutos de servidor público preveem a continuidade dos benefícios associados ao último emprego na aposentadoria, incluindo a promoção de patente para polícias militares, corpos de bombeiros militares e oficiais das Forças Armadas, aumentos de aposentadoria que espelham aumentos salariais para o último cargo do aposentado (que continua a ser chamado de “salário” de um aposentado), e benefícios monetários associados ao desempenho de funções anteriores, por exemplo, um bônus por ensinar em uma escola remota.

Durante as primeiras décadas, a criação destes novos planos de previdência generosos teve um efeito muito limitado sobre os governos subnacionais. A maioria dos servidores públicos contratados nos primeiros anos de expansão do serviço público eram jovens e, portanto, não estavam aptos a se aposentar por no mínimo duas décadas. As finanças governamentais subnacionais foram organizadas de forma correspondente, uma vez que o orçamento foi totalmente alocado entre a prestação de serviços, investimentos e pagamento de salários de servidores públicos ativos. Os pagamentos de aposentadoria eram totalmente cobertos pelas contribuições de aposentadoria de um grande grupo de jovens servidores e não precisavam de apoio orçamentário.

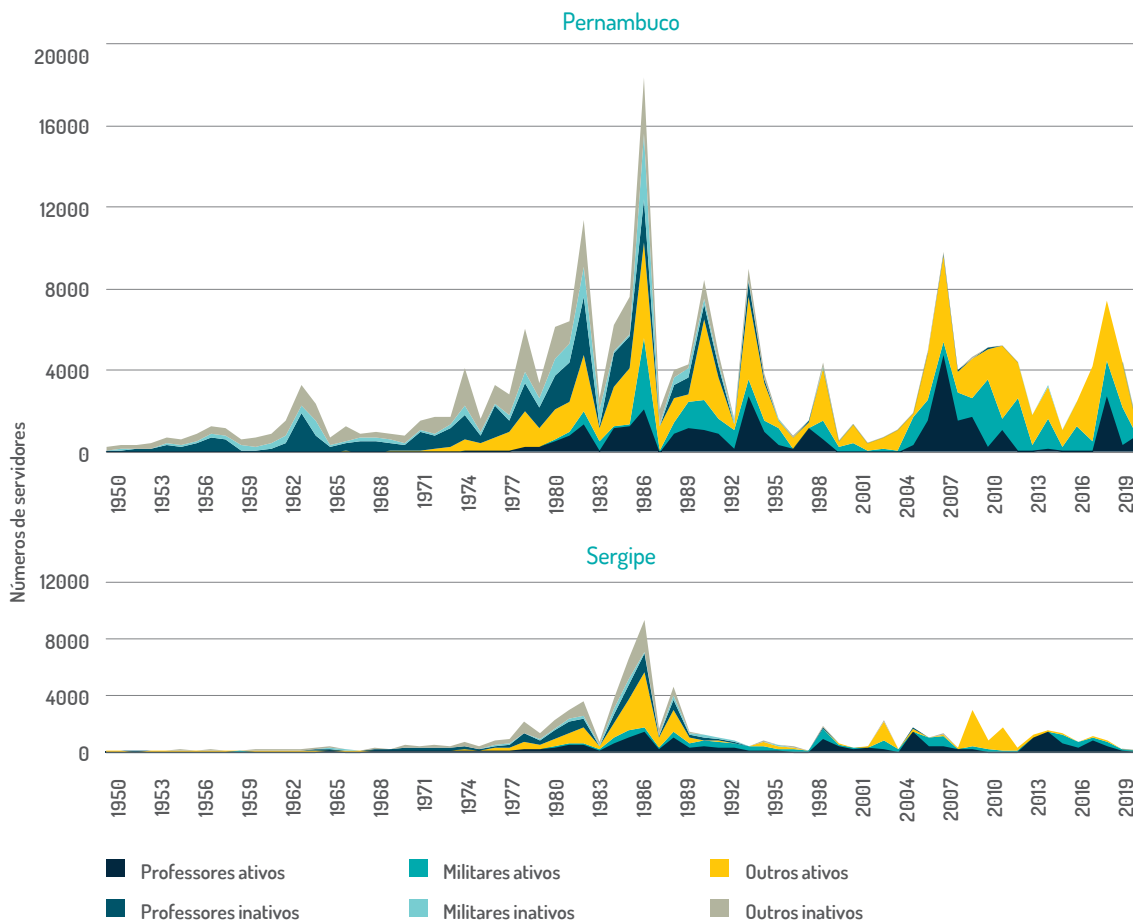
Contudo, o início do século XXI marcou o início de uma rápida maturação dos planos de previdência dos servidores públicos, quando os primeiros grandes grupos de servidores públicos começaram a se aposentar. Considerando que o aumento do período de contratação nos anos 80 durou cerca de uma década, e o período médio de concessão de aposentadoria devido à idade de aposentadoria antecipada tende a durar cerca de 30 anos, a maturação completa da maioria dos sistemas subnacionais não é esperada antes de 2040. O alcance da maturação completa dos planos de previdência dos estados e municípios mais jovens pode levar ainda mais tempo, uma vez que suas contratações datam dos anos 90 e até mesmo dos anos 2000.

Os exemplos dos estados de Pernambuco e Sergipe demonstram como os picos de contratação podem prejudicar as finanças do estado e a prestação de serviços (Figura 9). Os dois estados tiveram grandes contratações na década de 80, estando os últimos trabalhadores contratados nesse período prestes a se aposentar. Pernambuco parece ter tido que substituir a maioria dos aposentados da primeira onda de contratações por novas contratações entre 2005 e 2018, assumindo custos adicionais de salários, a maioria dos aposentados da primeira onda ainda estava recebendo aposentadorias. Em contraste, Sergipe relutou em substituir os servidores aposentados, comprometendo inevitavelmente a prestação de

serviços públicos. A ausência de contratação de substitutos, como em Sergipe, também pode ser vista na distribuição etária dos professores ativos e aposentados no Espírito Santo e no Ceará, conforme mostra a Figura 10 nos gráficos à direita. Mato Grosso e Rio Grande do Norte parecem ter conseguido ficar mais perto do caminho de Pernambuco, e conseguiram reter uma força de trabalho docente mais diversificada em função da idade.

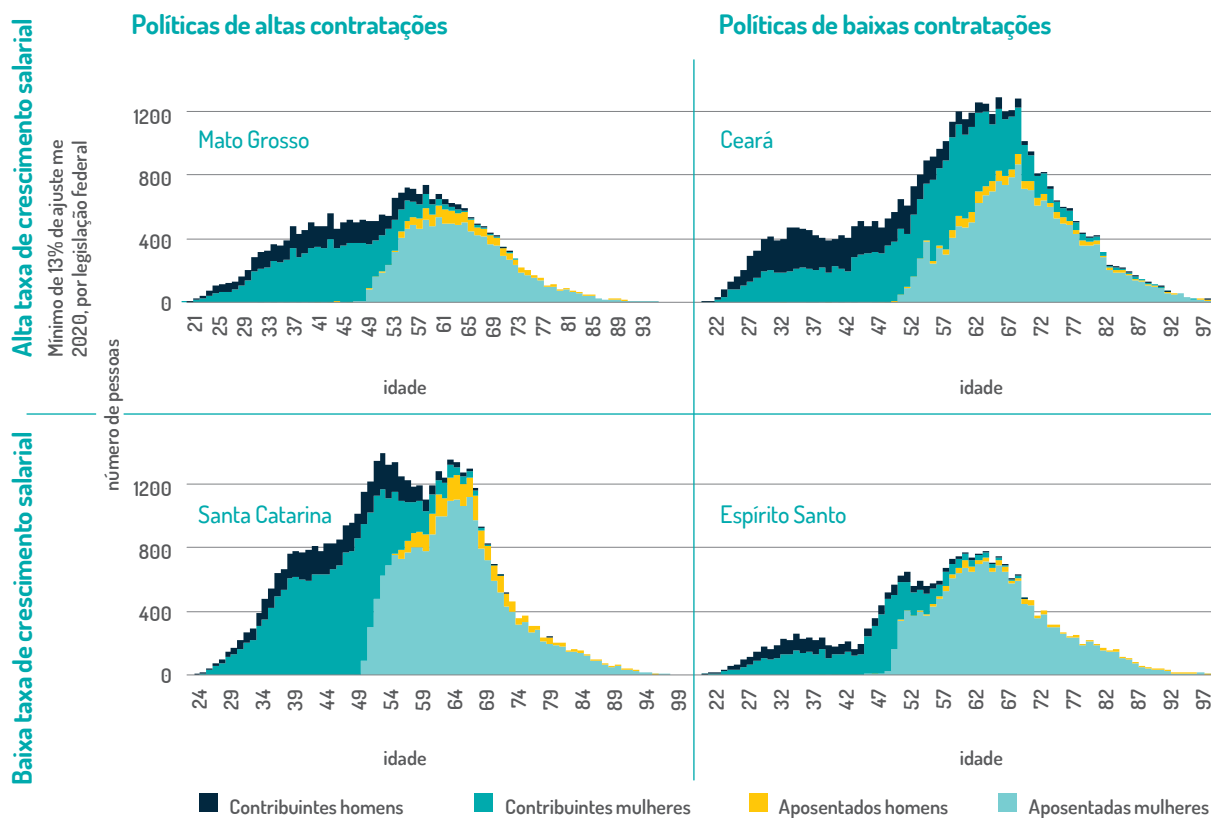
Embora o processo de maturação do plano de previdência ainda não esteja completo, em geral, o sistema médio de aposentadoria do estado atualmente é quase tão maduro quanto o do governo federal. As figuras 11 e 12 demonstram que, em média, o número de aposentados já está excedendo o número de trabalhadores ativos nos dois níveis governamentais. Enquanto isso, devido à expansão mais recente de seu serviço público, os municípios ainda têm uma proporção muito menor de aposentados para trabalhadores ativos (as exceções óbvias são os grandes municípios dos centros urbanos mais antigos como Rio de Janeiro e São Paulo).

Figura 9 - Picos de contratação de servidores públicos durante os anos 80 – nos estados de Pernambuco e Sergipe.



Fonte: Banco Mundial, com base em dados dos governos estaduais.

Figura 10 – Êxito variado na manutenção de pessoal docente de diferentes idades sob pressão de custos de aposentadoria em vários estados.



Nota: Após o aumento de 13% no piso salarial dos professores de escolas públicas em 2020, determinado por lei federal, estados como Mato Grosso e Ceará (painéis superiores) ajustaram os salários de todos os professores para preservar a antiguidade, resultando em pressão fiscal adicional sobre o estado finanças. Os painéis inferiores mostram os estados brasileiros que concederam, em média, ajustes menores aos salários dos professores. Fonte: Banco Mundial utilizando dados fornecidos pelos governos estaduais.

Figura 11 – Proporção de aposentados e pensionistas para servidores ativos por nível governamental.

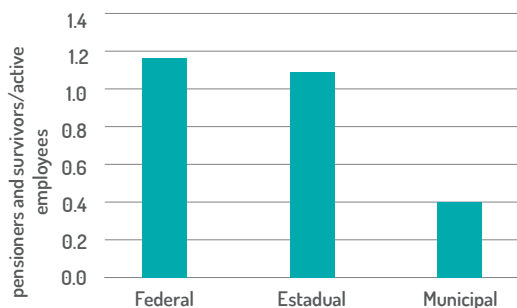
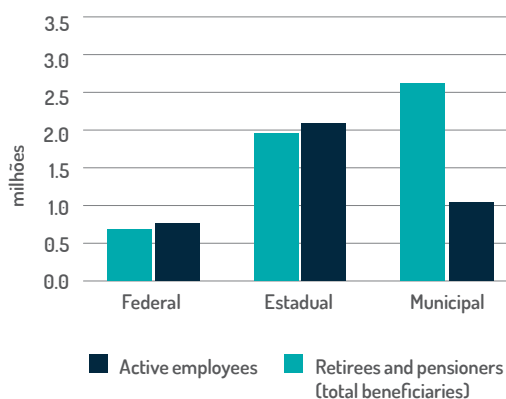


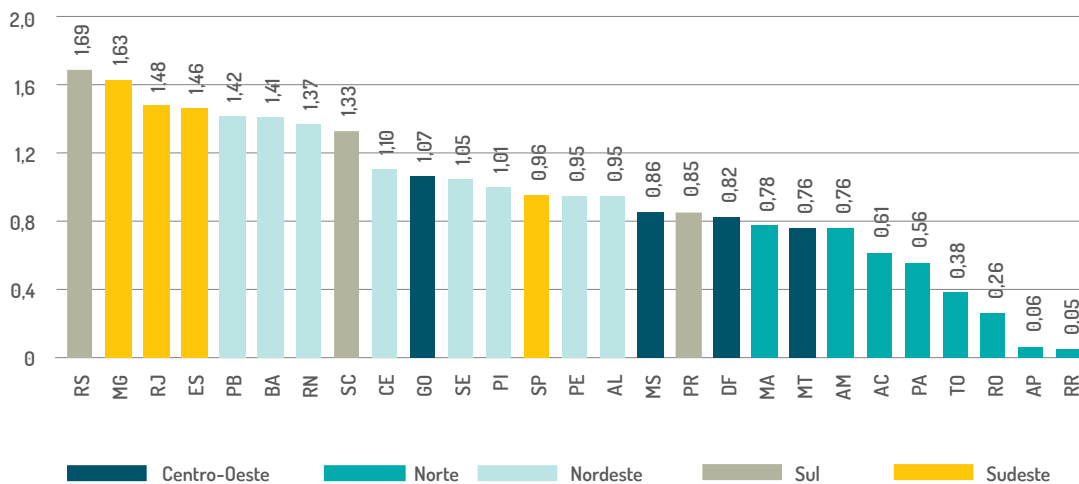
Figura 12 – Número total de aposentados e pensionistas, assim como servidores ativos, por nível governamental.



Fonte: Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (ME, 2020).

Ainda que os governos estaduais e federal pareçam ter proporções semelhantes de aposentados para servidores ativos de 1,07 e 1,14, respectivamente, a variabilidade entre os estados é considerável (Figura 13). A proporção de aposentados para trabalhadores ativos nos estados do Norte é muito próxima da média municipal de 0,4. Observe que RO (criado em 1981) e AP, RR e TO (1988) são os estados brasileiros mais jovens, elevados do status de território federal para estado nos anos 1980, o que explica, portanto, uma força de trabalho no serviço público muito mais jovem e com menor quantidade de aposentados. Por outro lado, oito estados das regiões mais antigas do Sul, Sudeste e Nordeste que presenciaram uma expansão recente muito mais modesta do serviço público têm uma proporção maior de dependentes do sistema do que a do próprio governo federal. Os estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais são os que mais se destacam, com uma proporção de quase 1,7 aposentados e pensionistas para cada profissional ativo, em comparação à proporção de 1,14 para o sistema federal.

Figura 13 - Proporção de aposentados e pensionistas para servidores ativos nos governos estaduais.



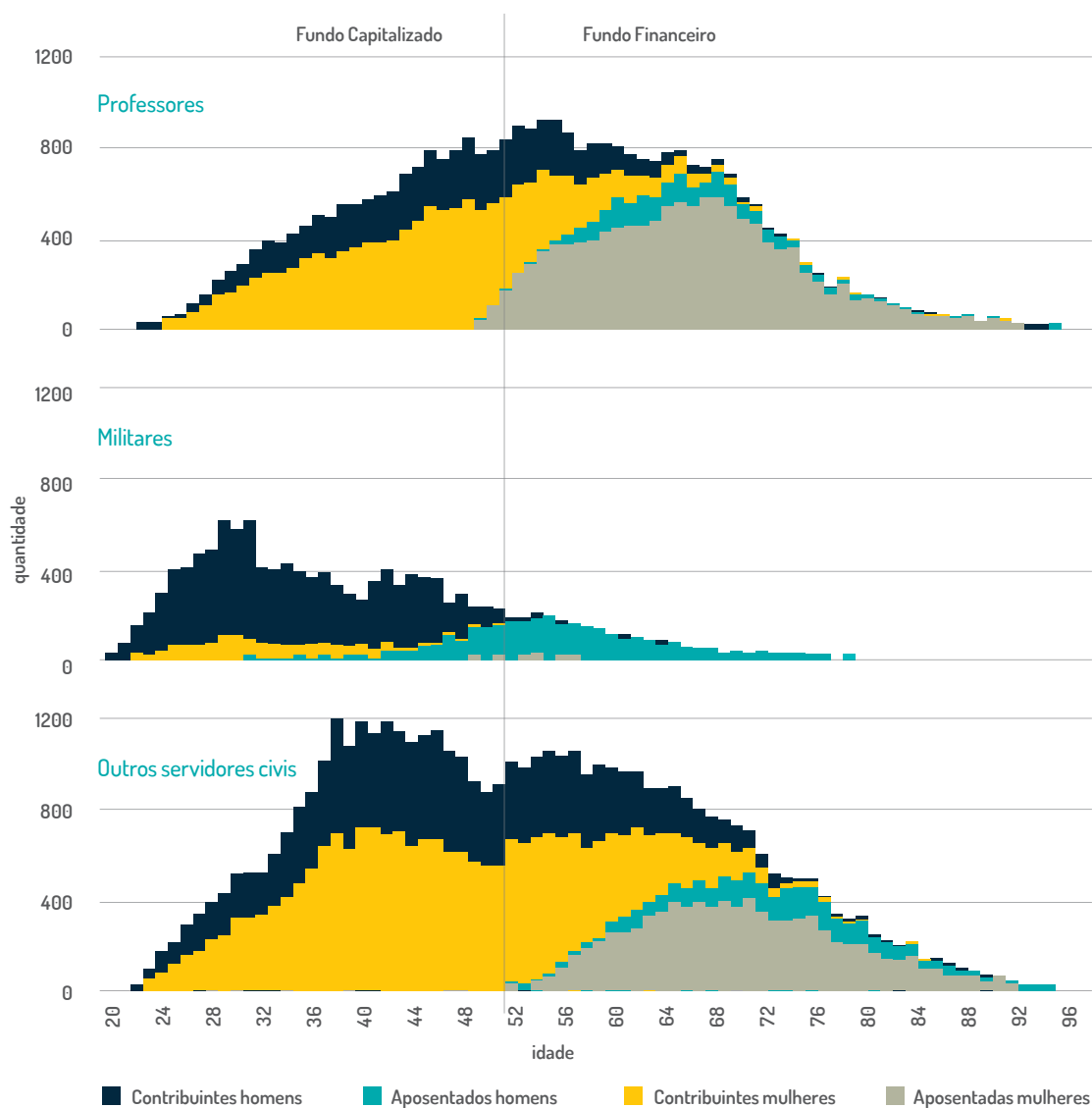
Fonte: Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (ME, 2020).

A desagregação adicional do nível de maturidade⁸ por categoria de trabalhador dentro de um estado revela que os desequilíbrios são geralmente mais proeminentes em carreiras específicas. O Amazonas oferece um exemplo típico de um sistema de previdência com níveis de maturidade diversificados entre categorias, onde os professores pertencem a uma distribuição de membros mais maduros (Figura 14). Outras categorias de servidores públicos, e especialmente militares, revelam distribuições etárias ainda imaturas, como acontece na maioria dos estados, com maior concentração de membros abaixo da idade média da aposentadoria. A imaturidade relativa dos sistemas dos militares é especialmente comum em todo o Brasil. Considerando que a sua estrutura etária jovem e os aumentos associados de futuros passivos previdenciários não costumam ser bem documentados e conhecidos pelo

8 O nível de maturidade de um sistema de previdência se refere ao tamanho relativo das coortes de aposentados e de contribuintes. O sistema é considerado maduro quando suas coortes de aposentados mais antigos, ajustadas pela probabilidade de sobrevivência, são semelhantes em tamanho à média da coorte de contribuintes.

Poder Executivo, e que tais sub-regimes ainda não geram altos gastos previdenciários, a construção desse passivo fiscal não-financiado ainda não é totalmente reconhecida pela maioria dos governos subnacionais.

Figura 14 - Diferentes níveis de maturidade de filiação ao plano de previdência por carreira - Amazonas.

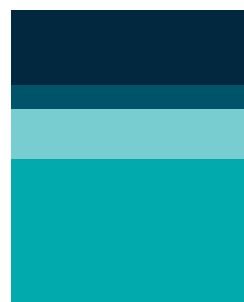


Fonte: Banco Mundial utilizando dados fornecidos pelos governos estaduais.



4

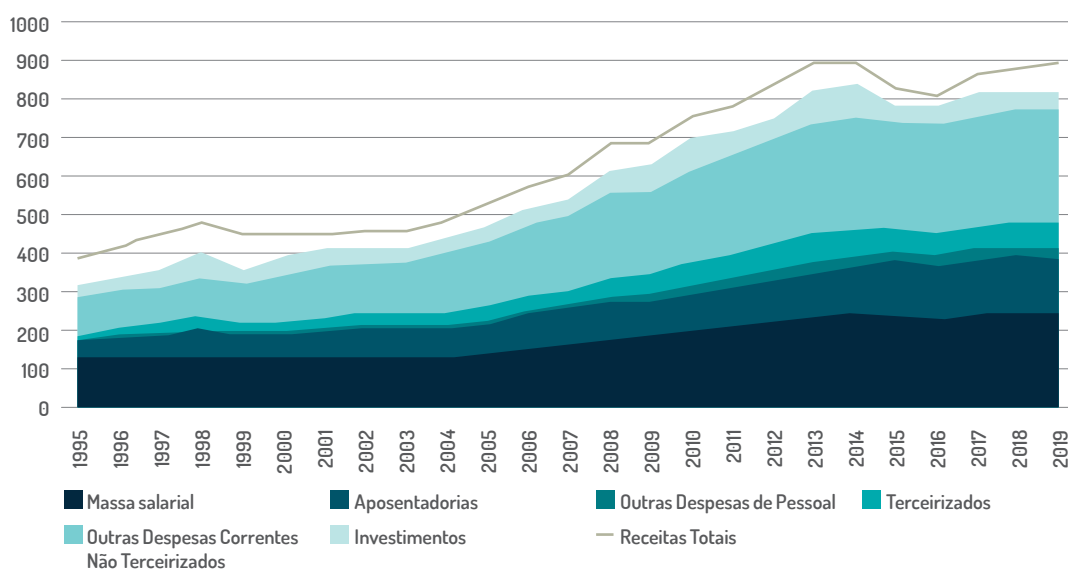
As consequências fiscais da expansão do serviço público e da maturação dos planos de previdência



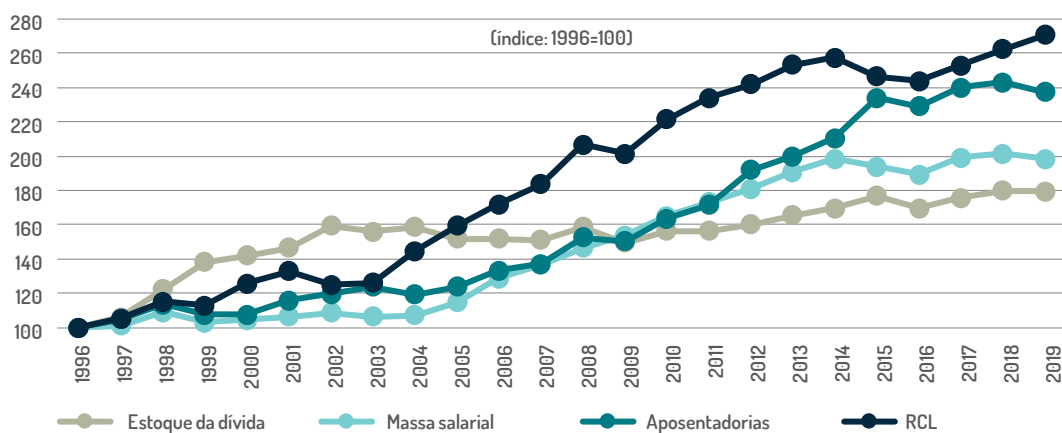
4. As consequências fiscais da expansão do serviço público e da maturação dos planos de previdência

A expansão do serviço público subnacional e a maturação dos planos de previdência que se seguiram algumas décadas depois tiveram um forte impacto sobre as finanças governamentais subnacionais. No total, metade da receita dos estados é gasta em salários, aposentadorias e outros custos de pessoal (Figura 15). Em geral, os gastos com pessoal em nível estadual, incluindo salários e aposentadorias, aumentaram um pouco abaixo da taxa de crescimento da receita estadual nas últimas duas décadas (Figura 16). Entretanto, os gastos com pessoal aumentaram mais rapidamente do que o estoque da dívida pública, especialmente após 2009. Isso sugere que parte dos empréstimos do Estado na última década foi utilizada para atender às crescentes obrigações de gastos com pessoal.

Em 2015, a economia brasileira entrou em crise, com a queda de 3,5% do PIB em 2015 e 3,6% em 2016. Pela primeira vez na história recente, a receita fiscal diminuiu. Os governos precisavam ajustar suas contas públicas, mas logo ficou claro que os gastos com pessoal não permitiam um ajuste significativo devido à sua rigidez. Isso porque a maioria esmagadora dos contratos de trabalho era permanente, e os importantes aumentos salariais relacionados ao tempo de serviço eram em grande parte automáticos, regidos por estatutos do servidor público complicados e legalmente isolados. O sistema de aposentadoria também carecia de mecanismos discricionários de ajuste além da indexação da aposentadoria, que estava legalmente vinculada ao aumento dos salários em cargos seniores nos quais os ex-servidores públicos se aposentaram. Portanto, as únicas ferramentas restantes de ajuste de custos com pessoal foram a redução do crescimento dos salários base e o congelamento das contratações.

Figura 15 - Total de receitas e despesas dos estados em 2020 (em R\$ bi)

Fonte: Banco Mundial, utilizando dados do Plano de Ajuste Fiscal (PAF), Secretaria do Tesouro Nacional.

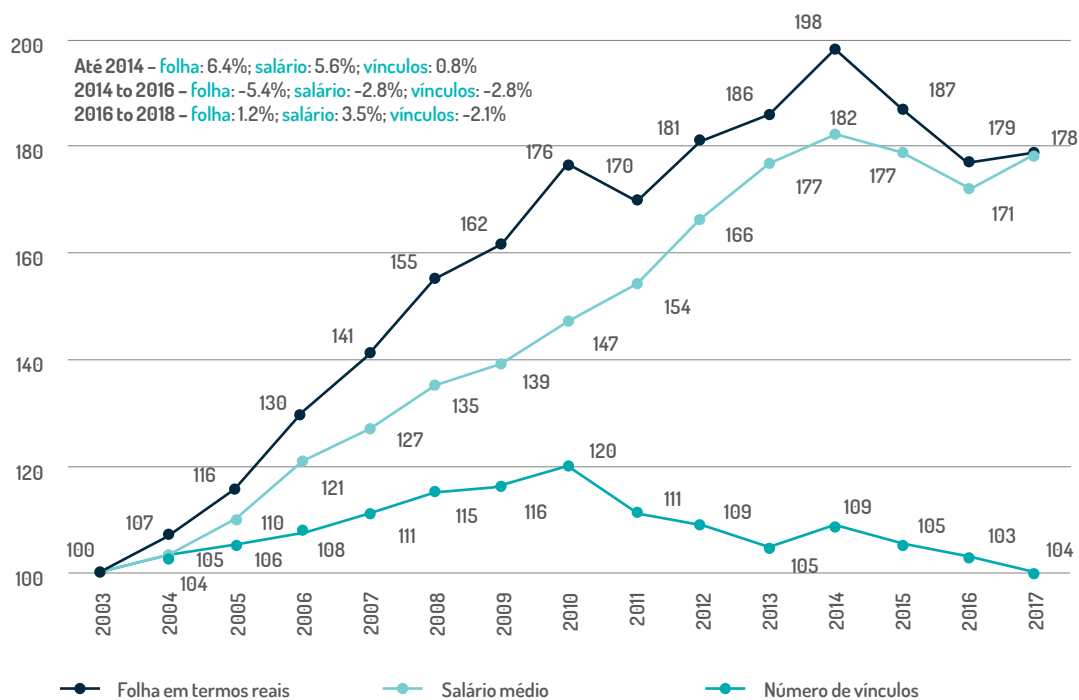
Figura 16 - Comparação entre as taxas de crescimento da receita, dívida e gastos estaduais agregados com pessoal no Brasil.

Fonte: Banco Mundial, utilizando dados do Plano de Ajuste Fiscal (PAF) da Secretaria do Tesouro Nacional.

Uma vez que todas as estruturas salariais foram parcialmente determinadas pelo salário base e os gastos com aposentadoria, por sua vez, dependiam do aumento salarial dos servidores seniores, presumiu-se que o congelamento ou, pelo menos, a redução do salário base se traduziria em grandes economias com salários e aposentadoria. No entanto, o componente de aumento salarial geral atribuível ao aumento do salário base revelou-se pouco significativo. Além disso, o salário base em si não estava totalmente isolado das influências

sindicais e das regras do estatuto do servidor público. Por exemplo, em alguns estados, o estatuto estipula que o aumento do salário base não pode ser menor do que a inflação do ano anterior, e os sindicatos frequentemente assinam acordos plurianuais com o governo fixando futuros aumentos do salário base para alguns anos no futuro. Em termos nominais, os salários ainda cresceram impulsionados por promoções automáticas e aumentos salariais automáticos relacionados. Portanto, o efeito geral da reforma sobre o crescimento dos salários foi anulado (Figura 17).

Figura 17 - Crescimento da folha de pagamento, salário médio e servidores ativos, setor público estadual (2019).



Fonte: Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro (Banco Mundial, 2019).

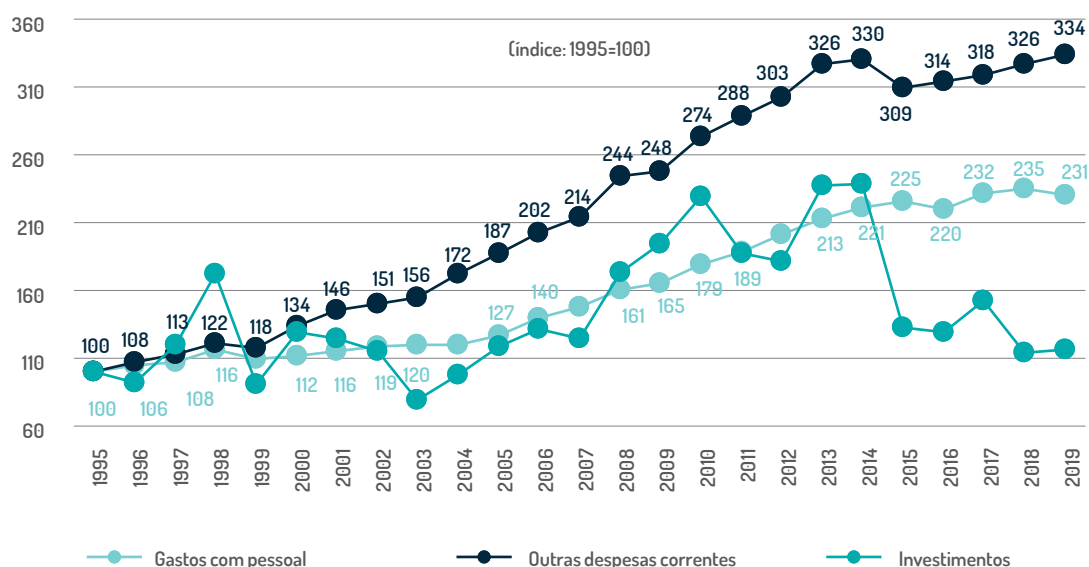
O congelamento das contratações também não pode proporcionar uma redução significativa nas despesas com pessoal, já que os salários dos servidores recém-contratados, mesmo baixos, constituem uma parte muito pequena do orçamento de pessoal. À primeira vista, o congelamento das contratações foi de certa forma bem-sucedido, pois o número de servidores ativos diminuiu um pouco com a redução. No entanto, dado que a redução de servidores neste período é quase exclusivamente impulsionada por aposentadorias, a previdenciária em geral e a folha de pagamentos não poderiam ter sofrido grandes mudanças devido a esta política. Os aposentados de 2014 e 2015, na sua esmagadora maioria, foram contratados antes da reforma previdenciária de 2003, e estão se aposentando com aposentadorias iguais a 100% de seu último salário.



Na impossibilidade de cortar significativamente os gastos com pessoal, os cortes em investimento, seguidos de alguma redução em outras despesas correntes, principalmente saúde e educação, sofreram o impacto do ajuste (Figura 18). Embora a terceirização, uma modalidade de contratação bastante nova, pudesse absorver alguma redução nas receitas em 2015-16, isso não ocorreu (veja Figura 15). Isso demonstra que os serviços terceirizados no Brasil também contêm algumas restrições, reais ou percebidas, decorrentes de processos judiciais e/ou políticos. A popularidade da terceirização vem crescendo desde 2000 e substituindo parte da contratação de servidores públicos, principalmente nas áreas de saúde e educação, com grande promessa de maior flexibilidade. Em vez disso, em uma situação de crise, os governos subnacionais se ajustaram principalmente cortando investimentos, colocando em risco o crescimento econômico e a receita fiscal futura. Dado o baixo nível de investimentos feitos pelos estados brasileiros, uma crise mais profunda ou prolongada não poderia continuar sendo tratada dessa forma. Assim, os gastos com serviços públicos, tais como educação e saúde, que geralmente são indexados às receitas, foram os próximos na fila de cortes de despesas (parcialmente como consequência das quedas das receitas).

Em retrospectiva, as políticas federais têm historicamente desempenhado um papel fundamental na definição da trajetória fiscal dos governos subnacionais em nível macro. O período entre a promulgação da nova Constituição Federal de 1988 e 1995 foi marcado pela centralização da receita fiscal no governo federal e pela inexistência de mecanismos de contenção do comportamento fiscal dos governos subnacionais. Grande parte das despesas dos estados naquele período foi financiada pelo aumento explosivo das dívidas externa e interna.

Figura 18 - Crescimento acumulado de gastos agregados dos estados com pessoal, investimento e outras despesas correntes no Brasil.



Fonte: Banco Mundial, utilizando dados do Plano de Ajuste Fiscal (PAF) da Secretaria do Tesouro Nacional.

A instituição da CAPAG (Capacidade de Pagamento) em 1997 pelo Ministério da Fazenda, por meio da Resolução do Senado nº 78/1998, impôs limites ao endividamento dos governos subnacionais e permitiu o controle federal sobre os gastos destes, possibilitando, efetivamente, que os gastos aumentassem no ritmo do aumento das receitas estaduais. A análise da capacidade de pagamento (CAPAG) permite verificar a situação fiscal dos entes subnacionais, com o objetivo de contratar novos empréstimos com a garantia do governo federal. A CAPAG demonstra se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional, com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Assim, ao avaliar o grau de solvência, a relação entre receitas e despesas correntes e a posição de caixa, é feito um diagnóstico da saúde fiscal do estado ou do município. O aumento do percentual da receita corrente líquida despendida em despesas com pessoal piora tanto o indicador de liquidez quanto o indicador de poupança corrente de um estado, levando a menores notas de CAPAG e, conseqüentemente, a dificuldades na obtenção de empréstimos. Adicionalmente, o refinanciamento da dívida em conjunto com o plano de ajuste fiscal e uma regra crível para evitar o default no pagamento da dívida (retirada direta da conta do devedor) também parecem terem sido decisivos para controlar o nível das dívidas subnacionais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000 após o socorro financeiro aos governos subnacionais, constituiu outro 'marco na gestão das finanças públicas no Brasil' (Mendes, 2020). Ela estabeleceu um teto de gastos com pessoal em 60% da receita do estado (Receita Corrente Líquida, ou RCL). Se a despesa total com pessoal ultrapassar 95% desse limite, a lei proíbe qualquer ação envolvendo recursos humanos que implique em aumento da despesa, tais como contratação ou promoção de carreira, contrapondo-se a algumas disposições dos estatutos do servidor público. A lei também estabeleceu disposições inéditas proibindo o apoio financeiro intergovernamental, inclusive de bancos estaduais, que era um instrumento amplamente utilizado pelos estados para financiar dívidas fiscais.

De acordo com a nova lei, os elevados gastos com pessoal também ameaçaram a elegibilidade do estado para receber transferências federais discricionárias, uma vez que estas seriam suspensas caso o ente subnacional não cumprisse os investimentos mínimos em saúde e educação. A Constituição Brasileira determina que estados, o Distrito Federal e municípios devem investir pelo menos 25% da receita fiscal (incluindo transferências recebidas dos governos federal e estadual) na manutenção e no desenvolvimento da educação e na qualificação de profissionais da educação, além de investir no mínimo 15% em saúde pública. O não cumprimento dessas regulamentações pode, em última instância, resultar inclusive em intervenção pela União Federal.

Como consequência do vigoroso crescimento econômico entre 2008 e 2014, a CAPAG e a Lei de Responsabilidade Fiscal permitiram alguma flexibilização dos limites de endividamento, alguns dos quais se traduziram na expansão da folha de pagamentos do funcionalismo público. Ademais, por meio tanto das resoluções do Senado quanto das regulações do Tesouro Nacional, houve um gradual relaxamento das regras e a criação de exceções para contrair dívida. Embora os governos estaduais não tenham experimentado um crescimento explosivo no número de servidores públicos comparável ao dos municípios, sua folha de paga-

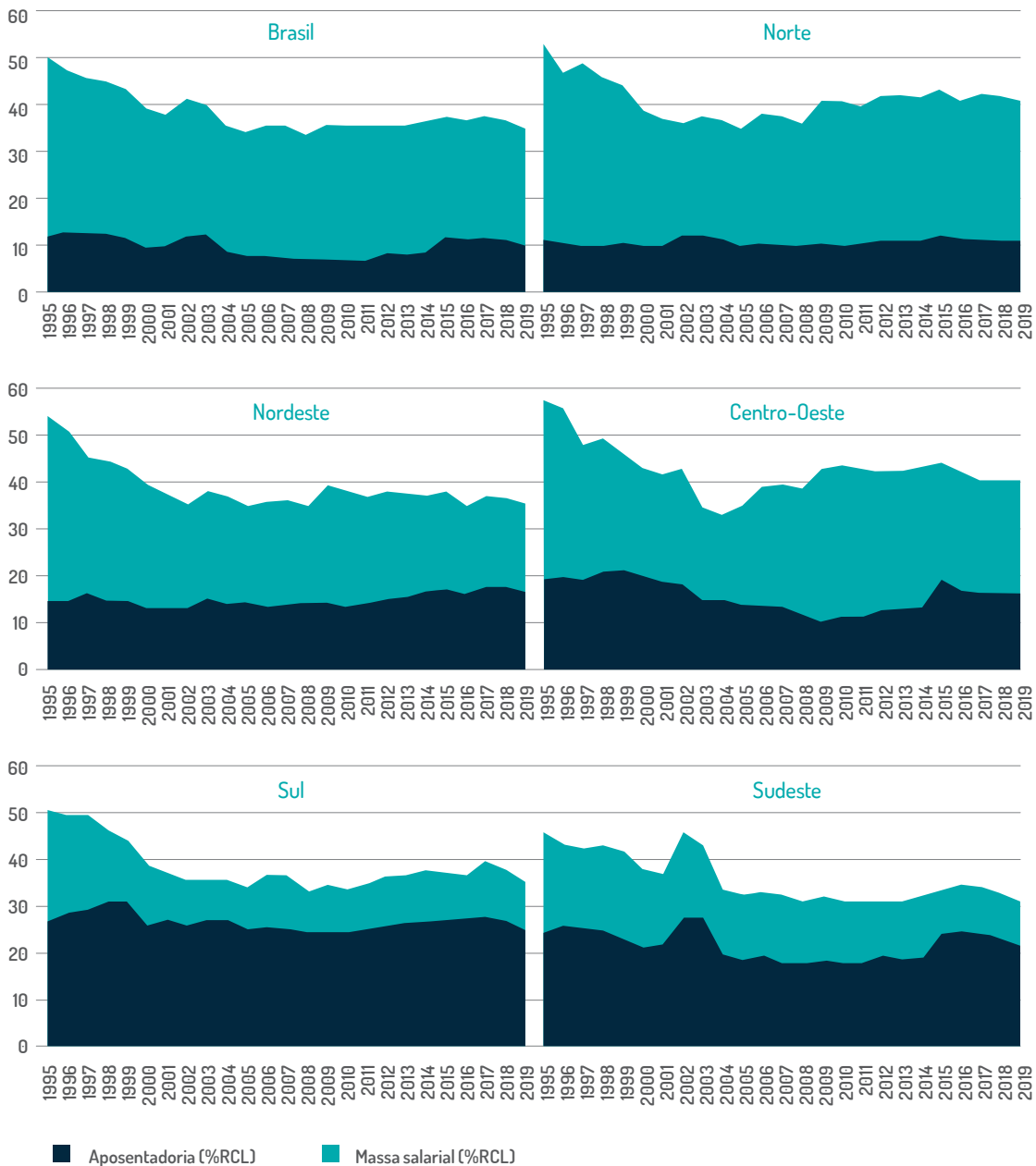


mento ainda cresceu substancialmente, quase dobrando em termos reais na década de 2003 a 2014. No mesmo período, o salário médio aumentou 82% em termos reais e o número de pessoal cresceu 9%.

Os efeitos regionais da Lei de Responsabilidade Fiscal e da expansão do crédito de 2008-2014 podem ser vistos na Figura 19. O Brasil como um todo se aproximou do limite de 60% de gastos com pessoal no período 2015-2017, liderado pelos estados do Sul e Sudeste, onde a despesa com previdência sozinha já gira em torno de 20% das receitas estaduais. No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal claramente tem surtido efeito nessa região, mantendo sua folha de pagamento em cerca de 35% das receitas estaduais nos últimos 15 anos. Os estados do Nordeste também têm sentido a maturação de seus planos de previdência, com participação cada vez maior das receitas gastas com previdência, o que, por meio de pressões fiscais, tem contribuído para a estabilidade dos gastos com a folha de pagamentos. No entanto, os estados do Centro-Oeste e do Nordeste, com planos de previdência ainda imaturos e livres das restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, sofreram expansões significativas da folha de pagamentos na década de 2000, atualmente dependendo 40% das receitas estaduais apenas com salários, um número significativamente maior do que os estados mais antigos. Isso traz problemas à frente, uma vez que os planos de previdência desses estados inevitavelmente expõem as falhas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para superar a delicada situação fiscal imediata gerada pela crise de 2015-2016, e evitar a violação de quaisquer regras de responsabilidade fiscal, os estados mais atingidos também adotaram algumas soluções temporárias. Elas incluíram acumulação de atrasos de pagamento e envolvimento em renegociações de dívidas com o governo federal. No entanto, a rolagem de dívidas nada mais é do que um adiamento do problema fiscal, na ausência de reforma dos drenos fiscais estruturais subjacentes. A crise econômica de 2015-2016 mostrou a necessidade de melhorar os processos de gestão e financiamento dos gastos subnacionais responsáveis em geral e dos gastos com previdência em particular.

Dados municipais confiáveis são mais difíceis de coletar, mas, de certa forma, sua situação é ainda mais alarmante no longo prazo. Não há razão para acreditar que a duplicação explosiva de salários, presenciada no nível estadual durante o período de 2003-2014, não seria replicada no nível municipal. Isso, combinado com a duplicação da força de trabalho municipal entre 1988 e 2003, e o crescimento adicional de 50% posterior, resultou em um recente crescimento explosivo da folha de pagamentos no nível municipal. Os municípios, na sua maioria, principalmente os mais jovens, podem ter lidado com a crise de 2014-2015 com um pouco mais de facilidade do que os estados, uma vez que ainda não haviam sido onerados por pagamentos de aposentadorias em valores elevados na época e, portanto, não foram fortemente restringidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, cerca de metade dos atuais servidores municipais ativos foram contratados antes de 2003 e se aposentarão com benefícios de previdência extremamente generosos, aumentando rapidamente os gastos com previdência nas próximas décadas. Os municípios precisarão de muito mais flexibilidade do que o permitido nos atuais estatutos do servidor público e nas regras de aposentadoria para poder navegar neste período fiscalmente desafiador.

Figura 19 – Gastos com salários e previdência, como proporção das receitas dos estados por região.

Fonte: Banco Mundial, utilizando dados do Plano de Ajuste Fiscal (PAF) da Secretaria do Tesouro Nacional.

O mecanismo de ajuste fiscal abaixo do ideal, observado em 2015-2016, decorre parcialmente da atual estrutura fiscal, cujo conceito baseia-se principalmente na relação entre despesas correntes e receitas correntes e não incentiva os estados a pensar no futuro. Quando são tomadas decisões de aumento de gastos que afetam os gastos com pessoal, os impactos dessas decisões geralmente não são avaliados no longo prazo. Por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige projeções de apenas três anos. Assim, as baixas despesas correntes com aposentadoria são consideradas como um indicador de que novas contratações e aumentos salariais são fiscal-



mente responsáveis, desde que o aumento dos custos com pessoal possa ser pago nos próximos três anos. Infelizmente, contratos de servidores públicos altamente onerosos, com elevados aumentos salariais com base em tempo de serviço e aposentadoria generosa, traduzem as atuais decisões de política de recursos humanos em expressivos e rígidos passivos fiscais para os próximos anos e décadas. Os entes subnacionais mais jovens, com massa previdenciária baixa, já podem ver o futuro observando os estados mais antigos, que lutam para manter sua saúde fiscal e flexibilidade com o alto custo com previdência.

Até 2019, as receitas dos estados estavam começando a aumentar e as autoridades fiscais podiam se dar ao luxo de desviar sua atenção da gestão imediata da crise para garantir a sustentabilidade fiscal no longo prazo. A natureza pró-cíclica das regras fiscais, que forçaram o ajuste fiscal durante a recessão, mas permitiram flexibilização fiscal durante os períodos de crescimento, também permitiu que os governos passassem a olhar para o futuro. A reforma previdenciária federal de 2019 foi uma expressão importante dessa mudança de enfoque. Ela proporcionou aos estados uma ferramenta política importante para ajustar seus gastos com aposentadoria no longo prazo, e alguns estados pioneiros assim o fizeram no final de 2019 e início de 2000. No entanto, em poucos meses, a crise da Covid-19 forçou os governos federal e subnacionais de volta ao modo de crise.

A iminente crise econômica e de saúde causada pela Covid-19 levou as autoridades brasileiras a uma ação rápida. O governo federal implementou um programa de transferência de renda emergencial totalmente custeado denominado Auxílio Emergencial, que ajudou a manter a atividade econômica durante a crise e contribuiu para o aumento da receita fiscal. Os governos subnacionais também receberam transferências federais diretas para combater a pandemia da Covid-19 no valor de R\$97 bilhões, ou 1,4% do PIB. Finalmente, o segundo semestre de 2020 também testemunhou o aumento dos preços das commodities, o que contribuiu significativamente para a melhoria dos resultados econômicos e da receita dos estados produtores de commodities. Ao todo, paradoxalmente, os governos subnacionais registraram um ano de 2020 fiscalmente forte. Como resultado, uma análise ligeiramente retrospectiva da CAPAG estima que ela atingirá o nível A ou B em 20 estados em 2021, em comparação com apenas 10 estados em 2020.

No entanto, resultados positivos em 2020 não mudam o fato de que as perspectivas fiscais subnacionais continuam se deteriorando desde antes da pandemia. Antes da crise da Covid-19, mais da metade dos 27 estados brasileiros estavam em situação crítica e atrasaram os pagamentos a servidores públicos e prestadores de serviços. Em 2020, o investimento público foi aproximadamente 15% menor em comparação a 2015, mesmo após contabilizar o aumento de 15% em 2020. O programa de transferência de renda emergencial já foi significativamente reduzido em 2021, e é improvável que as transferências emergenciais federais diretas continuem. Portanto, as pressões fiscais registradas antes da pandemia provavelmente retornarão ao primeiro plano da agenda dos governos subnacionais.

Para ajudar os governos subnacionais a enfrentar os desafios fiscais, o Ministério da Economia lançou recentemente vários programas para apoiar os estados endividados e/ou em dificult-

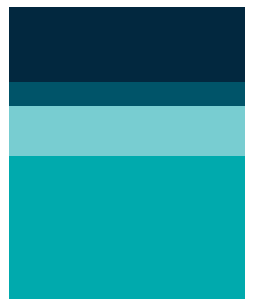
dades fiscais, em troca do compromisso com as reformas fiscais: (i) Regime de Recuperação Fiscal, para apoiar os estados em grave crise fiscal; (ii) Plano de Equilíbrio Fiscal, que visa ajudar os governos subnacionais em dificuldades fiscais a recuperar a classificação de CAPAG B; e (iii) Pró-Gestão, que visa contribuir para a melhoria da gestão fiscal, orçamentária e patrimonial da administração pública brasileira, aumentando a eficiência e eficácia dos gastos. O forte compromisso com o controle dos gastos com pessoal é uma parte importante de todos esses três programas.

Em resumo, os crescentes gastos com pessoal estão desequilibrando a estrutura fiscal e criando um ciclo vicioso de insustentabilidade fiscal e crescimento econômico restrito nos entes subnacionais brasileiros, que são forçados a realocar gastos de outros setores. Ao ente subnacional resta pouco espaço de manobra fiscal para investimentos e poder de decisão limitado sobre o restante do orçamento, o que acaba levando ao não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, dos gastos mínimos constitucionais, e a uma nota CAPAG mais baixa. Isso torna quase impossível que estados e municípios nessa situação invistam em operações de crédito, contratem novos servidores públicos ou melhorem a infraestrutura. Encontrar maneiras de reduzir os custos com pessoal pode permitir que eles reorientem e redirecionem os recursos para onde são realmente necessários, visando o crescimento e a melhoria da prestação de serviços públicos. **Durante o episódio de crise de 2015-2016, políticas rígidas no nível macro, destinadas a controlar o crescimento da massa salarial e previdenciária, mostraram-se ineficazes, o que requer um exame mais detalhado das questões no nível micro que contribuem para a rigidez e a elevada taxa de crescimento dessas despesas.**



5

Contribuição de políticas de RH para o crescimento dos gastos com salários e aposentadoria



5. Contribuição de políticas de RH para o crescimento dos gastos com salários e aposentadoria

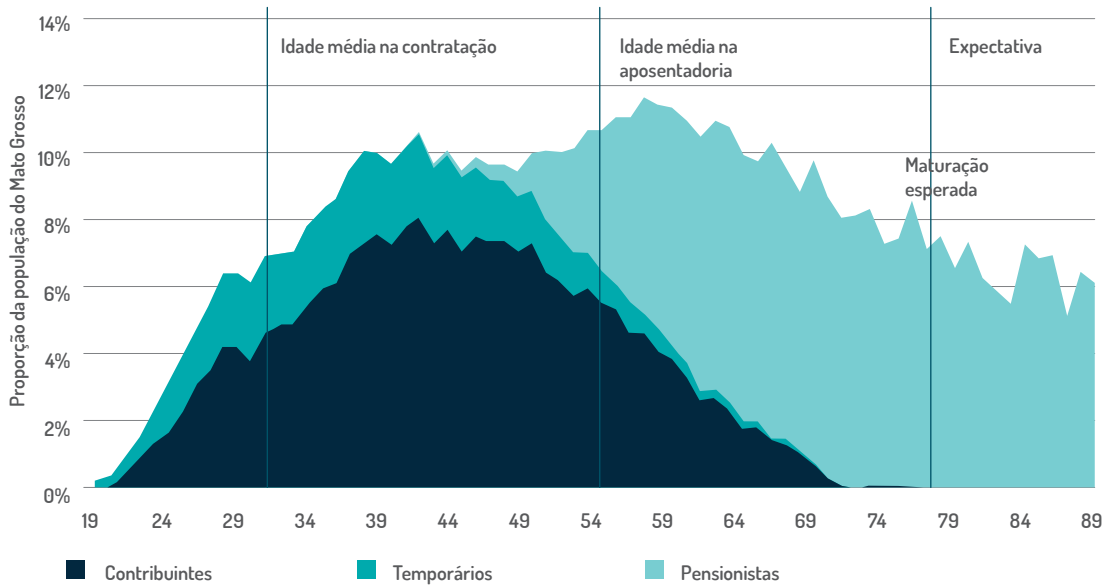
Embora o rápido crescimento dos gastos com pessoal nos últimos anos tenha sido impulsionado principalmente pela maturação do sistema previdenciário após as ondas de contratação dos anos 1980 e 1990, ele também foi fortemente influenciado por políticas de recursos humanos no nível micro. Além da óbvia influência dessas políticas sobre o crescimento da folha de pagamentos, essas decisões também são fundamentais para determinar a trajetória dos gastos com aposentadoria. Por exemplo, a idade média de contratação, a retenção de trabalhadores com direito à aposentadoria, o uso de trabalhadores temporários e o número de horas pelas quais os servidores públicos são contratados contribuem para a elevada proporção entre aposentados e trabalhadores. Da mesma forma, as políticas de remuneração sofrem com a fragmentação excessiva, o que impede a igualdade de tratamento e fiscalização, convidando ao abuso e complicando o controle do crescimento da folha de pagamentos. Além disso, embora a adequação do nível salarial médio dos servidores públicos possa ser debatida, o contrato de trabalho geral é pesadamente onerado com aumentos salariais progressivos e aposentadorias generosas, tornando-os claramente, em muitos casos, uma opção mais segura e financeiramente superior ao emprego no setor privado, o que dificulta a mobilidade profissional entre os setores público e privado, prejudicando o crescimento econômico. A grande variação na remuneração entre os diferentes níveis e poderes do governo aumenta o complicado quadro da necessidade de reforma.

As regras atuais de contratação pública favorecem o início tardio na carreira do servidor público. Dada a abordagem meritocrática da contratação e a alta concorrência por cargos públicos, que oferecem segurança de emprego excepcional, o processo tende a exigir muito

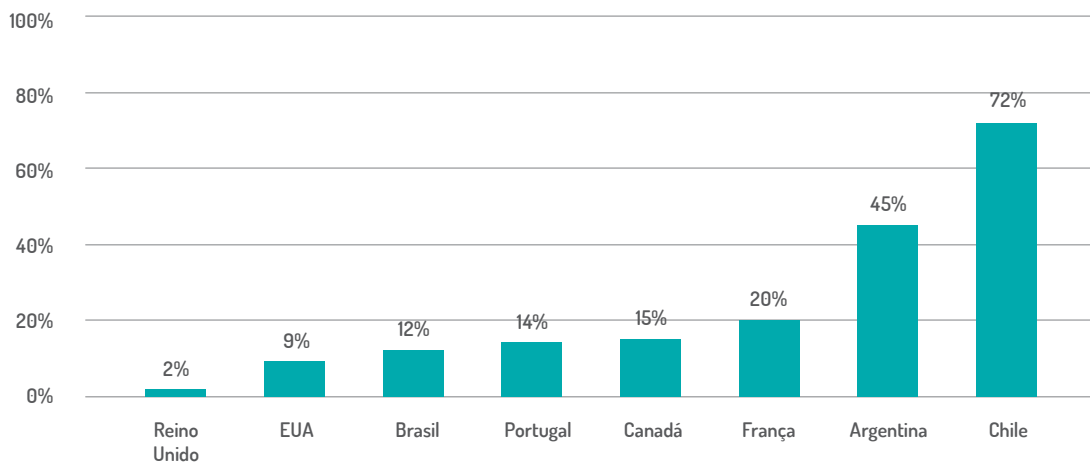
esforço dos candidatos. A preparação para concursos públicos pode levar anos, assim como a aquisição de todas as credenciais que possam ajudar a garantir o cobiçado cargo. A Figura 20 referente a Mato Grosso apresenta uma situação típica, em que, na média, as pessoas são contratadas no começo dos seus 30 anos de idade.

A alta proporção de participantes aposentados do RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) em planos de previdência subnacionais também pode ser explicada, em parte, pela baixa idade quando da aposentadoria. Embora, até recentemente, os servidores públicos tivessem de atingir 35/30 anos de contribuições para homens/mulheres, respectivamente, antes de atingirem a idade de aposentadoria, alguns desses anos poderiam ser acumulados em empregos no setor privado antes de ingressar no serviço público. A exigência, no caso de professores, é reduzida em 5 anos, antecipando ainda mais a elegibilidade para aposentadoria. Policiais militares, os corpos de bombeiros militares e os oficiais das Forças Armadas contam com reduções de exigência ainda mais generosas. Finalmente, enquanto a maioria dos estados permite adiar a aposentadoria em troca da suspensão de contribuições previdenciárias, dadas as muitas aposentadorias generosas e o incentivo financeiro limitado para prolongar o tempo nas carreiras, a maioria dos servidores públicos tende a se aposentar na primeira oportunidade e continuar a desfrutar de sua renda pré-aposentadoria. Por exemplo, a idade média de aposentadoria no Mato Grosso, como na maioria dos estados, nos últimos anos gira em torno dos 55 anos (Figura 20). Combinada com uma idade média de contratação bastante tardia de 30 anos, a aposentadoria antecipada implica que o tempo de vida ativa do servidor público é semelhante ao tempo do recebimento de sua aposentadoria, considerando que o recebimento da aposentadoria poderá ser mantido mesmo após a morte do aposentado na forma de benefício por morte. A matemática simples sugere que um esquema que exige que um participante pague uma alíquota de contribuição de 11% a 14% do salário por 25 anos e que, posteriormente, promete pagar 100% do último salário do aposentado por um período ainda mais longo está fadado a ter problemas financeiros, assim que atingir plena maturidade.

Se cada cargo de servidor público permanente gera um novo beneficiário de pensão a cada 25 anos ou mais, seria lógico contratar alguns servidores sob o regime de contratação geral, que até recentemente oferecia benefícios de pensão muito menos generosos. Essa abordagem seria particularmente sensata quando as habilidades necessárias não forem específicas de governo e quando a necessidade dos serviços for temporária. No entanto, o percentual de pessoal temporário na administração pública brasileira é baixo, em termos de perspectiva internacional. Embora o uso de pessoal temporário pelo governo federal seja próximo ao de países com serviços públicos consolidados (Figura 21), ele se destaca em comparação com a Argentina e o Chile, que dependem fortemente de pessoal temporário.

Figura 20 – Estrutura etária dos servidores públicos ativos e aposentados do Mato Grosso.

Fonte: Banco Mundial, usando dados fornecidos pelos governos estaduais.

Figura 21 – Porcentagem da força de trabalho temporária nos governos centrais (2019).

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2020).

Alguns estudos⁹ apontam que a utilização de contratos temporários estaduais e municipais tem sido dificultada pela incerteza jurídica. Os governos subnacionais têm sido expostos a ações judiciais instauradas por trabalhadores temporários que pleiteiam o reconhecimento de direitos como licença-maternidade, estabilidade de emprego para gestantes e 13º salário, entre outros. Em algumas situações, as ações judiciais resultaram inclusive na interrupção

9 O estudo da Sociedade de Direito Público Brasileiro é o principal exemplo da análise legal de trabalho temporário. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/nossos-temas/matriz-de-vinculos-e-seguranca-juridica/>

judicial do uso desses contratos. Como resultado, ainda não está claro qual é o conjunto de direitos trabalhistas mínimos desses servidores. As pressões políticas da mão-de-obra organizada são outro obstáculo para os governos subnacionais que buscam maior flexibilidade nos contratos de trabalho. Por exemplo, Mato Grosso tem contado cada vez mais com contratos temporários de professores, acumulando 20 milhões de professores temporários até 2018. No entanto, o governo teve de concordar com uma conversão em massa de 5 milhões desses contratos em cargos permanentes a partir de 2020, reconhecendo retroativamente o serviço temporário passado para efeitos de determinação do salário e elegibilidade à previdência de funcionário público.

Mato Grosso também fornece outro exemplo interessante de como as políticas de recursos humanos podem ser usadas para limitar os gastos com aposentadoria no médio prazo, sem as mudanças na política previdenciária. Por meio da Lei Complementar 662/2020, o estado extinguiu mais de 4.000 cargos públicos, reduzindo a massa salarial atual e também as obrigações previdenciárias futuras. A política foi construída sobre a estratégia de reorganizar a estrutura de prestação de serviços por meio dos servidores efetivos já em exercício, compensando a dispensa de funções adicionais com uma gratificação menor do que o salário integral pago aos cargos anteriores. Com o cancelamento de carreiras existentes e a contratação de novos servidores públicos apenas para carreiras recém-criadas, os reajustes salariais proporcionados ao pessoal ativo não se aplicam aos atuais beneficiários de pensões aposentados em funções anteriores.

Os cargos de alta administração são dominados por indicações políticas. Em geral, qualquer posição de liderança em órgãos governamentais pode ser preenchida por meio de indicação política, apesar da disposição de que uma parte desses cargos deve ser ocupada por servidores públicos de carreira. Conseqüentemente, o Brasil não possui um sistema de alta administração profissional como, por exemplo, o Reino Unido. Isso resultou em rotatividade de cargos na alta administração no Brasil da ordem de 30% ao ano, elevada ainda mais durante as transições políticas (Lopez & Silva, 2020). Essa prática também eleva substancialmente as despesas com aposentadoria, uma vez que cargos altamente remunerados anteriores à aposentadoria geram um novo pensionista com todos os benefícios adicionais específicos do cargo a intervalos de poucos anos. Também são conhecidas práticas de acordos no nível sênior, nos quais se estabelece o entendimento de que eles sejam feitos com a expectativa de aposentadoria imediata, de forma que a lucrativa posição antes da aposentadoria seja legada ao próximo integrante do acordo. Desde 2019, existem algumas iniciativas para mudar essa realidade. Em pequena escala, o governo federal e alguns estados iniciaram processos de seleção com base em competências para cargos da alta administração.¹⁰

Outra política de recursos humanos que afeta fortemente as despesas com aposentadoria está relacionada aos contratos de meio período. Entre os professores e, em menor medida, os profissionais de saúde, o emprego em meio período é muitas vezes uma realidade da prestação de serviços, por exemplo, em uma escola de turno único. É comum nesses casos

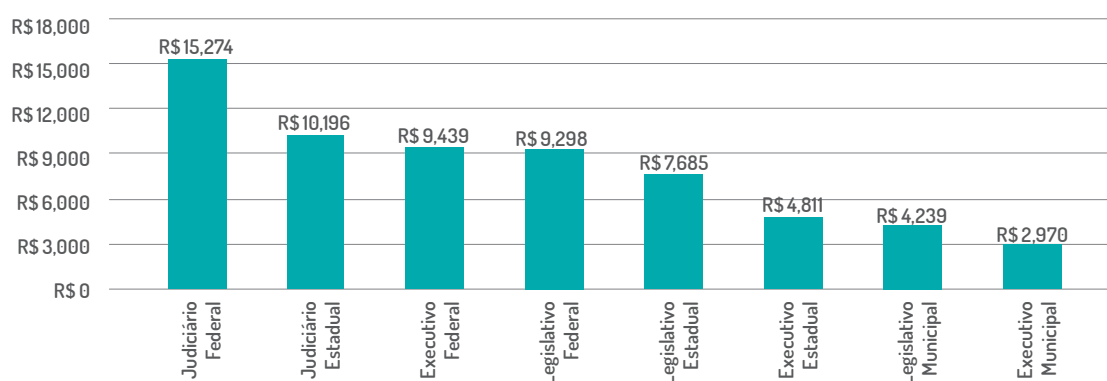
10 Esta questão está sendo discutida no Congresso Nacional.

emitir um contrato de 20 horas semanais, em vez de 40 horas. No entanto, às vezes essa contratação poderá ser rígida. Por exemplo, se uma escola tem turnos de 25 horas semanais, mas apenas contratos de 20 e 40 horas estão disponíveis, a escola costuma emitir um contrato de 40 horas, que mais tarde seria convertido em cálculo de aposentadoria com base em 40 horas. Às vezes o sistema também estimula uma prática em que um contrato de 20 horas é convertido em um contrato de 40 horas alguns anos antes da aposentadoria, gerando então uma aposentadoria baseada em 40 horas. Também não é incomum que alguns pensionistas recebam várias aposentadorias, todas do mesmo governo ou de diferentes governos subnacionais, onde todas elas se originaram de contratos parciais de longa duração.

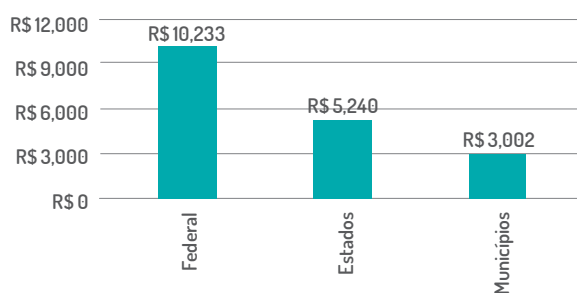
Embora o ingresso no serviço público seja geralmente meritocrático, há espaço para melhorias. Em parte pelo temor de que qualquer flexibilidade possibilite o uso político, o processo seletivo no setor público brasileiro pode ser extremamente burocrático. O principal método de contratação são exames objetivos (concursos públicos) que permitem apenas a avaliação de habilidades técnicas (Fontainha e outros, 2014). Processos, tais como entrevistas, análise de currículo e testes práticos, raramente são realizados. Assim, as competências comportamentais e pessoais não são consideradas. Além disso, as seleções acontecem com frequência instável, mesmo em períodos de crescimento econômico, enfatizando a falta de planejamento estratégico da força de trabalho. O planejamento da força de trabalho é geralmente orientado por dados e processos e, em grande parte, focado em responder às novas necessidades atuais, e não no planejamento estratégico e de longo prazo. Os servidores públicos são contratados em uma categoria de cargo e devem ser aprovados em concursos públicos para mudar para outra carreira. Muitas categorias de cargo, mesmo para funções semelhantes, são específicas de um ministério, e as pressões setoriais resultaram em condições de trabalho diferenciadas entre os diferentes órgãos, mesmo para funções semelhantes.

Quanto às políticas de remuneração, há uma grande variação de salários dos servidores públicos entre os níveis e poderes do governo brasileiro, incluindo um prêmio salarial substancial para o setor público no governo federal e no judiciário (Figura 22). No geral, a remuneração média na esfera federal é quase o dobro da dos estados e mais de três vezes da dos municípios (Figura 23). Consequentemente, o prêmio salarial pago ao governo federal é quase 100% superior ao do setor privado (Figura 24). O prêmio salarial do setor público estadual é próximo a 40%, e não há prêmio para os servidores do setor público municipal. O prêmio médio para toda a administração pública brasileira é de aproximadamente 20%, próximo ao prêmio médio observado internacionalmente.



Figura 22 - Salário médio por nível e poder de governo (2019).

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2020).

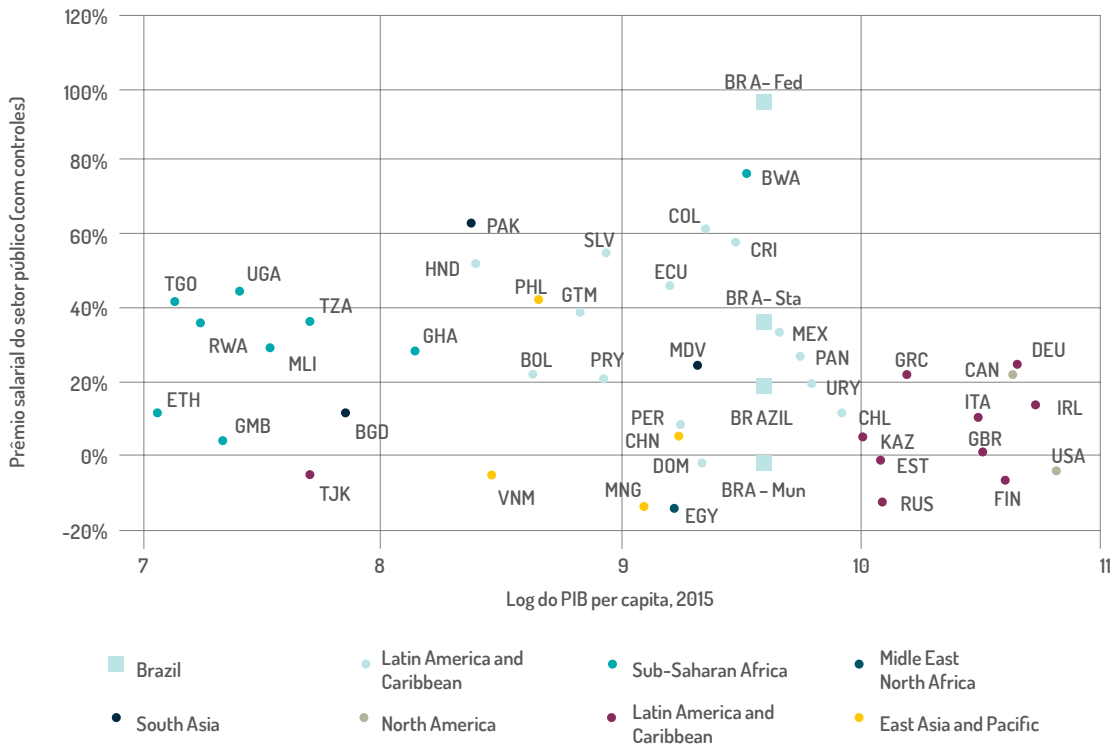
Figura 23 - Salário médio por nível de governo (2019).

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2020).

O serviço público está organizado em regime de carreiras com elevada fragmentação das regras salariais. No setor público, em geral, cada carreira possui uma escala salarial própria e critérios específicos de progressão salarial. Por exemplo, estima-se que o governo federal tenha aproximadamente 300 esquemas de remuneração. Embora tenha havido algumas tentativas de simplificação, há diferenças salariais mesmo entre carreiras com descrições de funções semelhantes como, por exemplo, no caso das carreiras de analistas mostradas na Figura 25. Essa falta de padronização favorece uma política de remuneração desigual, em que alguns grupos específicos são privilegiados.¹¹

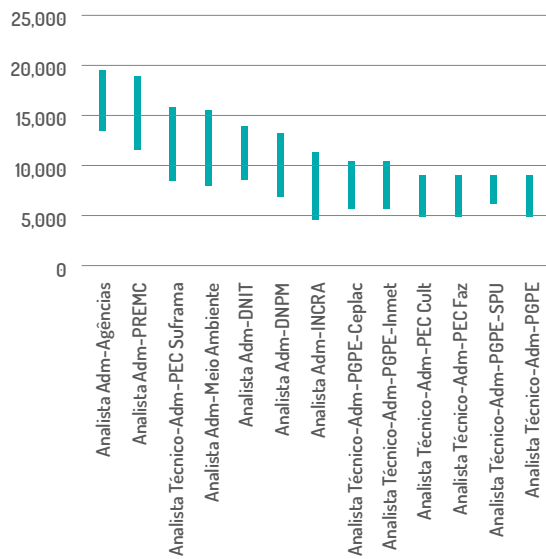
11 Por exemplo, nas duas últimas décadas, carreiras próximas ao centro do governo e na área de segurança são mais beneficiadas do que outras.

Figura 24 – Salário do setor público em relação ao setor privado por país.



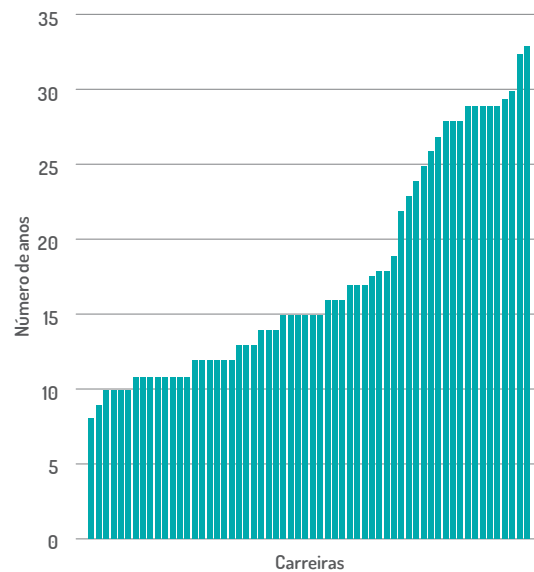
Fonte: *Worldwide Bureaucracy Indicators* (World Bank, 2019).

Figura 25 – Faixa salarial de diferentes carreiras de analista no governo federal (2019).



Fonte: Nova Administração Pública - Diagnóstico Força de Trabalho Governo Federal (ME, 2019)

Figura 26 – Tempo médio de serviço até atingir o último nível salarial da carreira (2019).

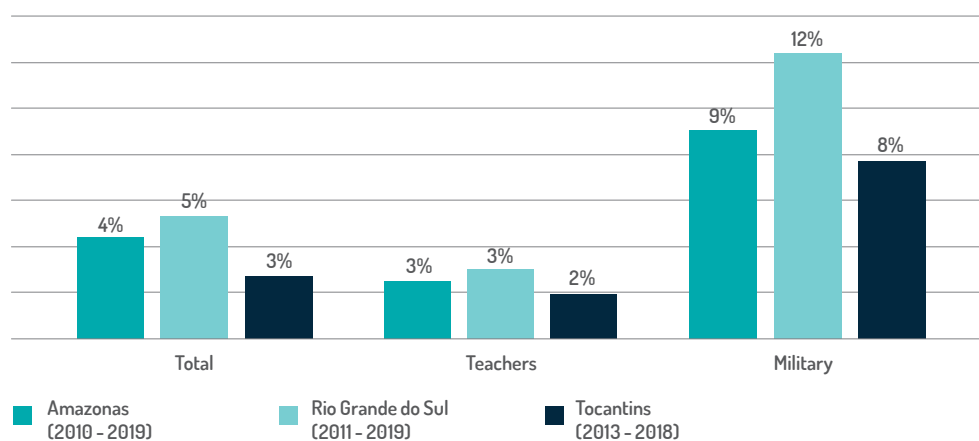


Fonte: Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro (Banco Mundial, 2019)



Além disso, as promoções automáticas em várias carreiras permitem que os servidores alcancem o salário mais alto em um período relativamente curto, com dois terços das carreiras no serviço público federal chegando ao topo em menos de 20 anos (Figura 26). Estados e municípios geralmente seguem as regras da administração pública federal, mas também introduziram muitas tabelas salariais diferentes e regras de progressão específicas para cada carreira. Embora as políticas de progressão variem entre os estados, também existem pontos em comum importantes. Os trabalhadores normalmente não só recebem bônus automáticos a cada três anos (triênios), mas também podem apresentar várias certificações de educação continuada, que podem movê-los para uma faixa salarial mais alta, não necessariamente com um aumento proporcional nas responsabilidades. Os militares geralmente experimentam um crescimento salarial especialmente acentuado com o tempo de serviço (Figura 27), que em muitos estados culmina em uma última promoção automática de nível no dia da aposentadoria, de modo que o benefício da aposentadoria é igual ao de uma posição imediatamente superior. Esses aumentos salariais automáticos relacionados a tempo de serviço dificultam o controle da folha de salários e aposentadorias, uma vez que as substituições por trabalhadores menos experientes e com menor remuneração são de curto prazo. As substituições por trabalhadores jovens com melhor nível de escolaridade podem até aumentar os custos, como costuma acontecer no setor de educação, que começou a contratar professores com credenciais mais altas e salários correspondentemente mais altos em muitos estados. Nestes casos, aposentadorias mais altas devem ser esperadas no futuro.

Figura 27 – Experiência recente de crescimento dos salários reais em três estados, com séries temporais mais longas.



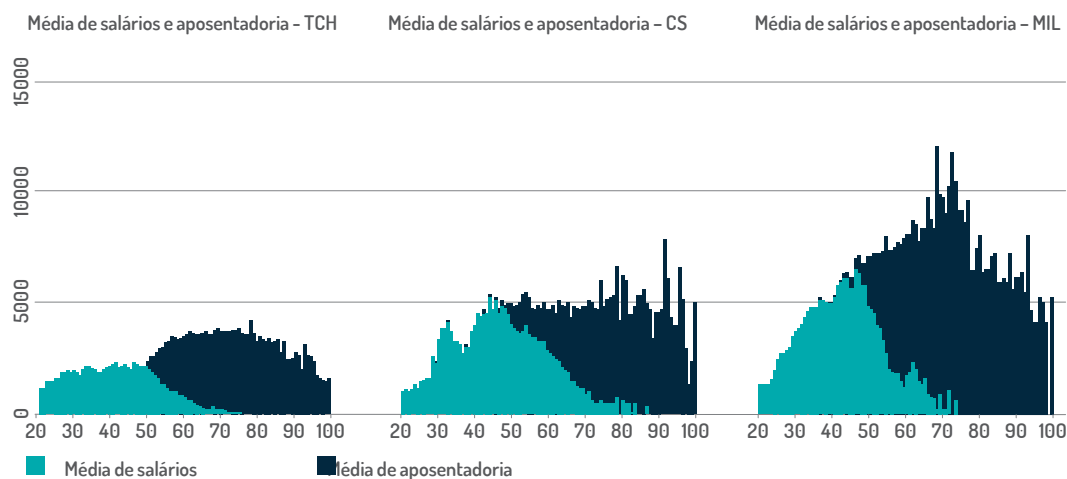
Fonte: Banco Mundial, utilizando dados fornecidos pelos governos estaduais.

Devido às políticas de remuneração descritas acima, as aposentadorias no Brasil costumam ser mais altas do que os salários, conforme ilustrado com os dados de Alagoas na Figura 28. O gráfico à esquerda do painel mostra que a renda média dos professores aposentados com idades entre 70 e 80 anos é quase duas vezes mais alta que aquelas de professores presumivelmente já experientes aos 50 anos, o que é provavelmente o resultado de contratos

de meio período convertidos em contratos de trabalho de tempo integral pouco antes da aposentadoria. Outros servidores públicos, mostrados no meio do gráfico, alcançam uma alta proporção entre aposentadoria/salário médio por meio de uma progressão salarial especialmente acentuada devido ao tempo de serviço. Por fim, os militares desfrutam tanto de uma forte progressão na carreira quanto de um aumento na renda pré-aposentadoria devido a promoção a uma patente mais alta antes da aposentadoria.

Além dos problemas com o planejamento de carreira, outras características do sistema de contratação pública também dificultam o controle dos gastos com pessoal. Cada um dos 5.570 municípios e os 27 governos estaduais têm prerrogativas para regulamentar seu serviço público, o que dá origem a uma infinidade de regras e sistemas diferentes, geralmente mais favoráveis do que o setor privado, difíceis de fiscalizar e regulamentar, o que pode encorajar o abuso. Alguns exemplos incluem licenças e férias mal contabilizadas, que muitas vezes são fáceis de reivindicar pela segunda vez na forma de pagamentos em dinheiro. Uma série de bônus e pagamentos de remuneração variável aumenta ainda mais a folha de pagamentos. Alguns desses pagamentos são considerados “pensionáveis” e podem ser consolidados como aumento das aposentadorias serem pagas por muitos anos no futuro. O governo federal e alguns estados têm tentado conter essas despesas, mas a fiscalização é ainda menos rígida no nível municipal. É difícil ver como políticas de recursos humanos mais sensatas, eficientes e justas podem ser alcançadas sem uma maior unificação e simplificação das regras de contratação de servidores públicos, bem como maior transparência e responsabilidade por sua implementação.

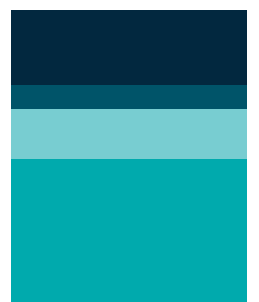
Figura 28 – Rendimentos médios de salário e aposentadoria por faixa etária e categoria de trabalhadores - professores (TCH), Outros servidores públicos (CS) e militares (MIL) em Alagoas.



Fonte: Banco Mundial, usando dados fornecidos pelos governos estaduais.

6

Resposta da política previdenciária anterior aos aumentos nos gastos com aposentadoria



6. Resposta da política previdenciária anterior aos aumentos nos gastos com aposentadoria

O rápido aumento dos custos com aposentadoria dos servidores públicos em nível subnacional há muito fez da política previdenciária o foco de discussões de reforma voltadas para limitar o crescimento geral dos gastos com pessoal. Em um nítido contraste com as políticas de recursos humanos, que foram regulamentadas levemente no nível federal e, portanto, difíceis de reformar em escala, as regras dos planos de previdência que se aplicam a todos os planos de RPPS foram consagradas na Constituição Federal a partir da data de sua assinatura, em 1988. Dois dos princípios originais, integralidade e paridade, tornaram esses esquemas especialmente caros. O princípio da integralidade assegurava que os rendimentos de aposentadoria e pensão por morte correspondessem à totalidade do último salário do servidor na ativa, muitas vezes com gratificações associadas às particularidades do último cargo como, por exemplo, abono por trabalho em escola remota. Paridade significava que aposentados e seus supérstites tinham direito a todos os aumentos salariais associados ao cargo nos quais se aposentaram.

A combinação desses dois princípios originais resulta, ainda hoje, em aposentadorias extremamente generosas, independentemente dos numerosos esforços de reforma da previdência. Isso pode ser ilustrado pela proporção entre benefícios de aposentados e salários, que é particularmente elevada para algumas carreiras e estados, e é especialmente proeminente entre militares (Tabela 2). No entanto, também há uma diversidade considerável nos resultados, destacando como diferentes políticas de recursos humanos para várias carreiras, em diferentes estados, podem influenciar as despesas gerais com previdência essencialmente segundo as mesmas regras previdenciárias prescritas pelo governo federal. Por exemplo, a proporção geral entre aposentadoria e salário é de 67% no Ceará e em Pernambuco, mas aumenta para 125% no Mato Grosso do Sul.

Diversity of outcomes is also in part due to the fact that each branch of government at each government level commonly run parallel semi-independent pension schemes, often only using ex-

executive branch pension scheme as a payment agency. For example, an internal department of the judiciary or legislative branch of government would have sole access to employee data, decide when an employee is eligible to retire, would calculate his or her pension, and would only ask the executive branch RPPS administrator to pay the stated amount to a certain person from a certain date. This sometimes results in lack of uniformity of benefit assignment rules, when some government branches would include aggregation of certain career-related special benefits into the pension amount, while others would not. Since the data on contributors would not typically be shared with the executive branch, it would not be possible to assess full pension liabilities of the state or audit pension assignment processes and records of other government branches.

Tabela 2 - Proporção entre benefícios médios e salários médios em determinados estados e carreiras.

ESTADO	TOTAL	MILITARES	PROFESSORES	OUTROS EXECUTIVOS	TOTAL DE EXECUTIVOS	OUTROS NÃO EXECUTIVOS
CE	0,67	1,32	0,54	0,68	0,72	0,96
ES	0,84	1,65	0,9	0,96	0,92	1,32
MS	1,25	1,49	1,06	1,45	1,3	1,51
PB	0,67	1,09	1,14	0,72	0,84	-
PR	0,99	1,27	0,99	0,97	1	1,33
RN	1,04	1,35	1,31	1,05	1,13	1,12
RR	1,21	0,75	0,75	1,94	1,3	-
SC	1,08	1,49	1,22	1,12	1,19	-

Observação: As proporções são calculadas para diferentes grupos de trabalhadores e estados para os quais existiam dados disponíveis. Fonte: Banco Mundial, utilizando dados do SPREV/Ministério da Economia.

A diversidade de resultados também se deve, em parte, ao fato de que cada poder do governo, em cada nível de governo, geralmente administra planos de previdência semi-independentes paralelos, muitas vezes usando apenas o plano de previdência do Poder Executivo como agência de pagamento. Por exemplo, um departamento interno do Poder Judiciário ou do legislativo do governo teria acesso exclusivo aos dados de contratação, decidiria quando um funcionário é elegível para se aposentar, calcularia sua aposentadoria e só solicitaria ao administrador do RPPS do Poder Executivo para pagar o valor declarado a uma determinada pessoa a partir de uma determinada data. Isso às vezes resulta em falta de uniformidade nas regras de atribuição de benefícios, quando alguns poderes do governo incluiriam a agregação de determinados benefícios especiais relacionados à carreira no valor da aposentadoria, enquanto outros não. Uma vez que os dados sobre os contribuintes normalmente não seriam compartilhados com o Poder Executivo, não seria possível avaliar todos os passivos de previdência do estado ou auditar processos de atribuição de aposentadoria e registros de outros poderes do governo.

Embora os planos de previdência do RPPS, desde sua criação, fossem administrados separadamente em cada esfera de governo, a maioria das regras de aposentadoria dos servidores pú-

blicos, incluindo elegibilidade, valor e indexação do benefício, foi inicialmente especificada na Constituição Federal. Os entes que patrocinam diretamente RPPSs específicos somente tinham permissão, dentro de certos limites, para definir as alíquotas de contribuição dos participantes e algumas regras para a gestão dos ativos do plano. A primeira reforma previdenciária que afetou o RPPS ocorreu em 1998 por meio da Emenda Constitucional nº 20. A emenda, de certa forma, restringiu as condições de elegibilidade, mas a fórmula do generoso benefício foi mantida na Constituição. A emenda também determinou que as regras de elegibilidade para pensões especiais e benefícios para supérstites seriam regulados por leis ordinárias do governo federal. Entretanto, essas não se materializaram. Apesar de branda, essa reforma abriu o caminho para novas revisões na pensão dos funcionários públicos em 2003.

A reforma de 2003, por meio da Emenda Constitucional nº 41, aboliu os princípios de integralidade e paridade para os servidores públicos. No entanto, as novas regras somente se aplicavam aos servidores públicos que ingressaram no setor público após o ano de 2003. Um elemento crucial foi o fato de a reforma também ter excluído completamente os militares. As principais mudanças nas regras de aposentadoria foram: 1) instituir a idade mínima de aposentadoria, ainda muito generosa, de 55/60 para mulheres e homens, respectivamente, com redução de 5 anos para professores, 2) aplicar a taxa de reposição de 100% não sobre o último salário, mas sobre a média de 80% dos salários anuais mais altos auferidos ao longo da carreira de uma pessoa, indexada à inflação passada, 3) migrar para a indexação de benefícios pela inflação, 4) cobrar contribuição à previdência de 11% no mínimo sobre aposentados mais ricos, que recebem benefícios que excedam o limite nacional de renda salarial segura; e 5) permitir o estabelecimento desse teto salarial seguro para os servidores públicos, desde que sejam oferecidas contas individuais de poupança para aposentadoria (Fundos Complementares) aos servidores públicos com rendimentos acima desse teto.

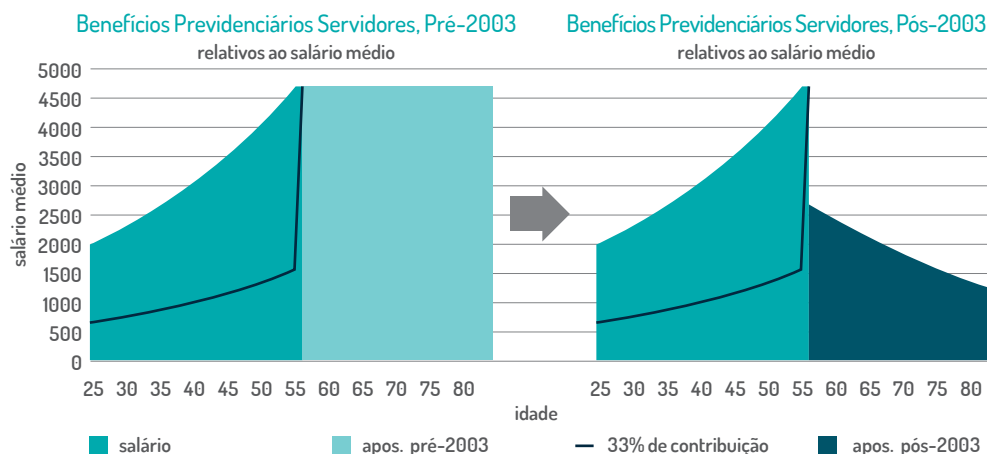
Embora, superficialmente, as medidas de reforma possam parecer moderadas, elas diminuíram consideravelmente a generosidade dos benefícios de aposentadoria vitalícia para contratações após 2003. A Figura 29 ilustra esse efeito para um servidor público típico, mostrando o crescimento salarial médio indexado à renda vitalícia em azul escuro, 11% de contribuição individual para previdência, mais 22% de contribuição do empregador para previdência em uma linha preta, e benefícios esperados de aposentadoria vitalícia em vermelho e azul claro para contratações antes e após 2003, respectivamente. Embora as contribuições à aposentadoria vitalícia para contratações anteriores a 2003, abaixo da linha preta, em azul escuro, fossem clara e significativamente mais baixas do que os benefícios de aposentadoria vitalícia, essas duas áreas para as contratações após 2003 são mais comparáveis em tamanho.

Os ganhos e as desvantagens da reforma de 2003 podem ser vistos nas projeções de despesas e receitas com aposentadoria em Mato Grosso geradas antes da última reforma previdenciária de 2019 (Figura 30). As projeções separam as despesas com aposentadoria de servidores públicos antes e após 2003, mostrando claramente que a reforma de fato interrompeu o crescimento dessas despesas para professores e outros servidores públicos contratados após 2003. No entanto, também fica claro no gráfico que os efeitos geradores de economia da reforma foram atrasados por algumas décadas no momento da implementação da



reforma, e que os efeitos das regras previdenciárias anteriores a 2003 somente começarão a diminuir por volta de 2040. O custo no longo prazo de isentar os militares da reforma de 2003 também é claramente visível no gráfico.

Figura 29 – Benefícios de aposentadoria de um funcionário público típico, antes e após a reforma de 2003.



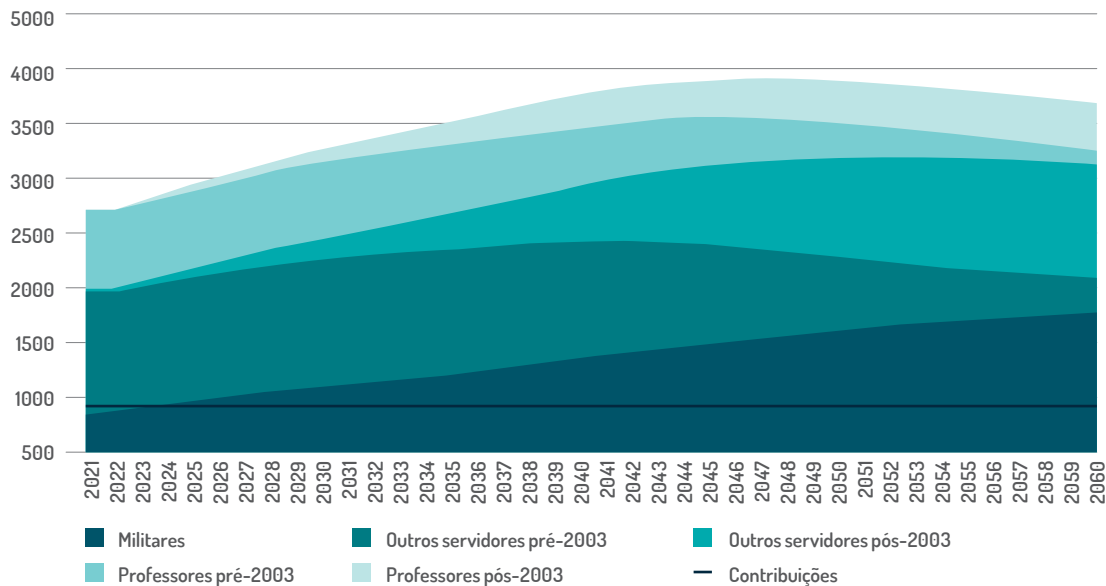
Fonte: Banco Mundial.

A trajetória projetada dos déficits previdenciários de outros estados segue um caminho semelhante (Figura 31). Em média, projeta-se que o aumento nos gastos com aposentadoria do estado seja de aproximadamente 50%, dos atuais 15% das receitas do estado para 22% nos próximos 15 anos. No entanto, existe uma grande dispersão em todo o estado. Por exemplo, o déficit previdenciário deve atingir 35% das receitas estaduais no Rio Grande do Norte, enquanto o estado do Amazonas, que tem feito muitos esforços para promover a sustentabilidade fiscal de seu plano de previdência, deve atingir o pico no déficit previdenciário de 13% das receitas do estado.

Paralelamente às reformas legais politicamente difíceis da previdência, o governo federal há muito incentiva os governos subnacionais a pré-financiar suas obrigações previdenciárias, a fim de se prepararem para o aumento esperado nos gastos com previdência. A expectativa também era que, ao desviar parte das receitas e ativos do governo para o aumento de ativos da RPPS, o Estado estaria muito limitado, do ponto de vista fiscal, para continuar com o ritmo de contratações e aumentos salariais perdulários, o que também limitaria indiretamente o crescimento do passivo previdenciário. Mecanicamente, essa política de “segregação de massa salarial” funcionava da seguinte forma: as novas contratações migrariam para um novo sistema de previdência capitalizado (Fundo Previdenciário), no qual, devido à ausência inicial de participantes mais idosos, as receitas de contribuição ultrapassariam as despesas por algumas décadas, permitindo a acumulação de ativos de pensão para garantir os futuros benefícios. Como a maior parte dos pensionistas continuava inscrita no antigo sistema (Fundo Financeiro) do tipo repartição (ou *pay-as-you-go*), sem um fluxo constante de novos contribuintes, era inevitável que, em algum momento, as contribuições não fossem mais suficientes para cobrir os pagamentos de benefícios. Os déficits resultantes terão então de ser cobertos pelo estado, restringindo fiscalmente suas políticas expansionistas. As décadas adicionais necessárias para o Estado implementar essa política de

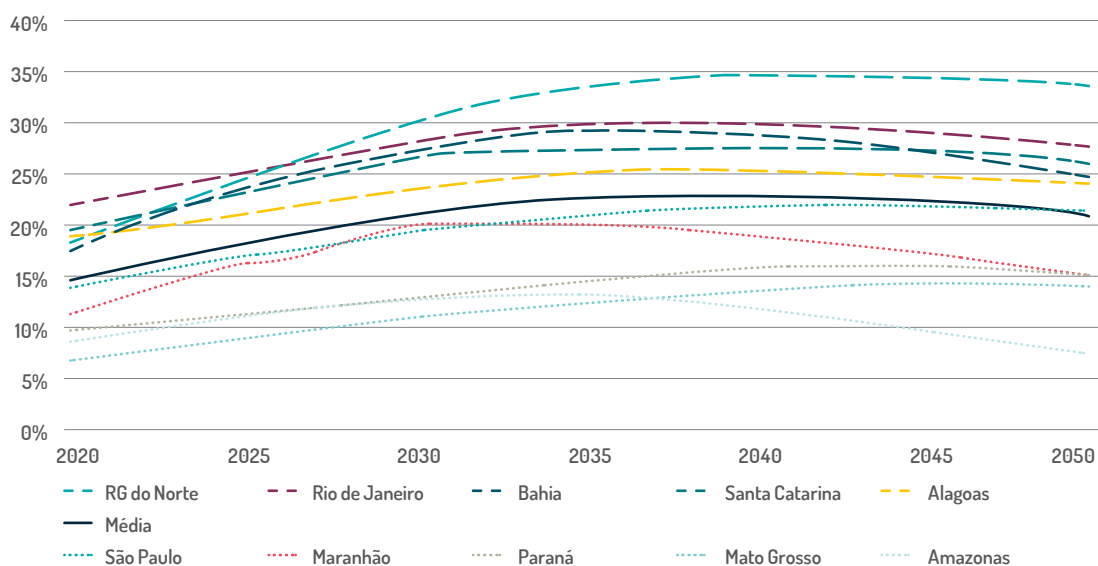
aumento de ativos da RPPS é comumente chamada de “custo de transição” e este é considerado completamente pago somente após a morte do último membro do Fundo Financeiro.

Figura 30 - Projeção de despesas e receitas previdenciárias, em termos de receita estadual (RCL), para o estado de Mato Grosso, com base nos dados de 2017.



Fonte: Banco Mundial, usando dados fornecidos pelos governos estaduais.

Figura 31 - Projeção do déficit dos sistemas RPPS por percentual da receita líquida corrente - estados selecionados.



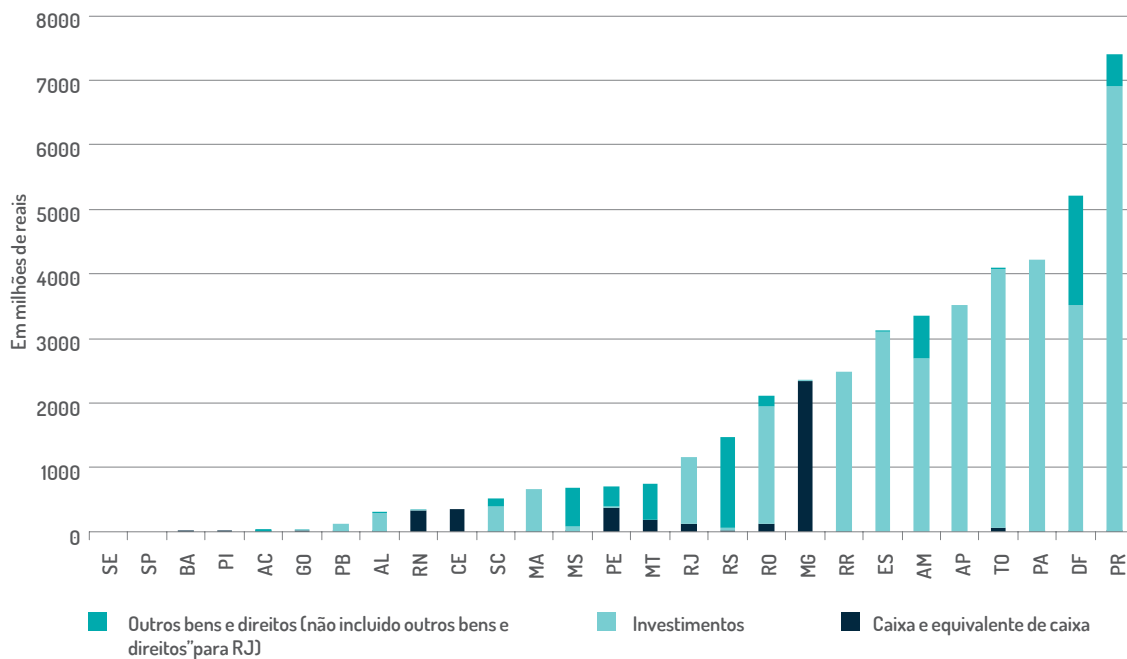
Fonte: Projeções do Banco Mundial, utilizando dados fornecidos pelos governos estaduais.



A princípio, o lento acúmulo de pressão fiscal adicional devido à segregação da massa salarial era administrável, mas à medida que os déficits do Fundo Financeiro continuaram a crescer, muitos governos subnacionais decidiram abandonar essa política. Eles realocaram os recursos acumulados no Fundo Previdenciário para o pagamento dos benefícios do Fundo Financeiro, que passaram a cobrir todos os servidores. Normalmente, seriam necessários apenas alguns anos para esgotar completamente os ativos previdenciários acumulados anteriormente, o que proporcionou um alívio de curto prazo no orçamento do estado. Recentemente, a decisão de abandonar a acumulação de ativos no Fundo Previdenciário foi tomada por Minas Gerais (em 2013), Rio Grande do Norte (2014), Santa Catarina (2015), Distrito Federal (2017) e Sergipe (2017). Goiás extinguiu seu Fundo Previdenciário em 2017 e o recriou em 2020, com ritmo de acumulação mais lento. Os ativos totais acumulados nos Fundos Previdenciários até 2017 são apresentados na Figura 32.

Alguns estados, como Alagoas e Amazonas, decidiram desacelerar a acumulação de ativos nos Fundos Previdenciários com base em avaliações atuariais, que consideraram esses fundos superfinanciados. O complicado processo de transferência de algumas obrigações de curto prazo do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário era denominado de “Compra de Vidas”. No entanto, as avaliações atuariais usadas para justificar esta política são claramente dependentes de algumas premissas-chave, incluindo a capacidade do estado de reduzir o futuro crescimento dos salários dos servidores públicos e manter sua lucratividade historicamente alta de investimentos, que se beneficiaram enormemente dos aumentos dos preços dos títulos do governo no passado recente. Tão importante quanto, a Compra de Vidas foi motivada por pressões orçamentárias extremas sentidas pelos estados que tentaram manter sua adesão à política de segregação da massa salarial no ambiente pós-crise com restrições fiscais.

O Estado do Amazonas continua sendo um dos primeiros e mais dedicados adeptos da política de segregação da massa salarial, desde o ano de 2003. O baixo nível de maturação previdenciária em 2003 sem dúvida foi um dos importantes fatores que permitiram ao estado sustentar essa política, já que as obrigações de financiamento da previdência ainda eram relativamente baixas na época, e os custos de transição associados à segregação da massa salarial não eram tão difíceis de acomodar, quando comparados aos estados mais antigos. Tendo mantido a disciplina de pré-financiamento por 18 anos, o Amazonas está perto de começar a colher os frutos. À medida que o fluxo de aposentadoria começar a migrar do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário em alguns anos, a pressão previdenciária sobre o orçamento do estado começará a diminuir. Conforme mostrado na Figura 31, o pico dos déficits é projetado para o ano de 2032.

Figura 32 – Composição dos ativos dos fundos de pensão estaduais no Brasil - ano de 2017.

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

No entanto, manter a segregação da massa salarial pode ser muito dispendioso, especialmente para os estados que iniciam o processo quando a maturação de seu plano de previdência já está bem avançada. Por exemplo, a legislação da reforma de 2003 estipula que a criação de contas poupança individual complementar (Fundo Complementar) permite ao Estado impor o teto sobre os salários dos funcionários públicos segurados através dos fundos Previdenciário ou Financeiro (porque o salário acima desse teto poderia ser segurado através do Fundo Complementar), o que posteriormente leva a um teto dos benefícios RPPS. Da mesma forma, a política de segregação da massa salarial também envolve custos de transição, uma vez que algumas contribuições de servidores com maior remuneração são desviadas do Fundo Financeiro ou Previdenciário para contas individuais suplementares. No entanto, crucialmente, essa política é combinada com a redução dos futuros passivos previdenciários para os mesmos servidores públicos de renda mais elevada. Infelizmente, os altos custos de transição associados à manutenção da política de segregação da massa salarial impediram anteriormente alguns estados, incluindo o Amazonas, de assumir custos adicionais ao também fazer a transição para contas de poupança previdenciária individuais, a custos de abrir mão de uma oportunidade de reduzir seus passivos previdenciários.

Os estados que adotaram contas de poupança de aposentadoria individuais no âmbito da Previdência Complementar costumam instituí-las para os empregados recém-contratados, mas alguns também possibilitam a migração de antigos servidores para o fundo complementar. O regime do servidor público federal tem sido uma das entidades a oferecer essa migração aos servidores admitidos antes da constituição do fundo complementar. Para motivar os servidores a fazer a migração, ele ofereceu um Benefício Especial, a ser pago na forma de



aposentadoria complementar, para compensar essa migração pelas contribuições feitas antes dela. O Benefício Especial foi calculado rateando generosas promessas de aposentaria anteriores a 2003 à proporção das contribuições pagas antes da migração. Embora a medida ainda permitisse reduzir a acumulação de novos passivos previdenciários para aqueles que migraram, os passivos acumulados até à data foram totalmente honrados. Ela estabeleceu um precedente para os outros governos subnacionais. No entanto, o estado de Goiás já prepara uma proposta de Benefício Especial com base nas promessas após 2003, que seria oferecido a todos os servidores em migração, inclusive aqueles admitidos antes de 2003. Dependendo da taxa de adesão desta proposta, a nova abordagem pode permitir que Goiás reduza alguns de seus passivos previdenciários. Outro incentivo para que os servidores mais antigos migrem para os novos arranjos é a possibilidade de diferença nas alíquotas de contribuição, com aqueles que não migraram obrigados a pagar contribuições extraordinárias mais elevadas para financiar os déficits crescentes do Fundo Financeiro.

A reforma federal de 2019 do sistema previdenciário incluiu a implementação obrigatória de um regime complementar para todos os entes subnacionais, uma vez que muito poucos adotaram após a reforma de 2003. O Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, mostra a adoção da segregação da massa salarial e de fundos complementares por cada estado do Brasil (Tabela 3).

Tabela 3 - Esforços no pré-financiamento de RPPS: Anos de instituição e abandono da segregação da massa salarial, e ano de criação do regime de previdência complementar.

UF	SEGREGAÇÃO DE MASSA SALARIAL	EXTINÇÃO DE SEGREGAÇÃO DE MASSA SALARIAL	REGIME COMPLEMENTAR
AC	Não	-	Autorizado em lei
AL	2009	Não	Sim
AM	2001	Não	Sim
AP	2005	Não	Autorizado em lei
BA	2007	Não	2017
CE	2013	Não	Sim
DF	2008	2017	2019
ES	2004	Não	2013
GO	2013 (recriado em 2020)	Não	2017
MA	Não	-	Autorizado em lei
MG	2002	2013	2015
MS	2012	Não	2020
MT	Não	-	Sim
PA	2016	Não	2016

PB	2012	Não	Autorizado em lei
PE	2013	Não	Autorizado em lei
PI	2012	Não	2020
PR	2012	Não	Sim
RJ	2012	Não	2013
RN	2005	2014	Autorizado em lei
RO	2012	Não	2018
RR	Sim	Não	Não
RS	Sim	Não	2016
SC	2008	2015	2017
SE	Não	2017	2019
SP	Não	-	2013
TO	-	-	Não

Fonte: Boletim Financeiro de Entidades Subnacionais 2019 - Secretaria do Tesouro Nacional, e dados da SEPREV/Ministério do Trabalho

Nota: Ano de criação não disponível para algumas UFs.

A discussão política sobre a contenção dos custos previdenciários dos estados tem sido recentemente focada em transferências dos estados para cobrir os déficits do sistema previdenciário, os chamados **Aportes** (ver Tabela 4). Esses pagamentos totalizaram um valor recorde de R\$111,6 bilhões em 2019, e são pagos adicionalmente aos recursos já alocados aos planos de previdência na forma de contribuições patronais e transferências de ativos dos estados. Entre 2016 e 2019, os aportes cresceram à taxa anualizada de 11%, em comparação a uma taxa média de inflação anual de 4,3%. No entanto, concentrar a atenção apenas nos aportes ou nos déficits previdenciários permite a comemoração de “melhorias” por meio de meras mudanças contábeis, conforme sugerido por várias opções de financiamento previdenciário mostradas na Figura 33.

Tabela 4 - Custo da previdência social: despesas não pagas com recursos vinculados à Previdência Social.

CUSTO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O TESOUREO ESTADUAL (EM MILHÕES)

UF	2016	2017	2018	2019
AC	R\$287.57	R\$408.93	R\$423.00	R\$616.67
AL	R\$1.140.07	R\$1.285.24	R\$1.347.44	R\$1.442.86
AM	R\$998.82	R\$1.154.49	R\$1.252.99	R\$1.435.36
AP	R\$34.39	R\$13.64	R\$0.82	R\$0.38
BA	R\$2.536.86	R\$3.223.94	R\$3.656.52	R\$4.239.64
CE	R\$1.448.96	R\$1.576.49	R\$1.463.65	R\$1.530.20
DF	R\$1.211.60	R\$564.00	R\$232.94	R\$643.34



ES	R\$1.802.43	R\$1.993.89	R\$2.283.80	R\$2.443.30
GO	R\$2.220.46	R\$2.613.11	R\$2.622.55	R\$3.415.53
MA	R\$763.46	R\$1.137.08	R\$838.01	R\$993.08
MG	R\$13.401.81	R\$15.321.64	R\$17.363.29	R\$18.099.53
MS	R\$1.135.72	R\$1.658.24	R\$897.18	R\$1.208.09
MT	R\$1.104.92	R\$1.395.85	R\$1.619.54	R\$1.740.05
PA	R\$2.227.59	R\$1.423.78	R\$1.265.90	R\$1.936.75
PB	R\$1.135.03	R\$1.302.74	R\$1.418.30	R\$1.501.53
PE	R\$2.132.31	R\$2.562.64	R\$2.650.04	R\$3.079.16
PI	R\$573.36	R\$456.91	R\$1.405.95	R\$1.715.28
PR	R\$2.299.45	R\$4.449.74	R\$4.915.45	R\$6.021.94
RJ	R\$10.821.08	R\$13.063.00	R\$12.312.85	R\$13.390.06
RN	R\$1.398.06	R\$1.502.36	R\$2.295.50	R\$2.333.85
RO	R\$8.20	R\$8.19	R\$6.77	R\$92.13
RR	R\$26.77	R\$5.27	R\$5.30	R\$056
RS	R\$9.748.63	R\$10.699.11	R\$11.089.54	R\$11.880.51
SC	R\$3.070.13	R\$3.665.12	R\$3.820.84	R\$4.164.67
SE	R\$896.84	R\$946.42	R\$762.93	R\$986.32
SP	R\$19.796.65	R\$21.339.70	R\$24.081.00	R\$26.302.35
TO	R\$0.04	R\$214.47	R\$548.74	R\$455.26
Total	R\$82.221.20	R\$93.986.01	R\$100.580.85	R\$111.667.29

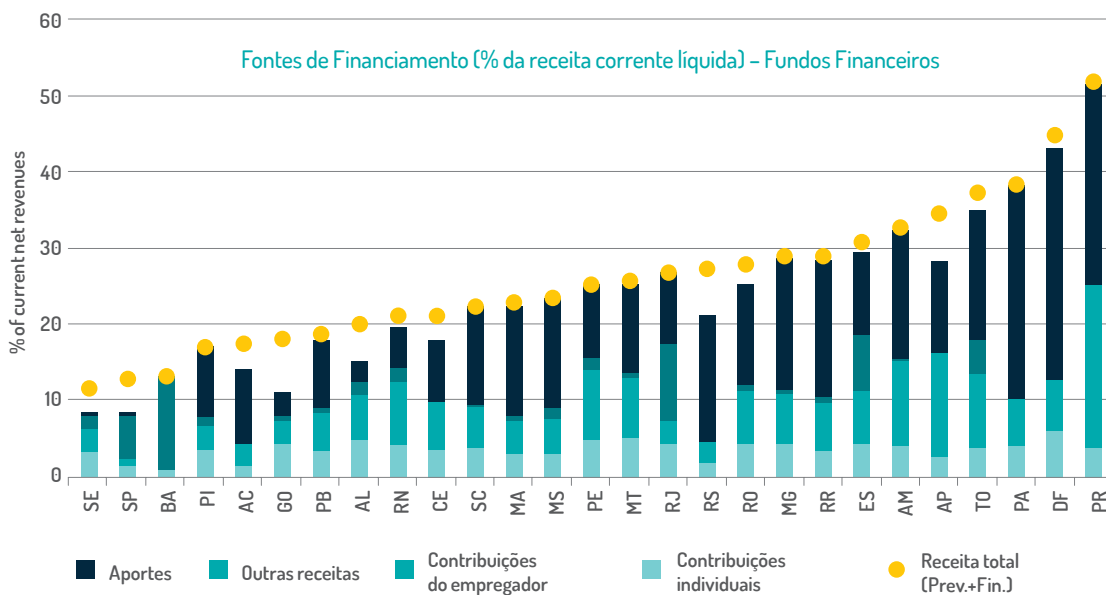
Fonte: Boletim Financeiro dos Entes Subnacionais de 2020 - Secretaria do Tesouro Nacional.

Uma ideia foi exigir que os RPPSs estaduais preparassem planos de gestão de ativos e passivos de longo prazo, Planos de Custeio, a fim de reduzir os déficits previdenciários e fortalecer a posição fiscal dos fundos de pensão RPPS no longo prazo. Embora o foco de longo prazo dessa política deva ser comemorado, ele pode ter incentivado estados e municípios a transferirem ativos estaduais para fundos de pensão RPPS. Por exemplo, o estado do Rio de Janeiro transferiu a propriedade de alguns ativos petrolíferos estaduais para RPPS estaduais e, ao fazê-lo, "diminuiu" os déficits do regime de previdência dos servidores públicos a serem financiados pelo estado. Embora a transferência de ativos tenha mantido formalmente o estado em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o estado anualmente transfere grande parte dos royalties do petróleo diretamente para o orçamento do RPPS estadual (apresentado como outras receitas na Figura 33), tendo direcionado mais de R\$9,7 bilhões apenas nos primeiros quatro meses de 2021.¹² Embora, de uma perspectiva estreita de sustentabilidade fiscal do RPPS, essa abordagem possa ser tentadora, ela ape-

¹² <http://www.fazenda.rj.gov.br/petroleo/despesa/2020.html>, acessado em 27 de maio de 2021.

nas equívale a um exercício contábil e não abre espaço fiscal adicional para investimentos estatais e prestação de serviços públicos. O aumento das contribuições do empregador a fundos de pensão deficitários sofre da mesma falha, embora essa abordagem possa ajudar a restringir politicamente os gastos ineficientes do estado em outras áreas. Enquanto isso, as únicas soluções verdadeiras para deter o congestionamento do espaço fiscal do estado com custos de pessoal consistem em encontrar maneiras de reduzir os gastos com salários e pensões sem prejudicar a prestação de serviços públicos, o que, por sua vez, envolve a redução injustamente elevada de remuneração vitalícia para servidores públicos e a melhoria da eficiência da prestação de serviços.

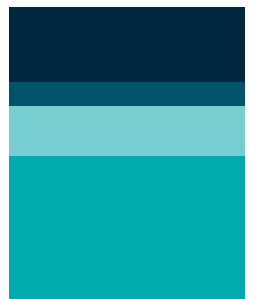
Figura 33 - Fontes de financiamento de Fundos Financeiros de RPPS estaduais, 2017.



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

7

Adoção da reforma federal de 2019 por governos subnacionais



7. Adoção da reforma federal de 2019 por governos subnacionais

O consenso político para a Reforma Previdenciária de 2019 no Brasil surgiu da constatação de que os gastos do Brasil com aposentadoria eram mal distribuídos e eram um dos principais responsáveis pelo aumento do endividamento do país, tanto no nível federal quanto subnacional. Os governos subnacionais também estavam cada vez mais frustrados por ter de lidar com as várias limitações de gastos impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, ao mesmo tempo, cumprir a exigência federal de adotar parâmetros de pensão generosos. Dessa forma, a reforma previdenciária federal de 2019 devolveu algum poder de decisão aos estados e municípios, mas também incluiu disposições para promover a sustentabilidade fiscal e melhor governança dos planos de previdência. A lista dos elementos de reforma mais importantes é apresentada na Tabela 5. Embora o impacto fiscal esperado dessas medidas varie entre os entes subnacionais, algumas avaliações qualitativas são possíveis e são discutidas abaixo com mais detalhes.

O texto da Constituição Federal passou a definir apenas os limites dentro dos quais os entes estaduais e municipais devem editar suas próprias leis locais para organizar seus planos de previdência para o funcionalismo público. Esses limites também incluem a exigência de que os entes subnacionais implementem determinadas mudanças obrigatórias, incluindo a preparação de planos de custeio para informar como os passivos previdenciários serão financiados nos anos futuros, unificação da administração de planos de pensão de diferentes poderes do governo sob uma única unidade de gestão, exclusão de benefícios de curto prazo, tais como maternidade e doença, das listas de benefícios do RPPS, oferta de planos de previdência complementar para servidores públicos que ganham salários acima do teto salarial segurado obrigatório, imposição de uma alíquota de contribuição previdenciária individual mínima de 14%¹³, e implementação de planos de previdência prescritos pelo governo federal para os militares¹⁴

13 A exceção aplica-se somente a entes subnacionais sem déficits atuariais.

14 Emenda Constitucional nº 103/2019: (a) art. 1 (altera o art. 40, §20 da CF88); (b) art. 9 §4 e art. 11; (c) art. 9 §6; (d) art. 10 §1; (e) art. 1 (altera o art. 201, §10, da CF88) e art. 9, §2 e §3; (f) art. 1 (altera o art. 149, §1-A, da CF88); (g) art. 23.

Tabela 5 - Elementos mais importantes da reforma da previdência de 2019:

	IMPACTO FISCAL CONSOLIDADO ESTIMADO
REQUISITOS OBRIGATÓRIOS PARA TODOS OS ENTES SUBNACIONAIS	
Preparação de Planos de Custeio	Nenhum, mas permite melhor planejamento
Unificação da administração de aposentadorias de todos os órgãos do governo	Permite beneficiar as auditorias, possivelmente economizando até 20% das despesas, de acordo com a experiência dos estados de Alagoas e Santa Catarina
Exclusão de benefícios de curto prazo da RPPS	Nenhum, mas aumenta a transparência
Instituição de fundos de pensão complementar	Alguns custos no curto prazo, e economias no longo prazo
Contribuição mínima de 14% ou alíquotas progressivas equivalentes	Aumenta as receitas em 27% para entes que tinham uma alíquota de contribuição de 11%
Reforma da previdência dos militares	Onerosa no curto prazo, economia limitada no longo prazo. Envolveu a redução de alguns dos ganhos fiscais devidos a reformas anteriores em alguns estados.
MEDIDAS IMPLEMENTADAS PARA SERVIDORES CIVIS FEDERAIS, SENDO OPCIONAIS PARA OS ENTES SUBNACIONAIS	
Aumento da idade de aposentadoria para 62/65 anos	Economia mínima no curto prazo, economia em prazo muito longo
Revisão da pensão por morte	Economias imediatas e duradouras importantes
Aumento da base de contribuição de pensionistas	Forte aumento imediato e duradouro nas receitas e melhoria da equidade
Subsídios para contribuições extraordinárias	Nenhum agora, mas facilita o aumento de receitas quando necessário.

No entanto, a Constituição Federal mantém poder exclusivo para determinar as normas de planos de previdência aplicáveis aos servidores públicos federais, o que foi imediatamente aplicado em 2019, com uma lista de importantes mudanças nos parâmetros. Além de melhorar a situação fiscal do plano de previdência de servidores civis federais, estas mudanças também visam oferecer um modelo opcional para as reformas de previdência subnacionais que virão em seguida. As alterações, incluindo o aumento da idade de aposentadoria para 62 e 65 anos para mulheres e homens, respectivamente, revisão do cálculo da pensão por morte e da elegibilidade, aumento na base de contribuição de aposentados e subsídios para contribuições previdenciárias extraordinárias, são denominadas opcionais, uma vez que podem ser adotadas a critério exclusivo dos entes subnacionais, devendo ser implementadas através de leis locais (Tabela 6). Em princípio, os governos subnacionais podem fortalecer as reformas

dos parâmetros além do limite aprovado para o plano dos servidores civis federais. Os estados mais maduros e com uma situação fiscal mais fraca podem precisar exercer essa opção. No entanto, até o momento, a maioria dos estados que aderiram à reforma optou por copiar ou enfraquecer a reforma dos servidores civis federais, priorizando conveniências políticas. A adoção de reformas obrigatórias e opcionais até o momento está resumida na Tabela 6.

Em Outubro de 2021, todos os estados haviam ajustado suas alíquotas de contribuição previdenciária, ou já possuíam alíquotas adequadas às disposições da Emenda Constitucional 103. Além do plano para servidores civis federais (veja o Quadro 1), sete estados adotaram alíquotas de contribuição progressivas: Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima e São Paulo. O Estado do Piauí adotou uma alíquota fixa para servidores civis ativos e uma alíquota progressiva para pensionistas. O Distrito Federal escolheu uma contribuição linear para servidores civis ativos e uma taxa progressiva para pensionistas e supérstites. Por fim, Goiás adotou uma alíquota fixa de 14,25%, superior à alíquota de contribuição dos servidores civis federais (veja o Quadro 2).

Tabela 6 - Adoção dos parâmetros da Emenda Constitucional 103/2019 por estado, até abril de 2021.

UF	Obrigatório				Recomendado				
	Unidade de gestão única ¹	Alíquota de contribuição de 14% (ou progressiva)		Fundo complementar	Exclusão de benefícios de curto prazo do RPPS	Idade de aposentadoria (mulheres/homens) ²	Aumento da base de contribuição: Limite dos pensionistas para isenção da contribuição	Disposição legal para contribuição extraordinária	Pensão por morte proporcional
AC	não	linear	14%	autorizado em lei	sim	62F/65M	teto RGPS	não	sim
AL	não	linear	14%	sim	sim	62F/65M	1SM	não	sim
AM	sim	linear	14%	sim	sim		teto RGPS	não	
AP	não	linear	11%	autorizado em lei	não		teto RGPS	não	
BA	não	progressiva	14%, 15%	sim	sim	61F/64M	3 SM	não	sim
CE	não	linear	14%	sim	sim	62F/65M	teto RGPS	não	sim
DF	sim	linear (servidores ativos), progressiva (aposentados e pensionistas)	14% (servidores ativos); 11% de 1SM até o teto do RGPS e 14% se acima do teto RGPS (aposentados e pensionistas)	sim	sim		1 SM	não	
ES	não	linear	14%	sim	sim	62F/65M	teto RGPS	não	sim
GO	não	linear	14,25%	sim	sim	62F/65M	1 MW	não	sim
MA	não	progressiva	7,5%, 9%, 12%, 14%, 14,5%, 16,5%, 19%, 22%	autorizado em lei	sim		teto RGPS	não	
MG	sim	progressiva	11%, 12%, 13%, 14%, 15%, 15,5%, 16%	sim	sim	62F/65M	3 SM	sim	sim
MS	sim	linear	14%	sim	sim	62F/65M	1 SM	sim	sim
MT	sim	linear	14%	sim	sim	62F/65M	teto RGPS	não	sim
PA	não	linear	14%	sim	sim	62F/65M	teto RGPS	não	sim
PB	não	linear	14%	autorizado em lei	sim	62F/65M	teto RGPS	não	sim
PE	não	linear	14%	autorizado em lei	sim		teto RGPS	não	
PI	não	linear	14% (linear ativos) 11%, 12%, 13% e 14% inativos	sim	sim	62F/65M	teto RGPS	não	sim



UF	Obrigatório					Recomendado			
	Unidade de gestão única ¹	Alíquota de contribuição de 14% (ou progressiva)		Fundo complementar	Exclusão de benefícios de curto prazo do RPPS	Idade de aposentadoria (mulheres/homens) ²	Aumento da base de contribuição: Limite dos pensionistas para isenção da contribuição	Disposição legal para contribuição extraordinária	Pensão por morte proporcional
PR	sim	linear	14%	sim	sim	62F/65M	3 SM	não	sim
RJ	não	linear	14%	sim	sim		teto RGPS	não	
RN	sim	progressiva	11%, 14%, 15%, 16%, 18%	autorizado em lei	sim	60F/65M	teto RGPS	não	sim
RO	não	linear	14%	sim	sim		teto RGPS	não	
RR	sim	linear	11%	não	não		teto RGPS	não	
RS	não	progressiva	7,5%, 9%, 12%, 14%, 14,5%, 16,5%, 19%, 22%	sim	sim	62F/65M	1 SM	não	sim
SC	sim	linear	14%	sim	sim		teto RGPS	não	
SE	não	linear	14%	sim	sim	60F/65M	1 SM	não	sim
SP	sim	progressiva	11%, 12%, 14%, 16%	sim	sim	62F/65M	1 SM	sim	sim
TO	sim	linear	14%	não	sim		teto RGPS	não	

Notas: (1) Conforme declarado pelos entes ou nos sites oficiais do sistema previdenciário subnacional. (2) Os estados que não alteraram o limite de idade, mantiveram os limites de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens. (3) Os estados que não aplicaram a reforma mantêm o limite de isenção de acordo com o teto do RGPS (R\$6.433,57). Fonte: O Banco Mundial usa os dados da SEPREV/Ministério do Trabalho, dados fornecidos pelos governos estaduais e dados disponíveis nos sites oficiais dos entes subnacionais.

Poucos estados consolidaram a gestão de aposentadorias de todos os seus órgãos em uma única unidade de gestão de RPPS. Alguns atrasos na implementação desta reforma obrigatória deveram-se a complicações na integração de diferentes soluções de TI que atualmente são usadas pelos órgãos para atribuir e monitorar o pagamento dos benefícios. Entretanto, mesmo os estados que estão tomando medidas para integrar subplanos de previdência, tendem a aplicar uma visão restrita destas medidas, com raras tentativas de uma integração mais ambiciosa de alguns recursos humanos e funções do sistema de atribuição de aposentadorias. Esta integração, porém, seria fundamental para 1) informar as decisões relativas à política de recursos humanos sobre as implicações de custo de aposentadoria no curto, médio e longo prazo; 2) aumentar a precisão do monitoramento de passivos previdenciários, prevendo antecipadamente os fluxos de entrada de novos beneficiários e seus respectivos benefícios esperados.

A dificuldade de integração tecnológica também pode, por vezes, tornar-se um bode expiatório para a relutância de alguns órgãos do governo em compartilhar poder e informações. Entretanto, a integração de soluções de TI é fundamental para melhorar a eficiência e a equidade do sistema previdenciário. A exigência para todos os empregadores públicos de relatar dados individuais dos empregados no banco de dados eSocial a partir de abril de 2022 (já obrigatório para empregadores privados) oferece uma oportunidade única de sistematizar os dados em um formato comum. É importante assegurar que os RPPS subnacionais tenham autoridade legal para acessar esses dados para todos os ramos do governo, a fim de desempenhar plenamente suas funções de gerenciamento de registros e de auditoria. Experiências recentes nos estados de Alagoas e Santa Catarina sugerem que a simplificação da auditoria de registros previdenciários através do aperfeiçoamento de soluções de TI poderia render

ganhos de 10 a 20 por cento dos gastos previdenciários.

Quadro 1 - Progressividade da alíquota de contribuição do RPPS federal implementada pela reforma de 2019.

Embora a Reforma de 2019 tenha estabelecido uma alíquota de contribuição progressiva que varia de 7,5 a 14 por cento para os trabalhadores do setor privado, as alíquotas aplicadas aos servidores civis federais são ainda mais progressivas (art.11 §1º). Em janeiro de 2021, os servidores civis federais passaram a contribuir com alíquotas variando entre 7,5 e 22 por cento de seus salários. As alíquotas são aplicadas na proporção do salário, de acordo com cada faixa de contribuição. Uma exceção a essas alíquotas de 'nível mais alto' foi concedida aos servidores federais contratados antes de 2013 e que contribuem para contas de aposentadoria individual complementar. A contribuição desses servidores permaneceu limitada a uma alíquota de 14%, para incentivar a contratação de fundos complementares.

FAIXA SALARIAL	ALÍQUOTA
Até 1 salário mínimo (R\$1.100,00)	7,5%
De R\$1.100,01 até R\$2.203,48	9%
De R\$2.203,49 até R\$3.305,22	12%
De R\$3.305,23 até o teto do salário garantido em nível nacional (R\$6.433,57)	14%
De R\$6.433,58 até R\$11.017,42	14,5%
De R\$11.017,43 até R\$22.034,83	16,5%
De R\$22.034,84 até R\$42.967,92	19%
Acima de R\$42.967,93	22%

Fonte: INSS e Agência Brasil. Nota: As faixas salariais estão sujeitas a ajustes na mesma data e pelos mesmos índices usados para ajustar os benefícios do RGPS, os quais são atualmente indexados à inflação, exceto o limite do salário mínimo, que segue legislação específica.

Vinte e cinco estados já estabeleceram um regime de aposentadoria complementar. A criação de fundos de pensão complementar havia sido permitida pela reforma da previdência realizada em 2003. Entretanto, esses fundos foram implementados pelos entes subnacionais somente no início da década de 2010. Os primeiros fundos de pensão complementar surgiram em 2013 e 2014 (São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo), e a maioria dos fundos foi criada recentemente, entre 2019 e 2020, impulsionados pela reforma federal de 2019. A Emenda Constitucional 103/2019 determinou que os entes subnacionais estabelecessem regimes de aposentadoria complementar até novembro de 2021.



Com respeito ao último item obrigatório da reforma da previdência de 2019, 22 estados retiraram os benefícios de curto prazo da lista de benefícios do RPPS. Os benefícios excluídos compreendem benefícios relacionados à maternidade, benefícios de seguro de acidentes de trabalho e benefícios similares, os quais serão pagos pelas mesmas entidades que administram os pagamentos de salários dos trabalhadores. O objetivo da reforma é concentrar o RPPS exclusivamente no pagamento de aposentadorias e pensões por morte (Emenda Constitucional 103/2019, art. 9, par. 2).

Para reforçar a adoção das normas obrigatórias por parte dos entes subnacionais, a Portaria nº 18.084, de 29 de julho de 2020, determinou que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem comunicar à Secretaria de Previdência Social a sua conformidade com essas exigências. A conformidade com essas normas será tratada como uma condição necessária para a obtenção do Certificado de Regularidade da Previdência Social, o qual, por si, é uma exigência para o recebimento de transferências discricionárias do Governo Federal e permissões para operações de crédito com bancos públicos federais. O resumo das reformas obrigatórias adotadas até o momento pelos estados está incluído na Figura 34. A evolução da reforma nos municípios é discutida no Quadro 3.

Quadro 2 – Estado de Goiás – o primeiro a adotar a reforma da previdência federal de 2019.

Em janeiro de 2019, o RPPS de Goiás tinha 67.249 servidores civis aposentados, em comparação a 62.940 servidores ativos, com crescimento de 73% dos aposentados nos últimos 10 anos. A folha de pagamento somou cerca de R\$2,9 bilhões em 2019, e deverá alcançar R\$6 bilhões dentro de uma década, na ausência de uma reforma da previdência. De acordo com a Secretaria da Economia do Estado, os gastos com aposentadoria de servidores civis e pensão por morte ultrapassaram os investimentos do Estado em educação e saúde. No final de 2019, o governo do estado enviou para a Assembleia Legislativa um Projeto de Lei de Reforma da Previdência para os servidores do setor público, projeto esse que foi rapidamente analisado. Em dezembro do mesmo ano, imediatamente após a aprovação da lei federal que permitiu ao Estado implementar sua própria reforma, a Emenda Constitucional Estadual 65/2019 foi promulgada, aproveitando o impulso político gerado pela discussão da reforma federal.

Goiás aderiu quase que integralmente à reforma da previdência federal, exceto pela adoção de alíquotas de contribuição progressivas e subsídios de alíquotas de contribuições extraordinárias. O Estado determinou que, em vista dos baixos salários vigentes em Goiás em comparação aos salários dos servidores civis federais, uma alíquota de contribuição progressiva idêntica àquela do governo federal resultaria em queda no total da receita de contribuições. De fato, a alíquota de contribuição em Goiás foi estabelecida a 14,25%, sendo o único estado do Brasil a fixar uma alíquota de contribuição mais elevada do que o mínimo exigido de 14% determinado na Constituição Federal.

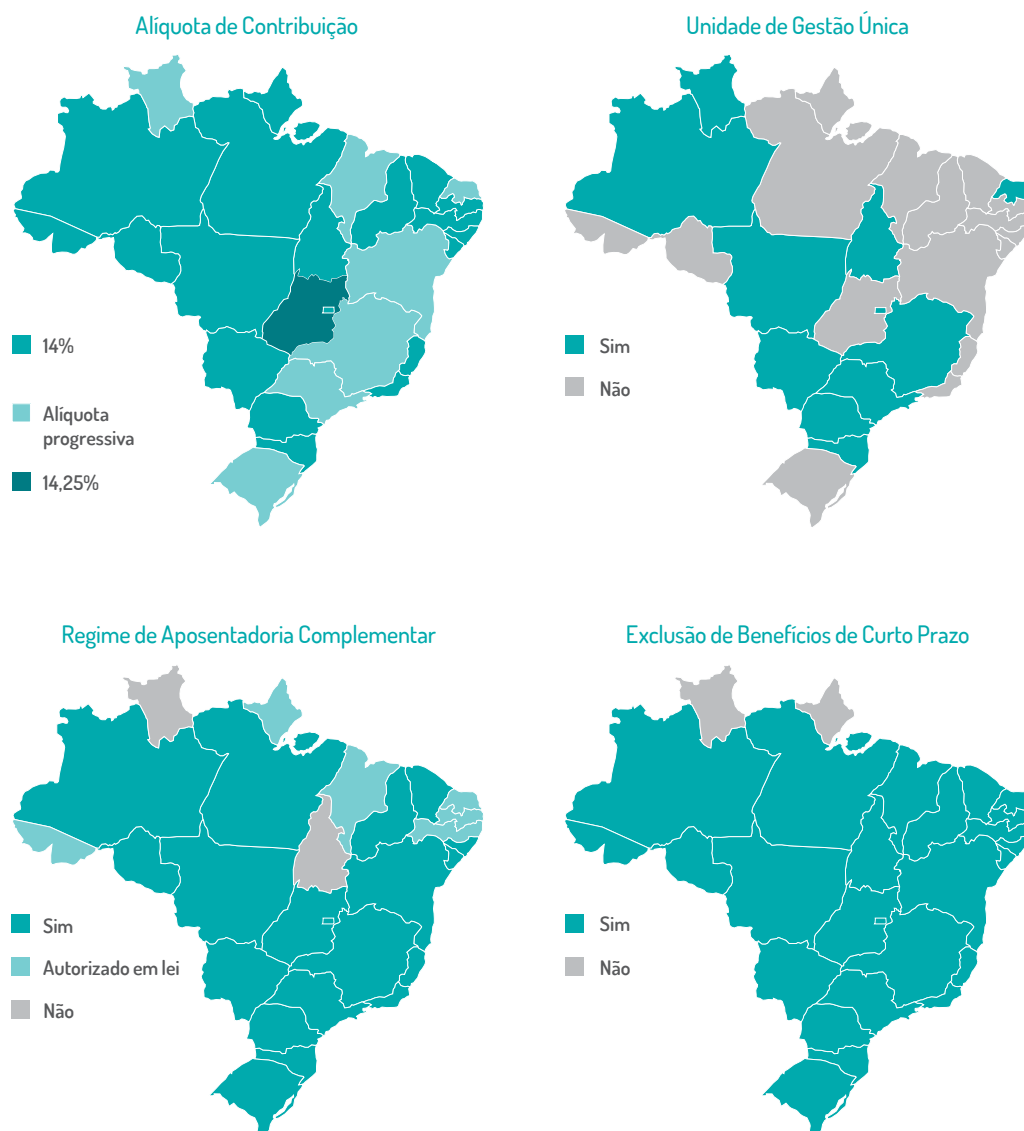
Simultaneamente, Goiás também implementou um sistema de conta individual complementar com ativos acumulados, para fins de eficiência, gerido por um sistema que já opera em São Paulo. Além disso, Goiás está proativamente organizando seus municípios para aderirem ao seu fundo complementar, reduzindo os custos gerais de gestão de ativos. Isso coloca um grande exemplo a ser seguido por outros estados.

Fonte: <https://www.goiasprev.go.gov.br/>, acessado em maio de 2021.

As normas de aposentadoria para militares também foram revistas por meio de uma lei específica, a Lei 13.954 de 2019. Neste caso, a mudança de parâmetros foi fixada no nível federal, sendo que os governos subnacionais são obrigados a adotar a lei integralmente. Esta lei específica mantém benefícios mais generosos para os militares, incluindo policiais e bombeiros, em comparação a outros servidores civis, devido a duas normas distintas: 1) após 35 anos de trabalho, os militares podem solicitar aposentadoria independentemente de sua idade; o tempo de serviço elegível pode incluir até 5 anos de trabalho no setor privado e, em alguns estados, pode ser aumentado por tempo fictício, quando um período de férias inutilizado é multiplicado por dois e somado ao tempo de serviço; e 2) os benefícios previdenciários preservam o princípio da integralidade e paridade, sendo que a aposentadoria é fixada em um valor igual ao salário dos últimos anos, indexado ao aumento do salário associado à última posição ocupada.

A Lei 13.954 também expandiu a base de contribuição dos pensionistas para o valor total da aposentadoria, e reduziu a alíquota de contribuição para 9,5% em 2020, e 10,5% a partir de 2021 para os militares. A partir de 2021, pela primeira vez, a pensão por morte fica sujeita a contribuição. A lei federal estabelecerá novas alíquotas de contribuição após 2025. Assim, a reforma dos militares terá impactos fiscais fortes e variados sobre os entes subnacionais, exigindo que eles cubram o déficit do sistema e, simultaneamente, retirando o seu poder de decisão quanto ao estabelecimento de normas previdenciárias. No caso do Mato Grosso, o déficit previdenciário deste subsistema cresceu imediatamente após a reforma, conforme demonstrado no Quadro 4, no gráfico à direita. Uma das poucas ferramentas restantes para influenciar os déficits de aposentadoria dos militares através de políticas subnacionais é a política de recursos humanos. Por exemplo, um estado poderia, potencialmente, empregar todos os recrutas de nível de soldado como temporários, e apenas convertê-los em pessoal permanente se e quando eles fossem promovidos na hierarquia.

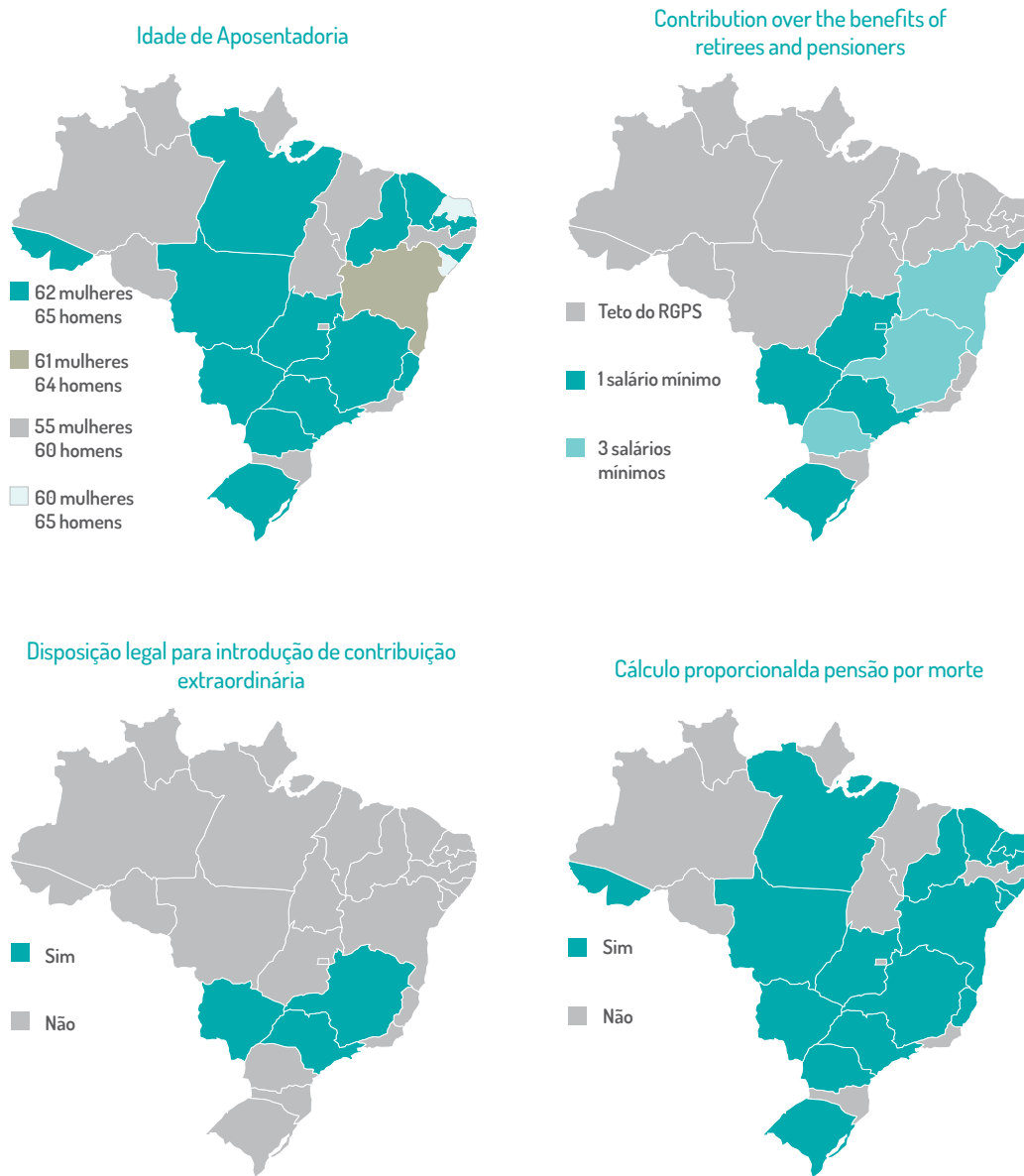


Figura 34 – Implementação em nível estadual das características obrigatórias da reforma federal.

Fonte: Banco Mundial, com base em dados da SPREV/Ministério da Economia, dados fornecidos pelos governos estaduais e consultas a sites oficiais.

Entre as características de reforma opcionais (veja a Figura 35), a expansão da base de contribuição para os pensionistas tem o maior potencial de gerar uma redução imediata nos déficits previdenciários. A contribuição sobre os benefícios de aposentados e pensionistas já foi estabelecida como parte da reforma de 2003, mas esta somente se referia à parcela da aposentadoria que ultrapassava o limite de salário nacional coberto. Uma medida importante tomada na reforma do serviço civil federal de 2019 foi expandir a referida base de contribuição para pagamentos de aposentadoria acima do salário mínimo. Entretanto, apenas sete estados do Brasil, até o momento, reduziram o limite de isenção para 1 salário mínimo (cerca de US\$200). O efeito imediato dessa reforma sobre o déficit previdenciário do Mato Grosso está demonstrado no Quadro 4.

Figura 35 – Implementação em nível estadual das características opcionais da reforma federal.



Fonte: Banco Mundial, com base em dados da SPREV/Ministério da Economia, dados fornecidos pelos governos estaduais e consultas a sites oficiais.

Quadro 3 – Adoção das medidas da reforma de 2019 por governos municipais.

Trinta e oito por cento dos 5.570 municípios brasileiros administram seus próprios sistemas de RPPS; apenas 14% desses 2.151 RPPS ajustaram suas alíquotas de contribuição para o limite de 14%, e somente 8% dos municípios com RPPS eliminaram os pagamentos de curto prazo de sua contabilidade, seguindo a determinação da Emenda Constitucional 103. Embora muitos municípios afirmem que seus saldos atuariais estão positivos e que a contribuição de 14% não é necessária, a validade dessas avaliações atuariais pode ser frequentemente questionada. As avaliações podem ser significativamente influenciadas por premissas otimistas sobre a capacidade dos governos municipais de conter o crescimento de salários no futuro e manter a rentabilidade de seus investimentos, a qual foi favorecida recentemente pelo aumento nos preços de títulos do governo.

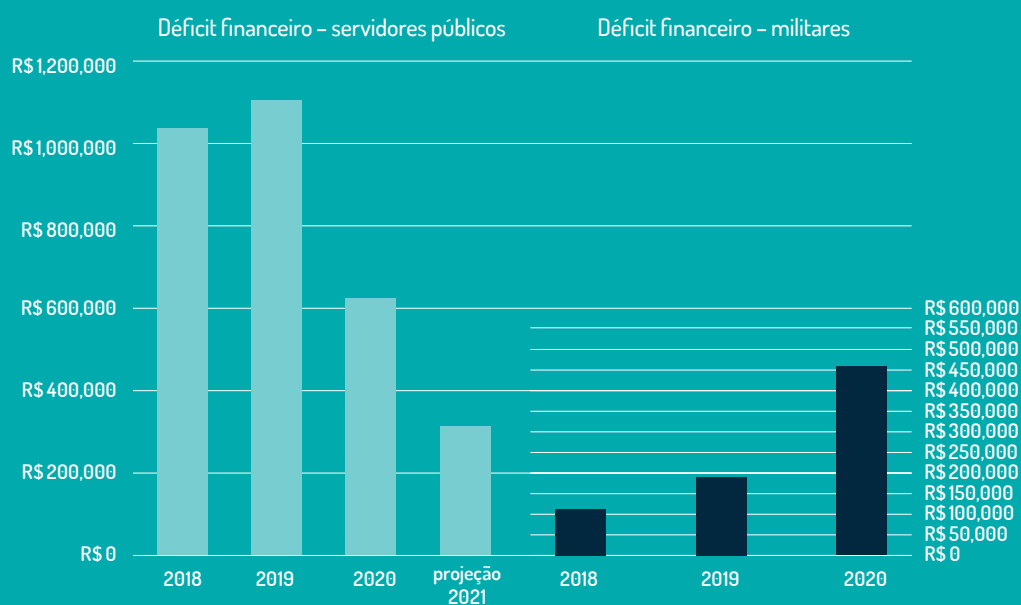
ESTADO	QUANTIDADE DE RPPSS NO ESTADO	ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO DE 14% (OU PROGRESSIVA)	%	EXCLUSÃO DE BENEFÍCIOS DE CURTO PRAZO DA LISTA DO RPPS	%
AC	2	1	50%	0	0%
AL	74	5	7%	3	4%
AM	4	0	0%	0	0%
AP	27	0	0%	0	0%
BA	37	3	8%	4	11%
CE	65	3	5%	4	6%
DF	1	1	100%	0	0%
ES	35	9	26%	6	17%
GO	171	18	11%	9	5%
MA	47	0	0%	1	2%
MG	107	28	26%	13	12%
MS	51	3	6%	4	8%
MT	222	22	10%	22	10%
PA	30	1	3%	1	3%
PB	71	4	6%	1	1%
PE	179	22	12%	17	9%
PI	149	9	6%	4	3%
PR	70	5	7%	3	4%
RJ	80	7	9%	2	3%
RN	40	2	5%	2	5%
RO	332	92	28%	54	16%
RR	30	8	27%	3	10%
RS	2	0	0%	0	0%
SC	70	19	27%	12	17%
SE	221	43	19%	17	8%
SP	4	0	0%	0	0%
TO	30	0	0%	0	0%
Total	2151	305	14%	182	8%

Source: 2020 Subnational Entities Finance Bulletin - National Treasury Secretariat.



Quadro 4 – Resultados imediatos da reforma da previdência adotada no Estado do Mato Grosso.

A reforma da previdência do estado do Mato Grosso foi implementada a partir do 2º. trimestre de 2020, com a adoção de quatro itens da reforma federal: (i) a alíquota de contribuição foi aumentada para 14% (Lei Complementar 654 de 19/02/2020); (ii) a idade de aposentadoria foi estendida; (iii) as alterações na pensão por morte de servidores civis federais da reforma de 2019 foram adotadas (Emenda Constitucional Estadual 92, de 18/08/2020); e (iv) um regime complementar foi estabelecido (Lei Complementar 670, de 04/09/2020). O impacto fiscal da reforma foi sentido no mesmo exercício, quase que exclusivamente por causa da expansão na base de contribuição.



Fonte: MTPrev, maio de 2021.

A relutância dos estados em adotar a expansão da base de contribuição para pensionistas é lamentável. A reforma de 2003 introduziu diferenças grandes e injustas de tratamento entre as pessoas que ingressaram no serviço público antes e após 2003. As pessoas que ingressaram antes de 2003 são altamente subsidiadas pelo estado, e a inclusão dessas pessoas na base de contribuição recuperaria apenas uma pequena parcela desse subsídio. A importância da medida também é enfatizada pelo fato de que os custos das aposentadorias estaduais aumentarão rapidamente nas próximas duas décadas – exatamente o período de pagamento da aposentadoria para as pessoas que ingressaram em 2003. Outras soluções criativas para reduzir as diferenças de tratamento entre as pessoas altamente subsidiadas admitidas antes de 2003 e seus colegas mais jovens, também podem ser possíveis. Elas envolveriam o planejamento de alguns incentivos, possivelmente incluindo o pagamento de parcela única antecipada, para estimular as pessoas admitidas antes de 2003 a aceitar-

em o pacote de benefícios previdenciários válidos após 2003, o que, sujeito a determinadas condições, poderia reduzir os passivos previdenciários subnacionais em geral.

O aumento na idade de aposentadoria pode resultar em um forte impacto fiscal de longo prazo nas finanças dos estados, caso ele seja acompanhado pela queda na contratação de novos servidores civis. Combinadas, estas duas políticas permitiriam reduzir a frequência com que cada cargo do serviço civil gera um pensionista, reduzindo o déficit previdenciário de longo prazo. A reforma federal aumentou substancialmente a idade de aposentadoria para 65 anos para os homens, e 62 anos para as mulheres, em comparação aos limites anteriores de 60/55 anos. No entanto, devido ao baixo ritmo de implementação da nova política, e ao fato de que a demora nas decisões relacionadas à previdência possui um efeito fiscal muito limitado sobre os custos gerais de pessoal no cenário do funcionalismo público, no qual tanto os servidores como os pensionistas têm um custo semelhante para o governo, estima-se que o efeito fiscal desta política nas próximas duas décadas não será muito significativo. Além disso, até abril de 2021, apenas 17 dos 27 estados haviam ajustado a idade limite de acordo com a reforma federal.

A reforma dos servidores civis federais também introduziu uma disposição legal que permite uma contribuição extraordinária por um período de tempo limitado. O aumento não deverá ultrapassar um período de 20 anos, sendo aplicável somente em caso de saldos atuariais negativos (Emenda Constitucional 103/2019 art. 9, §8). A adoção desta disposição pelas assembleias legislativas não significaria, necessariamente, um aumento imediato nas contribuições, mas permitiria que os administradores de planos de pensão aumentassem as alíquotas de contribuição no futuro conforme a necessidade e sem um processo legal trabalhoso. Este arranjo legal foi incorporado à legislação do RPPS do Estado de São Paulo, embora ele não tenha sido amplamente adotado por outros estados. Além de serem uma ferramenta para reduzir o déficit previdenciário, as contribuições extraordinárias, que, potencialmente, seriam aplicáveis somente ao Fundo Financeiro, podem atuar como uma ferramenta que resolveria algumas diferenças de tratamento injusto entre as pessoas admitidas no serviço público antes e após 2003, bem como estimular os servidores públicos antigos a mudar para o Fundo Complementar.

Finalmente, vários estados brasileiros seguiram o governo federal na adoção do cálculo proporcional da pensão por morte. De acordo com a fórmula anterior, a pensão por morte correspondia a 100% do benefício de aposentadoria total da pessoa falecida ou, em caso de morte de um servidor ativo, o benefício de invalidez permanente. Com a reforma, o benefício proporcional agora inclui um benefício de 50%, mais 10% por dependente, até o total de 100% para uma única família (Emenda Constitucional 103/2019 art. 23). Agora, o benefício também possui um limite de duração, com base nas características dos dependentes. Além disso, a reforma reduz a possibilidade de combinação entre a pensão por morte integral e a aposentadoria própria.

No geral, o impacto da reforma federal de 2019 sobre as finanças dos estados deverá ser misto. Por um lado, o governo federal ofereceu aos governos subnacionais algumas ferramentas úteis para a obtenção de um alívio moderado e de curto prazo na pressão previ-

denciária e fiscal, especialmente ao permitir que os estados ampliem a base de contribuição de pensionistas, reduzam as despesas com pensões por morte, e unifiquem seus subplanos de previdência para aumentar o controle e a transparência. No entanto, até o momento, a adesão a estas ferramentas pelos estados ficou abaixo das expectativas, possivelmente, devido à melhoria de curto prazo das finanças estaduais em 2020, e à enorme urgência das respostas à Covid-19. É possível que os governos municipais, que possuem capacidade de implementação mais baixa, estejam ainda mais atrasados no processo da reforma. Também está claro que as medidas da reforma de 2019 não são suficientes para deter o forte crescimento dos gastos previdenciários estimados para as próximas duas décadas, o qual é orientado por fortes forças de maturação contínua do sistema previdenciário e pelas normas de aposentadoria generosas anteriores a 2003.





Lições e recomendações

8



8. Lições e recomendações

As aposentadorias são o item com o crescimento mais rápido nos orçamentos dos governos subnacionais, e receberam muita atenção dos estrategistas políticos em nível federal e estadual. As reformas federais de 1998, 2003 e 2019 exigiram um consenso político difícil, e resultaram em algumas soluções importantes. No entanto, algumas das mais importantes medidas da última reforma ainda precisam ser aprovadas e implementadas pelos governos estaduais. Espera-se que o retorno das pressões pré-pandemia em 2021 e além acelerará a adoção dessas reformas. O uso integral do pacote de reformas paramétricas opcionais, o qual inclui a expansão na base de contribuições de pensionistas, a revisão das normas de pensão por morte, o aumento nas idades de aposentadoria, e a introdução da possibilidade de alíquotas de contribuição extraordinárias, é especialmente importante. Porém, embora essas reformas sejam críticas para conter o crescimento dos gastos com aposentadoria no curto prazo, sozinhas, elas possivelmente não serão capazes de conter esses gastos, bem como o crescimento dos gastos totais com pessoal nas próximas duas décadas.

No futuro, soluções duradouras seriam encontradas mais facilmente se as políticas fiscais, de recursos humanos, de governança, de gestão de ativos e previdenciárias fossem vistas como parte integrante de um sistema interdependente, o que exigiria uma coordenação próxima entre diversos órgãos e a adoção de soluções de TI inteligentes em nível federal e estadual. Do ponto de vista da gestão macrofiscal, as normas para garantir a sustentabilidade fiscal dos entes estaduais seriam beneficiadas pela adoção de uma perspectiva com mais visão de futuro. A simplificação e a padronização de estruturas de carreira pulverizadas e uma abordagem estratégica das contratações são necessárias para uma prestação mais eficiente dos serviços públicos, bem como o controle do aumento das despesas previdenciárias. O complicado sistema de promoções automáticas e benefícios adicionais, que atualmente não considera as implicações de longo prazo para os salários e o aumento dos gastos com aposentadoria, também precisa ser revisto. Aumentar o uso de trabalhadores temporários, segurados sob o mesmo contrato usado para os trabalhadores do setor privado, não apenas reduziria as despesas com aposentadoria, mas também introduziria uma flexibilidade mais desejável para a migração entre o setor público e o setor privado.

Para tratar o aumento esperado nas despesas com aposentadorias nas próximas duas décadas, a política previdenciária por si seria beneficiada com a reavaliação das desigualdades deixadas pelas isenções da reforma de 2003. Algumas formas de recuperar parcialmente os subsídios injustificáveis outorgados antes de 2003 incluem: alíquotas de contribuição altamente progressivas; contribuições adicionais extraordinárias para o Fundo Financeiro, com possibilidade de “escape” através da mudança para as normas válidas após 2003 e fundos complementares; e incentivos de parcela única para aceitação das normas válidas após 2003.

Em todo o sistema, há uma necessidade urgente de aumentar a transparência, melhorar a governança e aplicar soluções de TI amigáveis para os estrategistas políticos. Essas soluções e suas mudanças comuns podem levar a economias surpreendentemente grandes. Conforme demonstrado nas experiências de auditoria de registros em Alagoas e Santa Catarina, as economias obtidas podem alcançar de 10 a 20 por cento dos gastos com aposentadorias. Não é razoável, e nem eficiente, que todos os 2.154 sistemas de RPPS precisem adquirir ou desenvolver seus próprios sistemas de TI, ou estabelecer seus próprios departamentos de gestão de ativos. Assim, os serviços de TI e gestão de ativos devem ser disponibilizados e patrocinados em nível federal ou, no mínimo, estadual, para poderem ser usados por sistemas de RRPS menores. No entanto, os governos estaduais não podem esperar passivamente que isto aconteça. Soluções temporárias são urgentemente necessárias, e poderiam incluir o aluguel de serviços baseados em nuvem de empresas privadas de TI, ou pacotes de software desenvolvidos internamente que poderiam ser compartilhados entre sistemas de RPPS cooperativos. O compartilhamento de serviços de gestão de ativos já é uma realidade, e precisa ser mais incentivado com as salvaguardas adequadas.





Referências

9



9. Referências

Fontainha, F. C. et al. (2014) Processos seletivos para a contratação de servidores públicos : Brasil, o país dos concursos? Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio.

FMI – Fundo Monetário Internacional (2019) “2019 article IV consultation—press release; staff report; and statement by the executive director for Brazil”, IMF Country Report No. 19/242.

FMI – Fundo Monetário Internacional (2020) “2019 article IV consultation—press release; staff report; and statement by the executive director for Brazil”, IMF Country Report No. 20/311.

Longo, F. (2006). “Analytical Framework for Institutional Assessment of Civil Service Systems.” In: “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.” Washington, DC: BID.

Lopez, F. G., & Silva, T. M. D. (2020). O Carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do executivo federal brasileiro (1999-2017). ([Link](#))

ME, Ministério da Economia (2020). Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS, Secretaria de Previdência. ([Link](#))

ME, Ministério da Economia (2019). Nova Administração Pública - Diagnóstico Força de Trabalho Governo Federal. ([Link](#))

Mendes, Marcos (2020) “CRISE FISCAL DOS ESTADOS: 40 anos de socorros financeiros e suas causas”, INSPER Working Paper, disponível em https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf.

Schettini, dos Santos e Pires (2019) “Militares estaduais no contexto da Nova Previdência”, IPEA Carta de Conjuntura N.43.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional (2017) Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil.

Banco Mundial (2019). Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: O que os dados dizem. ([Link](#))

World Bank (2019). Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI). ([link](#))



