

## **Capítulo 6 – O problema previdenciário, o maior de todos**

---

*Há três conclusões, de uma obviedade ululante. A primeira: é preciso mudar a regra das aposentadorias e pensões. A segunda: é preciso mudar a regra das aposentadorias e pensões. A terceira decorre das duas primeiras: é preciso mudar a regra das aposentadorias e pensões. O Brasil foi de uma enorme passividade nos "anos dourados" da década passada que, assim como os anos 80 passaram para a história como a "década perdida", têm tudo para serem conhecidos pela historiografia futura como a "década da complacência".*

*Fabio Giambiagi, em matéria publicada no jornal Valor Econômico, de 03/09/2013, sob o título Revisão Populacional 2013. .*

Antes de entrar propriamente no problema previdenciário do Estado do RS, convém explicitar como é constituído o sistema previdenciário brasileiro, após as emendas 20/1998 e 41/2003, que passou a ser formado da seguinte maneira:

a) Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de repartição simples, administrado pelo INSS, de caráter contributivo e regido pelo equilíbrio financeiro e atuarial, ao qual se vinculam todos os trabalhadores que exercem profissão remunerada, que não estejam vinculados ao RPPS.

b) Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), também de caráter contributivo e regido pelo princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, assegurado exclusivamente aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, conforme dispõe o art. 40 da Constituição Federal (redação introduzida pela Emenda 20/1998 e modificada pela Emenda 41/2003).

c) Regime de Previdência Complementar, introduzido pela Emenda 20/1998, de caráter facultativo, pode ser administrado por meio de entidades abertas de previdência complementar (EAPC), com fins lucrativos ou por entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), sem fins lucrativos, os conhecidos fundos de pensão.

## 6.1. Déficit previdenciário do RS

Em primeiro lugar, é interessante esclarecermos do que se compõe o déficit previdenciário, porque há divergências conceituais, havendo correntes de pensamento que entendem que nem mesmo ele existe.

Na verdade, anteriormente a 1998, a inativação era considerada um prolongamento da função pública. Foi a Emenda 20/1998 (e depois a 41/2003) que atribuiu ao regime previdenciário do servidor público o caráter contributivo e solidário, entre outras condições. Em sendo assim, não há como falar em déficit de um sistema, se não havia obrigação de contribuir para ele. Essa é uma corrente de pensamento expressiva.

A corrente predominante, no entanto, é a que considera como déficit a despesa previdenciária, deduzida da contribuição dos servidores e da patronal.

Por outro lado, a Lei 9.717/98 estabelece em seu artigo 2º que a contribuição do setor público não será menor do que a do servidor e nem mais que o dobro dela. Já no § 1º do mesmo artigo estabelece que o poder público fica obrigado a complementar as eventuais diferenças do regime próprio. Isso quer dizer que a obrigação do poder público é com toda a diferença entre a despesa e a contribuição dos servidores, não interessando a denominação que se lhe dê.

Então, mesmo que o déficit não exista ou que ele seja considerado no conceito comumente utilizado, a verdade é que há uma **insuficiência de recursos previdenciários** que precisa ser coberta pelo Estado, que é composta pelo déficit mais a contribuição patronal, se assim quiserem.

Sobre o assunto, José Cechin e outros (2009), p. 20, assim se expressa:

*“ Em um sistema estruturado em regime de repartição simples, a diferença entre o valor arrecadado com as contribuições previdenciárias e o valor das despesas previdenciárias incorridas em determinado espaço de tempo é considerada **déficit previdenciário**, se maiores as despesas.”* (grifamos).

Mas, para evitar confusões, preferimos adotar a denominação de **insuficiência de recursos** para designar a diferença entre a receita de contribuição dos servidores e outras e a despesa previdenciária, sendo esta

última maior. Pela Tabela 6.1, o déficit previdenciário em 2013 era de R\$ 6,5 bilhões e a insuficiência de recursos R\$ 8,5 bilhões.

E mesmo que para o RPPS o déficit seja a diferença entre a despesa e a soma da contribuição patronal mais a dos servidores e outras, para o Estado, o déficit deve ser acrescido da contribuição patronal, que é de sua responsabilidade.

Anos	Contribuição servidores	Contribuição patronal	Total contribuições	Despesa previdenciária	Resultado previdenciário	Insuficiência de recursos
2002	493.191	986.382	1.479.573	6.505.452	(5.025.879)	6.012.261
2003	481.055	962.110	1.443.165	6.322.203	(4.879.038)	5.841.148
2004	630.045	1.260.089	1.890.134	6.031.181	(4.141.047)	5.401.136
2005	692.999	1.385.997	2.078.996	6.364.814	(4.285.818)	5.671.815
2006	757.302	1.514.604	2.271.906	6.553.919	(4.282.013)	5.796.617
2007	816.547	1.633.094	2.449.642	7.126.144	(4.676.503)	6.309.597
2008	780.175	1.560.349	2.340.524	7.274.107	(4.933.583)	6.493.932
2009	799.391	1.598.781	2.398.172	7.596.887	(5.198.715)	6.797.497
2010	888.536	1.507.518	2.396.054	8.147.743	(5.751.690)	7.259.208
2011	1.063.302	1.640.244	2.703.546	8.551.833	(5.848.287)	7.488.531
2012	960.404	1.576.735	2.537.140	9.098.499	(6.561.359)	8.138.095
2013	1.290.500	1.953.709	3.244.209	9.749.277	(6.505.068)	8.458.777

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos TCE-RS e RREO para 2012 e 2013

Desde 2004, primeiro ano da vigência da Emenda 41/2003, até 2013 a insuficiência de recursos cresceu a uma taxa real anual de 5,1%. A despesa cresceu 5,5% e a contribuição dos servidores, 8,3%, influenciada que foi pelo crescimento de 34,4% em 2013. . Em 2013, em relação ao ano anterior, despesa cresceu 7,2%, mas a insuficiência cresceu somente 3,9%, pela razão referida (Tabela 6.2).

Deve ser destacado que esse crescimento a menor do déficit e da insuficiência de recursos em 2013 é um fato eventual e decorre do aumento da alíquota de contribuição dos servidores, tratada adiante. Em condições normais, eles tendem a crescer a taxas iguais ou semelhantes à da despesa previdenciária.

<b>Tabela 6.2. Resultado previdenciário e insuficiência de recursos, 2002-2013</b>						
Em relativos de valores deflacionados, com base na Tabela 6.1.						
<b>Anos</b>	<b>Contribuição servidores</b>	<b>Contribuição patronal (2x1)</b>	<b>Total contribuições</b>	<b>Despesa previdenciária</b>	<b>Resultado previdenciário</b>	<b>Insuficiência de recursos</b>
2004	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	110,0	110,0	110,0	105,5	103,5	105,0
2006	120,2	120,2	120,2	108,7	103,4	107,3
2007	129,6	129,6	129,6	118,2	112,9	116,8
2008	123,8	123,8	123,8	120,6	119,1	120,2
2009	126,9	126,9	126,9	126,0	125,5	125,9
2010	141,0	119,6	126,8	135,1	138,9	134,4
2011	168,8	130,2	143,0	141,8	141,2	138,6
2012	152,4	125,1	134,2	150,9	158,4	150,7
2013	204,8	155,0	171,6	161,6	157,1	156,6
<b>2004/13</b>	<b>8,3%</b>	<b>5,0%</b>	<b>6,2%</b>	<b>5,5%</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,1%</b>
<b>2012/13</b>	<b>34,4%</b>	<b>23,9%</b>	<b>27,9%</b>	<b>7,2%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>3,9%</b>

A partir de 2004, quando começam os efeitos da Emenda 41/2003.

A contribuição dos servidores cresceu 19,7% em termos reais em 2011 sobre 2010 e decresceu 8,9% em 2012, em relação a 2011. A razão dessas mudanças foi o aumento da alíquota para 14% para as remunerações acima de duas vezes o teto do RGPS (mantidos 11% para as remunerações inferiores) em 15/07/2011, pelas leis 13.757 e 13.758. Essas leis foram consideradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Estado do RS, em 7/05/2012, mas em dezembro do ano anterior já haviam tido seus efeitos suspensos por medida liminar.

Em 21/06/2012, por meio das leis 14.015 e 14.016, as alíquotas dos servidores civis e militares foram aumentadas para 13,25%, mas em 12/11/2012 tiveram seus efeitos suspensos por outra liminar do Poder Judiciário do RS (14 votos a favor e 11 contrários). Em abril de 2013, o STF, em decisão monocrática de seu Presidente, o Ministro Joaquim Barbosa, foi derrubada a liminar que determinava a suspensão da cobrança da alíquota de 13,25% (Zero Hora, 06/04/2013, p.8).

A Tabela 6.3 mostra alguns indicadores financeiros relativos à previdência social estadual, que não são nada animadores.

<b>Tabela 6.3. Alguns indicadores da previdência estadual</b>			
<b>ANO</b>	<b>Insuficiência/ RCL</b>	<b>Insuficiência/ PIB</b>	<b>Contrib.servidores/ desp.previdenciária</b>
2002	33,3%	2,9%	7,6%
2003	32,4%	2,7%	7,6%
2004	28,3%	2,4%	10,4%
2005	28,5%	2,6%	10,9%
2006	28,1%	2,5%	11,6%
2007	29,7%	2,6%	11,5%
2008	27,5%	2,5%	10,7%
2009	28,9%	2,5%	10,5%
2010	27,6%	2,5%	10,9%
2011	28,8%	2,4%	12,4%
2012	30,7%	2,6%	10,6%
2013	30,1%	nd	13,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados oficiais.

O dispêndio estadual com previdência assume especial importância quando estabelecemos algumas comparações, como as seguintes:

- a) A insuficiência de recursos representa mais de 30% da RCL e aumentou desde 2004, quando se iniciou os efeitos da última reforma previdenciária. A queda ocorrida entre 2013 e 2012 decorreu do aumento da alíquota dos servidores de 11% para 13,25%.
- b) Essa insuficiência representa 2,6% do PIB, bem mais do que é despendido com educação e saúde, juntas, que está em torno de 1,6%.
- c) Conta com 13,2% de contribuição dos servidores. A melhora ocorrida em relação a 2004 deve-se ao reajuste das alíquotas, citado. A insuficiência de recursos previdenciários é tratada no item seguinte.

## **6.2. Inconsistência da previdência estadual**

Neste item vamos demonstrar a impossibilidade de manter o equilíbrio do sistema previdenciário estadual e as dificuldades para obter esse equilíbrio

daqui para frente, mesmo estabelecendo-se uma data de corte, diante das atuais regras previdenciárias. E essa dificuldade existe tanto com o regime de repartição simples, como no de capitalização.

### 6.2.1. Regime de repartição simples

Segundo a Portaria MPAS nº 7.796, de 28/02/2000, regime de repartição simples “*é aquele em que as contribuições pagas por todos os servidores, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período.*”

O Regime de repartição, ou regime de repartição simples, ou regime de caixa, trata de calcular as contribuições necessárias e suficientes, a serem arrecadadas em determinado período de tempo, para atender, somente e tão-somente, ao pagamento dos benefícios nesse mesmo período de tempo. Portanto, **não prevê a formação de reservas**, pois no método puro não há sobras. É também conhecido como regime “pay-as-you-go (PAYG)”. (Gushiken e outros, 2002/Apud Santos, 2009).

O regime de repartição é também denominado de solidariedade entre as gerações, porque os servidores atuais pagam os benefícios dos atuais aposentados, esperando que os futuros servidores lhe façam o mesmo. Seu funcionamento é demonstrado esquematicamente no Quadro 6.1.

<b>Quadro 6.1 - Repartição simples - solidariedade entre as gerações</b>			
<b>Esquema de funcionamento</b>			
<b>NO PRESENTE</b>	<b>RELACIONAMENTO</b>	<b>NO FUTURO</b>	<b>RELACIONAMENTO</b>
Trabalhadores de ontem (aposentados de hoje)	<b>Recebem</b>	Trabalhadores de hoje (aposentados de amanhã)	<b>Recebem</b>
Trabalhadores de hoje (aposentados de amanhã)	<b>Pagam</b>	Trabalhadores de amanhã	<b>Pagam</b>
Fonte: Elaboração própria.			

É o regime utilizado pelas previdências públicas em quase todos os países do mundo. É chamado também de regime orçamentário, porque envolve as receitas e despesas do exercício corrente.

Apresenta uma enorme sensibilidade a variáveis demográficas (natalidade e longevidade), às taxas de desemprego e à informalidade das relações de trabalho, esta última tão marcante no Brasil. Apresenta um problema estrutural, que é o crescimento maior do número de beneficiários do que o de contribuintes. Por isso é que, segundo os mesmos autores, só deve ser utilizado nos sistemas que tenham alcançado um estado estacionário, onde a relação entre as despesas previstas e a massa de participantes se mantenha constante no tempo e apresentem estabilidade.

Segundo os mesmos autores, os efeitos da longevidade, cada vez mais crescente, e o grau de generosidade na elevação do valor dos benefícios e nos critérios de sua concessão – carência, idade mínima, etc. – incidem diretamente nos custos previdenciários, podendo elevá-los a níveis críticos.

Há autores que entendem que a expressão solidariedade entre as gerações não está bem empregada, porque a contribuição decorre de uma imposição legal e não da iniciativa solidária das pessoas.

Dentre as razões que fazem os governos tornarem compulsórias as contribuições, destacam-se as seguintes:

- i) pelo fato de as pessoas não formarem ou formarem insuficientemente a poupança necessária para o atendimento das suas necessidades para quando atingirem a idade avançada (efeito miopia);
- ii) como proteção aos prudentes, que fazem suas poupanças e ainda seriam penalizados duplamente, porque teriam que atender as necessidades dos não precavidos.

#### **a) O desequilíbrio estadual**

No regime de repartição simples, o equilíbrio do sistema previdenciário é dado pela equação ( box):

$$cN = aB ,$$

Onde:

'c = Alíquota média de contribuição previdenciária

N = Número de contribuintes do sistema

'a = Taxa de reposição, ou seja, a razão entre o valor médio das aposentadorias e pensões e o valor dos vencimentos e demais vantagens.

B = Beneficiários do sistema.

Um simples olhar sobre essas variáveis é o suficiente para mostrar não só a dificuldade para a redução do déficit previdenciário estadual, como sua própria estagnação. Senão, vejamos:

**Alíquota de contribuição:** Além da dificuldade em aumentá-la, o aumento necessário seria um confisco insustentável na remuneração dos servidores.

**Número de contribuintes:** O aumento seria ainda pior para o Estado, que, para ficar com 13,25% despenderia 100%.

**Taxa de reposição:** Seria a redução do valor inicial da aposentadoria em relação à última remuneração. Isso será obtido em parte com a adoção da média de que trata a legislação em vigor, limitada a determinadas condições, tratada em item próprio. É claro que uma reforma constitucional pode estabelecer uma redução na taxa de reposição, como um limite de 70%, por exemplo, mas isso apresenta grande custo político.

**Beneficiários do sistema:** É uma variável que pode ser modificada pelo Poder Público, mediante o alongamento da idade mínima e do tempo de contribuição para a aposentadoria. Esse procedimento deve ser adotado em relação às aposentadorias especiais tratadas em item próprio.

Outro fator que necessita ser revisto também são as **pensões por morte**, tanto pelo valor inicial (a), como pelo número de beneficiários (B), com o estabelecimento de condições para sua concessão e duração, o que é tratado em item próprio.

---

## Equilíbrio no sistema de repartição



Num regime de repartição, o sistema estará em equilíbrio, quando as receitas de contribuição previdenciária (R) forem iguais às despesas com as aposentadorias e pensões (D).

Então:

$$R = D$$

Decompondo essas duas variáveis, tem-se:

$$R = C \times N$$

$$D = A \times B$$

Onde:

C = Contribuição média do sistema;

N = Número de contribuintes do sistema.

A = Valor médio das aposentadorias e pensões

B = Número de beneficiários do sistema.

Colocando as variáveis “C” e “A” em função do valor médio dos vencimentos e demais vantagens (V), tem-se:

$c = C/V$  = Alíquota de contribuição previdenciária.

$a = A/V$  = Razão entre o valor médio das aposentadorias e pensões e o valor dos vencimentos e demais vantagens (taxa de reposição do sistema).

Então, tem-se:

A receita do sistema expressa pela seguinte equação:

$$R = c \cdot V \cdot N$$

Isso quer dizer que a receita do sistema é igual a alíquota previdenciária multiplicada pelo valor médio dos vencimentos e demais vantagens e pelo número de contribuintes do sistema.

Temos ainda a despesa do sistema expressa pela equação seguinte:

$$D = a \cdot V \cdot B$$

Isso significa que a despesa do sistema é composta pela taxa de reposição vezes o valor médio dos vencimentos e demais vantagens e pelo número de beneficiários.

Igualando-se as equações da receita e da despesa, tem-se a equação do equilíbrio geral do sistema, assim:

$$cVN = aVB$$

Eliminando-se V, que consta dos dois lados da equação, tem-se:

$$cN = aB$$

Donde se pode isolar “c” para calcular a alíquota previdenciária que mantém o sistema em equilíbrio, assim:

$$c = a \cdot B/N, \text{ ou}$$

Isolar “a” para determinar a taxa reposição necessária (razão entre aposentadorias médias e vencimentos médios), mantidos constantes as demais variáveis:

$$a = c \cdot N/B$$

Fonte: Desenvolvido com base no livro Reforma de Previdência o encontro marcado, de Fabio Giambiagi, p.82 e 83.

---

No regime de repartição simples, se todos ganhassem a mesma remuneração e considerando que a contribuição do Estado é na razão de 2 por 1, com uma alíquota de 13,25%, necessitaria de pouco menos de três servidores ativos para um aposentado para que houvesse o equilíbrio.

No entanto, os servidores não ganham a mesma remuneração ao longo da carreira, chegando a dobrá-la ou até mais em seu final. Diante disso, a relação da quantidade de servidores ativos para cada um inativo é bem maior que três, talvez chegue próximo a cinco. Então, não necessita cálculo atuarial para saber que não há equilíbrio no Estado que tem mais servidores inativos e pensionistas do que ativos. Em 2013, a despesa com inativos e pensionistas era de 54,4% do total e a com ativos 45,6%, numa relação de 1,193 entre os primeiros e estes.

Em junho de 2012 foram editadas as leis estaduais nºs 14.015 e 14.016 que aumentaram a contribuição previdenciária dos servidores civis e militares para 13,25% e a patronal para 26,5%, totalizando 39,75%. No caso do RS essa contribuição patronal é meramente escritural, porque a obrigação do Estado é com a diferença entre a despesa previdenciária e a contribuição dos servidores.

#### **b) Situação futura**

Uma das soluções para o futuro é o Regime de Previdência Complementar, para as remunerações que excederem o teto do Regime Geral, mas só ele não significará a solução definitiva dos problemas da previdência estadual, pelas razões seguintes.

Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) continuará englobando todos os servidores que recebem abaixo do citado teto e os que recebem acima dele, no tocante à parcela da remuneração inferior a ele. Assim sendo, englobará todos os servidores.

Isso não impedirá que no futuro continuemos a ter déficit previdenciário, embora numa dimensão menor do que a atual. Isso obriga o Estado a instituir um sistema de repartição não baseado no método puro, onde não há sobras, como acima citado. Necessita formar reservas.

Por isso, a criação do FUNDOPREV, pela Lei nº 11.758/2011, para os servidores civis do Estado que ingressarem a partir da edição da lei é muito importante, porque no futuro o Estado terá apenas complementar os valores insuficientes para o pagamento das obrigações previdenciárias. Mesmo assim, essa complementação poderia ser só para as remunerações que não excedessem o teto do Regime Geral, se tivesse sido criado o Regime de Previdência Complementar, a exemplo do que fez a União, o Estado de São Paulo e outros.

Além disso, este último Regime permite que se adote a modalidade de contribuição definida com participação do Poder Público, no máximo, igual a do servidor. Com isso, a obrigação do Poder Público cessa com a instituição do citado regime, que deve ter natureza pública (Art. 40, § 15º da Constituição Federal). Essa **natureza pública** estabelecida na Constituição é **indispensável**, porque não se pode deixar um assunto tão importante, que a previdência dos servidores, sem o controle do poder público.

A inconsistência das atuais regras previdenciárias, mesmo com uma contribuição de 13,25%, dispensa cálculo atuarial, mesmo com a adoção da média das remunerações para o cálculo do benefício. Para isso, basta citar que a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria é bem próxima do tempo de contribuição, como no caso da mulher (26 anos) e da professora que é maior (30 anos de expectativa para 25 de contribuição).

### **6.2.2. Regime de capitalização**

Mesmo com o estabelecimento da média para o cálculo do valor das aposentadorias para os servidores que ingressaram a partir de janeiro de 2004 ou para os que ingressaram antes e não preenchem as condições estabelecidas na Constituição para a remuneração integral, o desequilíbrio continuará existindo, devido às aposentadorias especiais.

São beneficiados por aposentadorias especiais as mulheres, os professores e os militares, com extensão aos servidores dos órgãos da segurança pública. A mulher aposenta-se com cinco anos a menos, tanto na

idade como no tempo de contribuição, embora viva mais. O professor na atividade de docência também é beneficiado pelos mesmos cinco anos, elevando-se para dez no caso da professora, que recebe o benefício por essa condição e por ser mulher. Mas, em qualquer hipótese, a idade mínima é 50 anos, tendo a pessoa em torno de mais 30 anos de expectativa de vida. E isso apresenta o agravante de que 87% dos cargos de professor é ocupado por mulheres.

No caso do militar, o benefício é o mesmo do professor, só que não há exigência de idade mínima. Um caso marcante, não tanto pelo seu peso nas finanças estaduais, mas por ser emblemático é o dos **coronéis da Brigada Militar** que em 1999 havia 26 na ativa e 455 aposentados, numa relação de 1 para 17 ou 95% na reserva para 5% na ativa.

Enquanto essas coisas não forem modificadas não dá para falar em equilíbrio financeiro e atuarial, tornando letra morta o art. 40 da Constituição Federal nesse particular.

### **6.3. Cálculo da contribuição necessária**

A Tabela 6.4 apresenta um resumo de cálculo apurado nas tabelas analíticas constantes do final deste capítulo, que fazem uma simulação da vida funcional de quatro servidores públicos, sendo: um funcionário, uma funcionária, um professor e uma professora, com as vantagens temporais prováveis ao longo da carreira, não considerando qualquer gratificação ou outra vantagem.

Igualam-se ao professor os servidores da segurança pública (homem e mulher), que também se inativam aos 30 anos de serviço, com uma diferença que não dispõem de idade mínima, desde que tenham 2/3 do tempo dedicado às atividades policiais ou de risco, no caso da Susepe.

O salário mensal inicial em relativos equivale a 100 unidades monetárias que, multiplicado por treze, corresponde a 1.300 unidades anuais. O servidor (homem) chega ao final do 35º ano ganhando 186 unidades mensais e 2.418 anuais, sendo utilizado o mesmo procedimento para os demais casos. A média

salarial de 80% das maiores remunerações equivale a 2.020 unidades monetárias, que seria o valor da aposentadoria pela legislação em vigor aos servidores que ingressaram a partir de janeiro de 2004, ou mesmo antes, desde que não preencham as condições para a integralidade, pelas regras de transição (Tabela 6.11).

Consideramos que todos os salários são depositados mensalmente em uma conta onde recebem juros à taxa efetiva anual de 3% sobre o saldo devedor do ano anterior. Os valores depositados no ano em curso são acrescidos de 50% da taxa anual de 3%, ou seja, 1,489%. Por fim, foi calculado o valor atual do montante apurado no final do período laboral, que no caso do servidor é de 35 anos, para ser usufruído num período de 19 anos, que é a expectativa média de vida aos 60 anos para o homem (Tabela 6.11).

Deve ser destacado que o valor atual foi calculado por intermédio da Matemática Financeira, não envolvendo variáveis atuariais, a não ser a expectativa média de vida das categorias envolvidas. Não foi considerada a **pensão por morte**, nem as despesas administrativas para a manutenção do sistema.

Conforme se observa na Tabela 6.4, o funcionário, por contribuir durante 35 anos e ter apenas 19 anos de sobrevivência, forma um valor atual 49% superior ao valor da aposentadoria, necessitando, por isso de uma taxa menor, de 26,7% (8,9% para o servidor), que é bem inferior aos 39,75% atualmente vigentes (Tabela 6.11).

Valores salariais em relativos de base 100.							
Descrição	Tempo de contrib.	Idade no momento aposent.	Sobrevida momento aposent.	Valor atual A	Média salarial B	Relação A/B C	Contribuição necessária (*) D
Funcionário	35	60	19	2.498,61	2.020,41	1,237	26,7%
Funcionária	30	55	26	1.519,49	1.913,68	0,794	41,6%
Professor	30	55	24	1.717,56	2.088,13	0,823	40,2%
Professora	25	50	30	1.076,61	1.923,35	0,560	59,1%

Fonte: Tabelas 6.11 a 6.14, no final, e demais em poder dos autores.

(\*) Não inclui pensões e despesas administrativas. Considera a contribuição patronal pelo dobro.

Frisamos novamente que a **pensão por morte** não está incluída neste cálculo e no caso do homem ela tende a ser maior, pela alta incidência de

relacionamento matrimonial com cônjuge de faixa etária mais jovem, o que é tratado em item próprio. Quando isso ocorre, a **expectativa de vida considerada deve ser a da esposa**, que poderá receber a pensão por um período muito superior à expectativa de vida do marido, se sua idade for menor que a dele.

Pela mesma tabela (e tabelas 6.11 a 6.14, no final do capítulo), verificamos que, mesmo com a contribuição atual de 13,25% do servidor e total de 39,75%, somente a hipótese de 60 anos de idade e 35 anos de contribuição é suficiente para o equilíbrio financeiro:

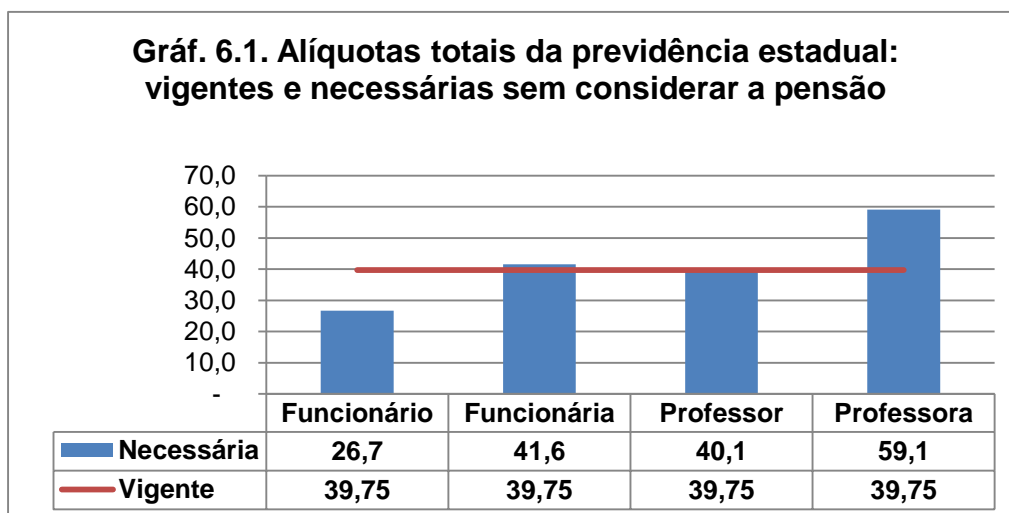
- A funcionária, com aposentadoria aos 30 anos de contribuição e aos 55 de idade, forma 95,6% do valor necessário para aposentadoria, necessitando de uma contribuição de 13,9% ou 41,6% no total.
- O professor, também com 30 anos e 55 anos, respectivamente, forma 99,1% do valor necessário, necessitando de uma contribuição de 13,4% (total de 40,2%).
- Por derradeiro, a professora, com 25 anos de contribuição, aposentando aos 50 anos e com 30 anos de expectativa de vida pela frente, consegue formar apenas 67,4% do valor da aposentadoria, necessitando de uma taxa de praticamente 20% (19,7%, no total 59,1%).

Concluindo, podemos dizer que somente o homem, na aposentadora normal (35 anos de contribuição e 60 anos de idade), contribui o necessário para uma aposentadoria sob as novas regras constitucionais, cujo valor do benefício é calculado pela média. Pela regra anterior, da integralidade da remuneração, ainda prevalecente no período de transição, a situação era bem pior.

Deve ser destacado, no entanto, que os períodos anteriores a 2004, as contribuições existentes eram de 11%, sendo 7,4% para a previdência (5,4% para as pensões), restando, com isso, uma grande insuficiência de contribuição previdenciária. Daí a justificativa da contribuição do aposentado.

O Gráfico 6.1 mostra as alíquotas totais, vigentes e necessárias, para as quatro categorias envolvidas. Deve ser ressaltado, no entanto, que no regime

de benefício definido que está em vigor, a obrigação do Estado não está limitada a contribuição patronal (2/3), mas a de completar as possíveis insuficiências de recursos, conforme já referido.

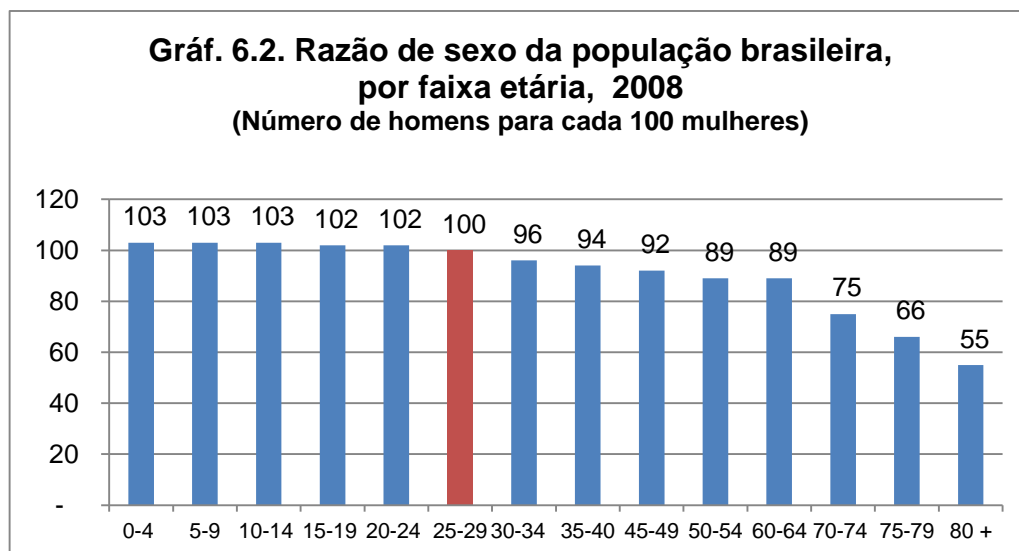


### 6.3.1. Idade mínima por sexo e expectativa de vida

A mulher, por ter historicamente jornada de trabalho dupla (trabalho e lar), adquiriu direito a cinco anos a menos, tanto na contribuição como na idade mínima. Os tempos mudaram e a mulher foi repartindo as funções domésticas com o homem, mas as disposições legais permaneceram estáveis.

A mulher tem uma expectativa de vida de dois a três anos maior que a do homem, em média, no momento da aposentadoria. Aos 60 anos, a expectativa de vida do homem estava em 2008 em 79/80 anos e a da mulher, em 82/83. Aos 55 anos, no momento da aposentadoria, fica em torno de 82 anos.

Por isso, a mulher além de contribuir por menos tempo, fica mais tempo recebendo os benefícios da aposentadoria. Isso pode ser demonstrado pelo Gráfico 6.2 que trata da **razão de sexo**, ou seja, o número de homens para cada 100 mulheres, que na faixa de 50 a 54 anos é 89, descendo para 75 na faixa de 70 a 74, chegando a apenas 55 na faixa acima de 80 anos.



Além disso, a idade de aposentadoria no Brasil é muito precoce. Para isso, basta comparar com alguns países do primeiro mundo e emergentes. Em quase todos eles, a idade mínima da mulher é igual a do homem e nos casos em que é menor, como na Argentina e no Chile, ela é de 60 anos. Há casos de 67 anos, o que, particularmente, consideramos um exagero (Tabela 6.5).

**Tabela 6.5. Idade de aposentadoria em alguns países**

Países	Homens	Mulheres
Estados Unidos (*)	67	67
Dinamarca	67	67
Espanha	65	65
Islândia	67	67
Noruega	67	67
Portugal	65	65
México	65	65
Argentina	65	60
Chile	65	60

Fonte: Giambiagi, Fabio. Reforma da Previdência, p.189.  
(\*) Em 2007.

O argumento de que a expectativa de vida na maioria dos países citados é muito maior que a nossa não procede, porque ela não supera dois a três anos, quando considerada no momento da aposentadoria.



A propósito, deve ser feita uma separação entre expectativa e vida ao nascer e no momento da aposentadoria. A primeira delas é bem menor, porque estão pela frente diversas causas de morte que, ao ser alcançado o momento da aposentadoria, já não existem mais ou estão reduzidas, tais como mortalidade infantil, acidentes de trânsito e certas doenças mais comuns da meia-idade.

### **6.3.2. Reflexo da média no valor das aposentadorias**

A Tabela 6.6 mostra o valor inicial do benefício e a taxa de reposição (relação entre o valor inicial do benefício e o da última remuneração) com a adoção da média apurada em períodos variáveis, que vão de 1 a 35 anos. Ela supõe o caso de um servidor público que permaneceu no mesmo cargo durante toda vida funcional, não recebendo função gratificada.

A contribuição da função gratificada aos proventos da aposentadoria será também pela média, caso em que grandes valores recebidos somente no final do período laboral serão reduzidos, o que é justo. O benefício deve ter como base a contribuição de todo o período legal, porque se assim não for, a conta é jogada para a sociedade ou para os demais servidores.

A Tabela 6.6 mostra que quanto maior for o período de apuração da média das contribuições para efeito do cálculo da aposentadoria menor será a taxa de reposição do sistema.

A Lei nº 10.884 de 2004 que regulamentou o art. 40 § 3º da Constituição Federal estabeleceu que no cálculo dos proventos será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, em 80% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior a essa competência.

A Tabela 6.6 mostra que no final de 35 anos um servidor que tenha obtido as promoções normais da carreira, sem gratificações, vai ter um provento de aposentadoria equivalente a 80% da remuneração do último ano. Esse número apresenta algumas variações para os casos da mulher e do professor, mas situa-se em torno desse patamar. Os reajustes futuros dos benefícios devem

ser feitos na forma de lei, conforme parágrafo citado. A lei a que se refere esse parágrafo é a mesma citada acima, a Lei nº 10.887 de 2004, que estabelece em seu art.1º, § 1º, o reajuste pelo mesmo índice adotado pelo RGPS, que é o INPC. No entanto, o governo estadual vem concedendo por meio de leis ordinárias a paridade com os demais servidores aos que se aposentam com base nesse dispositivo, descumprindo o preceito constitucional.

## In Box

### Apuração do valor médio do benefício e taxa de reposição

O valor do benefício variará conforme seja o período de apuração da média expresso na Tabela 6.6 e é calculado pela equação seguinte:

$$Sa_1 = \sum_{i=1}^N X_i$$

$$Sa_2 = \sum_{i=1}^N X_i - X_1$$

$$Sa_3 = \sum_{i=1}^N X_i - (X_1 + X_2)$$

$$Sa_4 = \sum_{i=1}^N X_i - (X_1 + X_2 + X_3)$$

$$Sa_j = \sum_{i=1}^N X_i - (X_1 + X_2 + \dots + X_{j-1})$$

$$Sa_j = \sum_{i=1}^N X_i - \sum_{j=1}^{j-1} X_i$$

$$Sa_j = \sum_{i=j}^N X_i$$

$$B_j = \left( \sum_{i=j}^N X_i \right) / j$$

Onde:

$B_j$  = Benefício do período de apuração da média “j”

$X_i$  = remunerações anuais, do período 1 ao “n”.

“j” = períodos de cômputo da média para efeito de aposentadoria, decrescente de “n” a 1.

N = Número e anos de contribuição.

A taxa de reposição (razão entre o valor do benefício e o da última remuneração) em função do período de tempo adotado para o cômputo da média é dado pela fórmula abaixo.

$$Gr = B_j / UR$$

Onde:

Gr = Taxa de reposição do sistema

UR = Última remuneração anual.

Nota: Na elaboração desta fórmula contei com a colaboração de Carolina Brito Carvalho dos Santos, doutora em Física e professora da UFRGS.

---

<b>Tabela 6.6. Valor do benefício e grau de reposição conforme o período de apuração da média de contribuição</b>						
Servidor público do sexo masculino com as vantagens temporais normais.						TC: 35 anos
<b>Anos contrib.</b>	<b>Salário em relativos</b>		<b>Salário acumulado</b>	<b>Per.apuração da média</b>	<b>Valor do benefício</b>	<b>Taxa de reposição</b>
<b>i</b>	<b>mensal</b>	<b>anual</b>	<b>Saj</b>	<b>j</b>	<b>B=Saj /j</b>	<b>B/UR (*)</b>
1	100,00	1.300,00	65.282,10	35	1.865,20	0,76
2	100,00	1.300,00	63.982,10	34	1.881,83	0,76
3	100,00	1.300,00	62.682,10	33	1.899,46	0,77
4	103,00	1.339,00	61.382,10	32	1.918,19	0,78
5	103,00	1.339,00	60.043,10	31	1.936,87	0,79
6	103,00	1.339,00	58.704,10	30	1.956,80	0,79
7	111,30	1.446,90	57.365,10	29	1.978,11	0,80
8	111,30	1.446,90	55.918,20	28	1.997,08	0,81
9	111,30	1.446,90	54.471,30	27	2.017,46	0,82
10	114,45	1.487,85	53.024,40	26	2.039,40	0,83
11	114,45	1.487,85	51.536,55	25	2.061,46	0,84
12	114,45	1.487,85	50.048,70	24	2.085,36	0,85
13	123,20	1.601,60	48.560,85	23	2.111,34	0,86
14	123,20	1.601,60	46.959,25	22	2.134,51	0,87
15	123,20	1.601,60	45.357,65	21	2.159,89	0,88
16	143,00	1.859,00	43.756,05	20	2.187,80	0,89
17	143,00	1.859,00	41.897,05	19	2.205,11	0,89
18	143,00	1.859,00	40.038,05	18	2.224,34	0,90
19	152,95	1.988,35	38.179,05	17	2.245,83	0,91
20	152,95	1.988,35	36.190,70	16	2.261,92	0,92
21	152,95	1.988,35	34.202,35	15	2.280,16	0,93
22	156,40	2.033,20	32.214,00	14	2.301,00	0,93
23	156,40	2.033,20	30.180,80	13	2.321,60	0,94
24	156,40	2.033,20	28.147,60	12	2.345,63	0,95
25	166,80	2.168,40	26.114,40	11	2.374,04	0,96
26	178,80	2.324,40	23.946,00	10	2.394,60	0,97
27	178,80	2.324,40	21.621,60	9	2.402,40	0,97
28	182,40	2.371,20	19.297,20	8	2.412,15	0,98
29	182,40	2.371,20	16.926,00	7	2.418,00	0,98
30	182,40	2.371,20	14.554,80	6	2.425,80	0,98
31	186,00	2.418,00	12.183,60	5	2.436,72	0,99
32	186,00	2.418,00	9.765,60	4	2.441,40	0,99
33	186,00	2.418,00	7.347,60	3	2.449,20	0,99
34	189,60	2.464,80	4.929,60	2	2.464,80	1,00
35	189,60	2.464,80	2.464,80	1	2.464,80	1,00
<b><math>\sum Xi</math></b>		<b>65.282,10</b>				

Fonte: Elaboração própria.

(\*) UR: Última remuneração anual.

#### 6.4. Pensão por morte

As pensões por morte vem reduzindo quase que sistematicamente sua quantidade. Entre 1996 e 2012, a redução média anual foi de 0,9%. Paradoxalmente, seu valor unitário cresceu a uma taxa de 6% ao ano, em valores constantes. Em todo o período considerado, o valor médio cresceu 153%. A despesa total em 2012 foi R\$ 1,770 bilhão, num crescimento real de 119% desde 1996 (Tabela 6.7).

Para 2013 não dispomos da quantidade de pensões pagas. No entanto, temos o valor, obtido junto ao site da Secretaria da Fazenda, que atinge a R\$ 2.010.631 mil, um crescimento nominal de 13,56% ou real de 6,9% sobre o ano anterior. Elas acompanham a evolução da folha total.

<b>Ano</b>	<b>Valor em R\$ 1.000,00</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor unitário</b>	<b>Relativo Valor médio</b>	<b>Pensões/ previdência</b>
1996	808.078	56.100	14.404	100,0	17,7%
1998	920.797	57.955	15.888	110,3	17,8%
2002	1.121.005	50.760	22.084	153,3	20,4%
2006	1.411.368	51.043	27.651	192,0	23,4%
2010	1.690.671	48.878	34.590	240,1	22,7%
2012	1.770.559	48.605	36.428	252,9	21,6%
<b>Varição</b>	<b>119,1%</b>	<b>-13,4%</b>	<b>152,9%</b>		
	<b>5,0%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>6,0%</b>		

Fonte: Elaboração própria com base em dados da CAGE e TCE-RS.

A causa principal do crescimento do valor unitário deve estar ligado à pensão integral que, mesmo instituída em 1988, sua implantação veio a ser feita posteriormente por muita pressão dos beneficiários que ganharam as ações na justiça, contra os governos estaduais que se opunham a cumprir a Constituição. O crescimento real dos salários de muitas categorias deve ter contribuído para isso também.

Na realidade, a pensão passou de 55% da remuneração ou benefício do servidor falecido para 100%, sem que fosse indicada a fonte de financiamento,

num incremento em torno de 82%<sup>1</sup>. Foi uma atitude inconsequente de nossos constituintes que os servidores nada tiveram a ver com isso.

A pensão integral representa um custo anual para o Estado superior a R\$ 800 milhões e ainda é responsável por uma dívida em precatórios judiciais de R\$ 3,8 bilhões, se assim considerarmos a parcela do IPE na dívida total do Estado com esse item (R\$ 6,8 bilhões, segundo balanço geral de 2012 p.116).

Com o advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, a pensão permaneceu integral para os valores até o teto do Regime Geral. Para os valores superiores, no entanto, o benefício corresponderá ao teto do INSS mais 70% do excedente.

O dispêndio com pensão corresponde a cerca de 22% dos gastos previdenciários e necessita ser reduzido, pelas razões a seguir enumeradas.

O Brasil despense com pensão por morte 3,2% do PIB, enquanto os países da OCDE (ricos) tal proporção é de 0,8% e países com estruturas demográficas semelhantes às do Brasil é de apenas 0,2% (*Revista Conjuntura Econômica (FGV), de novembro de 2009, p.9*).

A pensão é um benefício de **natureza substitutiva** (para manter as necessidades dos dependentes), não devendo, por isso, propiciar a elevação dos ganhos *per-capita*. O pagamento de valor integral quando a família fica reduzida de um membro conduz a isso. Também ocorre isso na **reversão** em favor dos demais pensionistas, quando cessa o direito de um dos beneficiários. (*MPS, Debates, 1ª.edição 2009, p. 25 a 27*).

No **direito comparado internacional** é usual que o direito à pensão seja condicionado ao cumprimento de determinada idade mínima, incapacidade de subsistir por conta própria e existência filhos menores a cargo do beneficiário.

Quanto ao valor recomendado para a pensão é metade do valor do benefício recebido pelo aposentado falecido e, no caso de orfandade, cada filho recebe um quarto. (*MPS, Debates, 1ª. edição 2009, p. 25 a 27*).

No Brasil a pensão por morte possui as seguintes características:

Caráter vitalício.

---

<sup>1</sup> Cada pensão, em média, era composta de dois pensionistas, incluindo a principal, o que produzia um benefício correspondente a 55% do valor da remuneração do servidor falecido. A integralidade produziu um aumento de 82% (100/55-1).

Independente da situação econômica do beneficiário.

Não se condiciona a qualquer limite de idade.

Pode ser acumulada com qualquer outro benefício previdenciário ou rendimento.

Corresponde a 100% do benefício do aposentado ou do valor do salário de contribuição até o teto do RGPS, mais 70% do excedente. (*MPS, Debates, 1ª.edição 2009, p. 25 a 27*).

### **Comparações internacionais**

Segundo Giambiagi e Tafner, em *Demografia a Ameaça Invisível*, 2010, p.117:

- *Se as condições da Finlândia fossem utilizadas no Brasil, apenas 15% das atuais pensões seriam mantidas.*
- *Nas condições da Suécia, a redução seria de 55% na despesa.*
- *Adotadas as condições do Chile, a redução da despesa seria de 20%.*
- *Mantidas as condições dos Estados Unidos, apenas 11% da despesa seria mantida, com uma economia de 89%.*
- *Dos mesmos autores: Quanto mais rico o país, mais restrito é o acesso ao benefício (p.119).*

### **Casamento e idade**

Segundo a fonte citada, p.122, quanto mais idoso for o homem maior é a probabilidade de ele casar com uma mulher de uma faixa etária inferior: 72% dos homens da faixa etária de 40-44 anos casarão com uma mulher mais jovem, e mais de 17% deles com companheira da mesma idade. Na idade de 60 anos ou mais serão 83% dos homens que casarão com uma mulher mais jovem .

Se o homem tiver 65 anos e sua mulher 53 e, se ele vier a falecer, sua esposa de 53 anos terá uma sobrevivida de 28 anos. Ele aos 65 anos teria uma expectativa de sobrevivida de 14 anos (*Obra citada, p.122 e 123*).

Por isso, torna-se necessário uma mudança no sistema de pensões tendentes a alterar todas essas anomalias.

### 6.5. Aposentadorias especiais

A Tabela 6.8 mostra a evolução da despesa com inativos dos órgãos da Secretaria da Segurança e da Educação, desde janeiro de 1999 até dezembro de 2012, onde se constata o seguinte:

- A Brigada Militar apresenta comportamento crescente em relação ao total estadual, passando de 15,65% no início da série para 17,60% em dezembro de 2010 e 18,36%, em dezembro de 2012.
- O demais órgãos da Segurança decresceram de 10,04% no início da série para 6,94% em dezembro de 2010, subindo para 7,75% em dezembro de 2012.
- Já a Educação passou de 33,01% em janeiro de 1999 para 39,38% em janeiro de 2010 e para 41,10%, em dezembro de 2012, aumentando mais de oito pontos percentuais no período.

<b>Tabela 6.8. Despesa com servidores inativos dos órgãos beneficiados por aposentadorias especiais</b>						
<b>Órgãos</b>	<b>jan/99</b>		<b>dez/10</b>		<b>dez/12</b>	
	<b>Valor</b>	<b>%</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
<b>Segurança</b>	<b>35.925.761</b>	<b>25,69</b>	<b>100.033.732</b>	<b>24,55</b>	<b>133.521.100</b>	<b>26,11</b>
Brigada	21.880.966	15,65	71.732.556	17,60	93.898.313	18,36
Demais	14.044.795	10,04	28.301.176	6,94	39.622.787	7,75
SUSEPE	nd	-	3.371.395	0,83	5.508.507	1,08
Polícia Civil	nd	-	22.439.018	5,51	30.714.419	6,01
IGP	nd	-	2.490.763	0,61	3.399.861	0,66
<b>Sec.Educação</b>	<b>46.157.532</b>	<b>33,01</b>	<b>160.477.278</b>	<b>39,38</b>	<b>210.134.964</b>	<b>41,10</b>
<b>Soma</b>	<b>82.083.293</b>	<b>58,70</b>	<b>260.511.010</b>	<b>63,92</b>	<b>343.656.064</b>	<b>67,21</b>
<b>Adm.Direta</b>	<b>139.839.068</b>	<b>100,00</b>	<b>407.535.632</b>	<b>100,00</b>	<b>511.311.369</b>	<b>100,00</b>
Fonte: Boletins de Pessoal da Secretaria da Fazenda nas datas referidas.						



A causa desse aumento de participação na despesa com inativos está no fato desses órgãos, por uma ou outra razão, serem contemplados por aposentadoria especial.

Na Brigada Militar, as transferências para a reserva (equivalente à aposentadoria) estão reguladas pelo Art. 105 da Lei Estadual nº 10.990, de 1997, que em seu artigo 105, assim se expressa:

*Art. 105 - A transferência para a reserva remunerada, a pedido, será concedida, mediante requerimento, ao servidor militar que conte, no mínimo, com trinta anos de serviço, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher.*

Então, na transferência para a reserva dos militares não há exigência de idade mínima, é somente 30 anos de serviço e, sendo 25 anos para as mulheres. O equilíbrio financeiro atuarial no caso das mulheres militares é ainda mais difícil que o da professora do ensino básico, que só é possível com um acréscimo de 50% na atual alíquota de contribuição total de 39,75%. A professora, após a reforma de 2003, passou a ter limite mínimo de idade para a aposentadoria, que é de 50 anos, e a mulher militar não o tem.

Os policiais civis da Polícia Civil, a despeito do disposto no Art. 40, § 4º e incisos da Constituição Federal, só foram contemplados posteriormente, após decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 3.817-DF/2009 e no recurso extraordinário nº 567.110-AC/2010. Em decorrência disso, o governo do Estado editou o Decreto nº 48.136, de 05/07/2011.

O Art.1º desse Decreto assim se expressa:

O servidor policial civil, da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do Art. 40 § 4º, incisos II e III da Constituição Federal e da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985, será aposentado após trinta anos de serviço, desde que conste, pelo menos vinte anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

Como se observa no texto, não há exigência de idade mínima, nem referência a tempo de contribuição, mas apenas de serviço, porque aos policiais civis foi dado o mesmo tratamento reservado aos militares que não foram atingidos pelas emendas 20/1998 e a 41/2003.

Os servidores da SUSEPE foram contemplados pela aposentadoria especial, com vencimento integrais, pela Lei nº 13.961, de 30 de março de

2012, pelos mesmos trinta anos de serviço, desde que tenham vinte anos de serviço no cargo ou em outros efetivos de atividade de risco no Estado. Também não há exigência de idade mínima.

Por derradeiro, constata-se que mais de 73% dos servidores ativos da Administração Direta pertencem a órgãos da Secretaria de Segurança e a da Educação, devendo ser contemplados com aposentadoria especial, se nada for feito para alterar a legislação. Do outros 27% restantes, calcula-se que a metade sejam mulheres, o que eleva para **cerca de 87%** os servidores contemplados por algum tipo de aposentadoria especial (Tabela 6.9).

<b>Tabela 6.9. Número de servidores ativos contemplados por aposentadoria especial</b>		
<b>Órgãos</b>	<b>Servidores ativos</b>	<b>%</b>
<b>Segurança</b>	37.750	22,64
Brigada Militar	26.666	15,99
Demais	11.084	6,65
SUSEPE	4.004	2,40
Polícia Civil	6.071	3,64
IGP	1.009	0,61
<b>Secretaria da Educação (*)</b>	84.364	50,59
<b>Soma</b>	<b>122.114</b>	<b>73,22</b>
<b>Adm. Direta</b>	<b>166.767</b>	<b>100,00</b>
Fonte: Boletins de Pessoal, Sec. da Fazenda, dez./2012.		
(*) Excluídos os contratados: 16.555, em dez/2010, Abreu, Mariza (2011), p.20.		

Nesse contexto, representando mais de 85% dos servidores da Secretaria da Educação, estão as professoras, que se aposentam com dez anos a menos que um servidor do sexo masculino de outra atividade não contemplada por aposentadoria especial.

Também pode ser considerado como agravante na despesa previdenciária o fato de os servidores da segurança se aposentarem sem a observação do limite mínimo de idade. Isso contribui para a anomalia por demais conhecida de existirem na Brigada Militar 26 coronéis na ativa e 455 aposentados ou na reserva, para usar o termo adequado, representando esses últimos 95% do total.

Quanto às mulheres, há necessidade premente de aumentar a idade para aposentadoria, igualando a do homem, porque elas vivem muito mais. Segundo Fabio Giambiagi, em texto publicado no jornal Valor Econômico de 15/01/2014, as mulheres com mais de 60 anos passaram de 52,7% da população em 1980 para 55,9% em 2010. Sua expectativa de vida na década de 30 era 66 anos, dois anos a mais que os homens. Passadas oito décadas, em 2010, elas passaram para 81 anos, distanciando-se em 5 anos dos homens, que tinham 76 anos.

## **6.6. Envelhecimento da população do RS**

O grande número de aposentadorias especiais com 50 anos ou pouco mais, no caso das professoras, ou sem idade mínima, no caso dos servidores da segurança, não está em consonância com o processo de transição demográfica por que passa o Brasil e, especialmente, o RS.

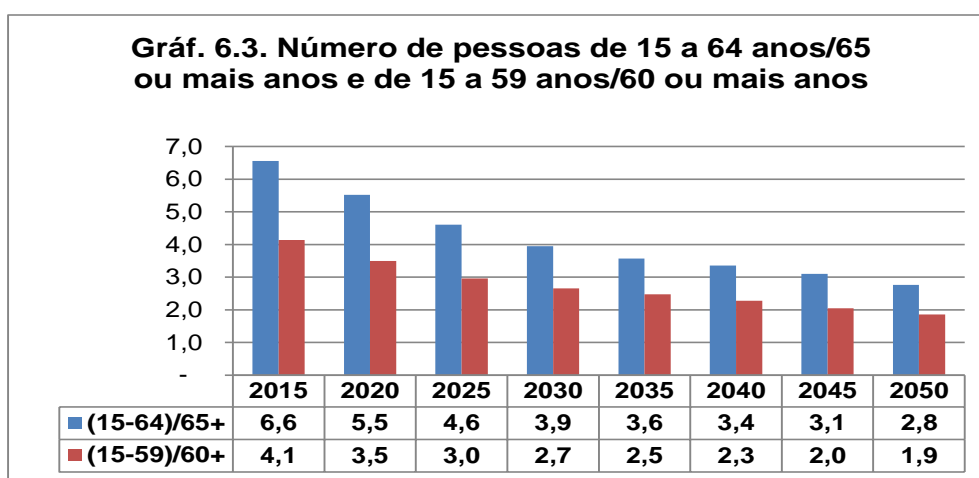
Pela Tabela 6.10 constata-se que entre 2015 e 2020 a população em idade ativa, tanto quando considerada na faixa de 15 a 64 anos como de 15 a 59, começa a decrescer, aumentando a faixa de idosos, tanto no conceito de 65 ou mais anos, como de 60 ou mais. O tão propalado bônus demográfico começa a perder força, porque a população em idade produtiva começa a declinar, em qualquer das hipóteses consideradas, de 15 a 64 anos ou de 15 a 59 anos.

Em 2050, em relação a 2015, haverá 1,493 milhão de pessoas a menos na faixa de 15 a 64 anos ou 1,653 milhão na faixa de 15 a 59 anos, uma monumental redução da força de trabalho que terá que ser compensada por aumento de produtividade, para o que precisará de muito investimento e modificações no sistema de ensino e na previdência estadual (Tabela 6.10).

Ano	De 0 a 14	De 15 a 64	65 ou + anos	De 15-59	60 ou +	Total
2015	2.034.072	7.703.639	1.175.326	7.151.655	1.727.310	10.913.037
2020	1.947.109	7.701.913	1.394.688	7.072.772	2.023.829	11.043.710
2025	1.898.694	7.537.090	1.634.876	6.854.734	2.317.232	11.070.660
2030	1.766.064	7.351.258	1.863.230	6.693.503	2.520.985	10.980.552
2035	1.615.394	7.157.379	2.004.757	6.523.584	2.638.552	10.777.530
2040	1.469.267	6.941.371	2.070.378	6.262.550	2.749.199	10.481.016
2045	1.348.538	6.628.879	2.139.943	5.886.890	2.881.932	10.117.360
2050	1.254.820	6.210.082	2.244.968	5.498.436	2.956.614	9.709.870
<b>2050-15</b>	<b>(779.252)</b>	<b>(1.493.557)</b>	<b>1.069.642</b>	<b>(1.653.219)</b>	<b>1.229.304</b>	<b>(1.203.167)</b>

Fonte: FEE-RS - Projeções populacionais 2015-2050, com base no Censo de 2010.

O Gráfico 6.3 mostra a **relação de dependência de idosos invertida**,<sup>2</sup> tanto para a faixa de 65 ou mais anos como para a de 60 ou mais anos, em relação às pessoas de 15 a 64 anos e de 15 a 59 anos, respectivamente, no RS. Na primeira hipótese, em 2015 existirão 6,6 pessoas para uma, descendo para 2,8 em 2050. Na segunda hipótese, esses números passam de 4,1 para 1,9 nas datas referidas, projeções essas feitas com base no Censo de 2010.



O IBGE em **projeção feita em 2013** informa que a população do Estado do RS com 65 anos ou mais vai dobrar até 2030, quando passará de 9% do total em 2010 para 18,4% (Tabela 6.11).

<sup>2</sup> A relação de dependência é a razão entre o número de idosos mais o de menores de 14 anos e a população em idade ativa. Desmembrando-se o numerador, pode-se calcular somente a relação de dependência de idosos e a de dependência de jovens,

O aspecto mais preocupante do processo de envelhecimento é o aumento da **taxa de dependência de idosos**. Essa taxa, vista pelo seu inverso, informa que em 2000 havia **9,6 pessoas em idade ativa para um em idade de aposentadoria (65 ou mais)**, número esse que baixa para **3,6 em 2030**. Trata-se de um problema muito sério, mas que passa despercebido pelos governos, como se tivessem um elefante na sala e não vissem (Tabela 6.11).

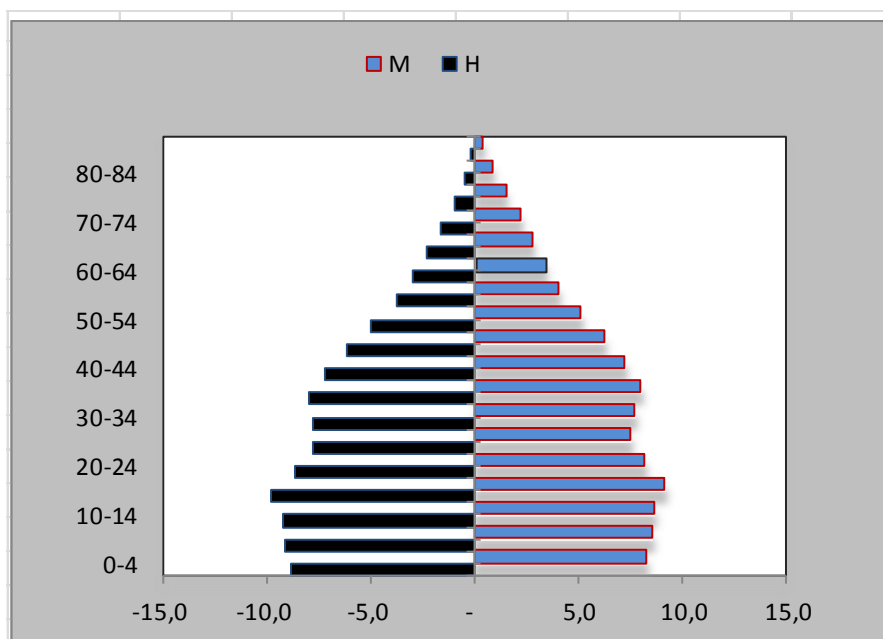
A mesma projeção informa que a média de filhos por mulher **passará de 1,6 hoje para 1,45 em 2030**, índice muito abaixo do considerado ideal por organizações internacionais para a reposição da população, que é de 2,1 filhos por mulher.

A redução do número de nascimentos conjugada com o aumento da longevidade, resultam no envelhecimento da população, tanto pela base como pelo topo.

<b>Descrição</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2020*</b>	<b>2030*</b>
65 anos ou mais/População total	7,0	9,0	12,9	18,4
Razão dependência de idosos	10,4%	13,0%	18,7%	27,8%
Inverso da razão de dependência	9,6	7,7	5,4	3,6
Fonte: IBGE Projeção da população 2013.			(*) Projeções	

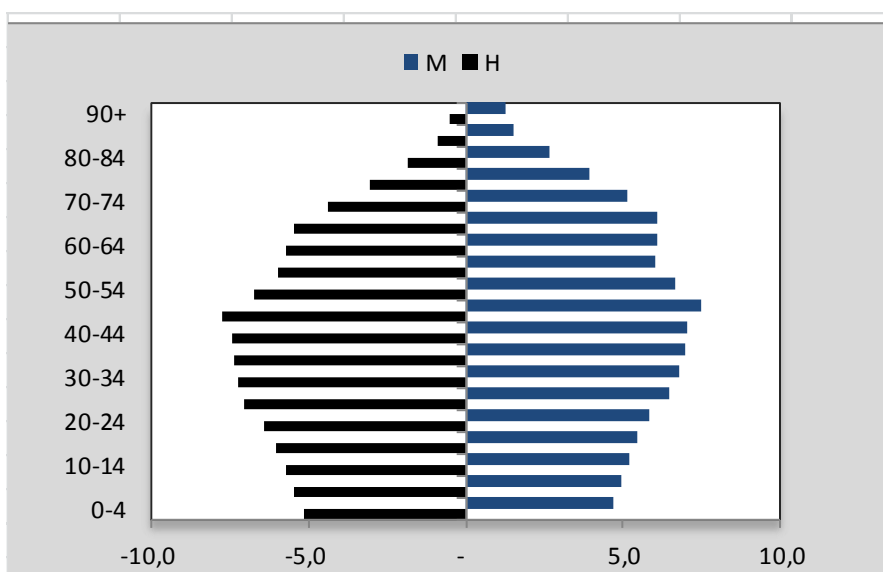
Os aposentados do setor público estadual representarão apenas uma parcela desse contingente de idosos. Mas o corolário disso \_ a redução do número de pessoas em idade ativa \_ terá reflexo significativo na produção e consequentemente na arrecadação de impostos com que serão pagos seus benefícios.

Os gráficos 6.4. e 6.5, construídos com base na projeção do IBGE de 2013, mostram a enorme modificação na estrutura da população do RS em apenas trinta anos, entre 2000 e 2030. As classes de idades mais altas aumentarão, mudando sensivelmente o formato das pirâmides correspondentes. As mulheres com mais de 50 anos dobrarão sua participação, ao passar de 20% para 40 do total feminino.



**Gráf. 6.4. Estrutura da população do RS em 2000**

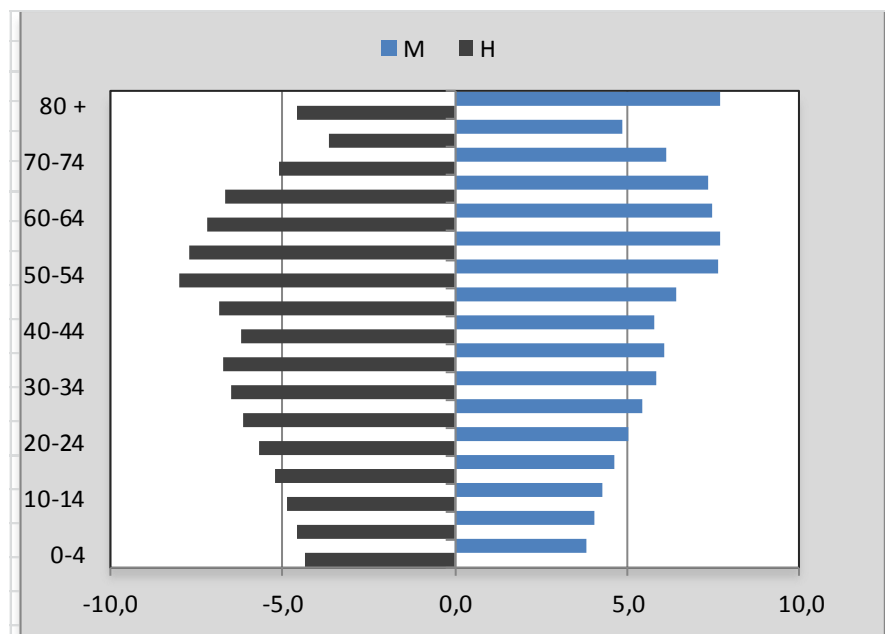
Fonte: IBGE, 2013



**Gráf. 6.5. Estrutura da população do RS em 2030**

Fonte: IBGE, 2013

As projeções do IBGE de 2013 no caso dos estados só informam até 2030. Por isso, para 2050, tomamos os dados do Censo de 2010 com o que foi construído o Gráfico 6.6. A pirâmide adquire a forma de um quadrilátero, onde 43% dos homens e 49% das mulheres estarão com mais de 50 anos de idade.



**Gráf.6.6. Estrutura da população do RS em 2050**

Fonte: IBGE, Censo de 2010.

O número de homens de 15 a 59 anos será apenas 2,2 vezes o dos com 60 ou mais anos. Nas mulheres essa relação será mais dramática, de apenas 1,6 vezes.

Essas transformações estão apontando para a necessidade urgente de reformar a previdência, sob pena de não sairmos da crise financeira por que passa o Estado e ainda a aprofundarmos mais, tornando a situação insustentável.

Não se pode manter constante as leis, se a realidade varia, muito menos as que tratam da previdência, diante da transição demográfica por que passamos. A frase em epigrafe do Economista Fabio Giambiagi expressa muito bem essa necessidade.

## 6.7. Regime de previdência complementar

O regime de previdência complementar dos servidores públicos é estabelecido pelo art. 40 e §§ 1º, 3º, 14º, 15º e 16º, da Constituição Federal.

Pelo § 14º, A União, estados, o Distrito Federal e os municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os servidores titulares de

cargo efetivo, poderão fixar para as aposentadorias e pensões concedidas com base no art. 40, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral da previdência social de que trata o art. 201.

O § 15º diz que o regime de previdência complementar será instituído em lei pelo Poder Executivo, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de **natureza pública**, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de **contribuição definida**.

Outro aspecto importante do § 15º diz respeito aos benefícios em contribuição definida, baseados em remunerações atualizadas na forma da Lei (§§ 3º, 17º). Isso quer dizer que o valor do benefício será aquele que o total das contribuições atualizado e acrescido dos rendimentos permitir, ao contrário, do benefício definido em que o participante contribuiu de acordo com o que quer receber no futuro.

Isso em teoria, porque, no serviço público, o valor das aposentadorias não guarda correspondência com o montante das contribuições, que continuam fixas, mesmo que, pela situação atuarial, devessem ser aumentadas.

Mesmo que, o plano complementar represente um custo adicional ao ente público que o instituir, trata-se de uma necessidade, tendo em vista as gerações futuras. Logicamente que os frutos dessa mudança passarão a ser colhidos após três décadas ou mais.

Um impasse para a implantação do regime complementar poderá ser a baixa remuneração de grande parte dos servidores públicos em muitos entes públicos, o que faz com que reste um número reduzido para participar dele.

De qualquer forma, fazendo esta segregação, o Poder Público estará desobrigado do pagamento das altas aposentadorias que, mesmo sendo reduzidas em número, têm uma grande representatividade na despesa, devido a alta concentração de renda existente no Brasil.

Além disso, passado o período de transição dos atuais aposentados, o Poder Público economizará com a menor contribuição patronal ao longo da vida laboral do servidor, porque no RPPS, sua contribuição pode ser o dobro da do servidor, e no regime complementar, a contribuição normal do patrocinador não pode exceder a do participante. Certamente, será



estabelecida alíquotas iguais para o poder público e servidor, como foi o caso da União, como 8,5% para cada uma das partes. (Lei Complementar 108, de 29/05/2001, art.6º, § 1º).

No RPPS, a contribuição dos segurados nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, não pode ser inferior à estabelecida para a União, que é de 11%. Mas pode ser maior, caso em que poderá ser superior a 22%, bastando para isso que a contribuição dos segurados seja maior. No RS, conforme citado no início deste capítulo, a contribuição dos servidores foi aumentada de 11% para 13,25%.

Ao contrário do RPPS, quando o ente público deve complementar as insuficiências de recursos, mesmo depois de ter feito sua contribuição normal, no regime de previdência complementar, sua obrigação fica restrita ao valor da contribuição que for inicialmente estabelecido.

Mesmo com aumento do dispêndio no curto e médio prazo, deve ser instituído o Regime de Aposentadoria Complementar de natureza pública, conforme define o parágrafo 15 do Art. 40 da Constituição Federal.

Ao encerrar este item transcrevo a frase do Economista Fabio Giambiagi constante do Valor Econômico de 11/12/2013, que muito bem caracteriza o assunto, assim: “Os problemas previdenciários não podem jamais ser encarados como uma simples questão matemática, mas eles são também uma questão matemática!”.

## **6.8. O que já está valendo**

Com as emendas 20/1998 e 41/2003, conforme referido, a previdência dos servidores públicos passou a ter um caráter contributivo e atuarial, conforme expresso no Art. 40 e seu § 3º da Constituição Federal, assim:

*Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

A Lei nº 10.887 de 18 de junho de 2004, em seu artigo 1º regulamentou o artigo 3º da Constituição acima citado, assim:

*Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004:*

*Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.*

Essas disposições tornaram a previdência pública contributiva e eliminaram o benefício pela integralidade da remuneração, assim entendido:

1. Pela emenda constitucional 41/2003, o valor das aposentadorias será calculado pela média aritmética das maiores remunerações correspondente a 80% do período contributivo a contar de julho/1994 ou da entrada no serviço público, se posterior a essa data. (Constituição, art. 40, § 1º, inc.III, letras a e b). É a regra permanente.
2. Então, quem entrou no serviço público a partir de 01/01/2004 se aposentará pela média referida no item 1. **Não terá mais direito à integralidade.**
3. Quem ingressou antes de 01/01/2004, desde que tenha 20 anos de serviço público, dez na carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo onde se der a aposentadoria, está beneficiado por regras transitórias que concedem a **integralidade e a paridade** nos vencimentos com os ativos. (Emenda 41, art.6º). Não tendo qualquer uma dessas condições cai na regra permanente (item1).
4. Esse benefício vai perdurar até 31/12/2023, porque a partir daí quem tiver 20 anos de serviço público é porque ingressou após 01/01/2004, quando cessou o direito à aposentadoria pelas regras transitórias.

Excetua-se o caso daqueles servidores que, por opção, ficaram em atividade, tendo o direito à aposentadoria integral.

5. Quem entrou antes de 15/12/1998, desde que tenha 35 anos (H) e 30 (M) de contribuição e 60 anos (H) e 55 (M), 25 anos de serviço público, 15 anos na carreira e 5 no cargo, terá a redução de um ano de idade para cada um de contribuição. Com proventos integrais e paridade. E a rega 95 (H) e 85 (M). (Emenda 47, art. 3º.)
6. O direito à aposentadoria, no entanto, é aos sessenta anos, se homem, e cinquenta e cinco, se mulher, com tempo de contribuição, respectivamente, de 35 e 30 anos. Há ainda a redução das aposentadorias especiais do professor e do militar, com menos cinco anos de contribuição ou serviço.
7. Aos proventos dos aposentados e pensionistas de **cargos efetivos da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, sua autarquias e fundações, em fruição** na data da Emenda 41 (31/12/2003, data de sua publicação) ou àqueles que, não estando nessa situação, **já implementaram as condições** para tal (art. 3º) serão estendidas todas as vantagens concedidas posteriormente aos servidores em atividade, inclusive as decorrentes de transformação ou reclassificação de cargo ou função. Também têm os mesmos direitos os servidores alcançados pela Emenda 47/2005 (Emenda 41, art. 7º).

Quanto às futuras pensões, permaneceram com remuneração integral até o teto do Regime Geral (INSS), passando daí em diante a 70% da média referida, se o servidor estava na ativa no momento de seu falecimento ou da sua aposentadoria, se já estivesse inativado.

Na realidade, os efeitos das reformas previdenciárias, tanto com a Emenda 20/1998 como a 41/2003 só se sentirão de forma mais consistente a partir de 2024.

Assim mesmo, devem ser feitas alterações tendentes a eliminar ou reduzir os efeitos das aposentadorias especiais da mulher, do professor, do militar e dos servidores da segurança pública.

Essa alteração é a condição “sine qua non” para melhorarmos a remuneração do professor e dos outros servidores. Pode ser dito mais uma vez que sem essa modificação não há solução, nem para a previdência, nem para a educação e nem para as finanças estaduais.

## **6.9. Conclusões e recomendações**

A maioria do que precisa ser modificado na previdência depende de **alteração na Constituição Federal**. Essa modificação depende do convencimento do Congresso Nacional, o que deve ser uma tarefa dos governadores dos Estados. Assim como está a previdência pública é que não pode continuar, em que a quase totalidade das aposentadorias são especiais. **No RS, 87% dos servidores são beneficiados com cinco ou dez anos há menos e com uma parcela significativa sem a exigência de idade mínima.** Outro aspecto que necessita ser modificado diz respeito às **pensões por morte**.

Diante disso, apresentamos as seguintes sugestões:

- 1) Alterar a idade mínima e tempo de contribuição da mulher para 60 e 35 anos, respectivamente, dando tratamento isonômico com o homem, como já ocorre em quase todos os países.
- 2) Alterar também o tempo de contribuição e idade mínima do professor para 35 e 60 anos, respectivamente, dando igual tratamento ao demais servidores.
- 3) Estabelecer idade mínima para os militares e policiais civis, dando tratamento isonômico em idade mínima e tempo de contribuição com os demais servidores.
- 4) Alterar as regras de concessão de pensão por morte, estabelecendo restrições quando à idade do beneficiário, situação econômica e tratamento diferenciado quanto à existência ou não de dependentes. Em hipótese alguma a soma da pensão com qualquer tipo de remuneração ou benefício poderá superar o teto constitucional.
- 5) Adotar a média de remuneração como já estabelecido na Constituição para todos os casos, sem as restrições existentes, como de vinte anos

de serviço público, entre outras. Sem isso, o critério atuarial não é cumprido. As funções gratificadas e demais benefícios deixarão de ter tratamento especial no momento da aposentadoria, porque compõem a remuneração média.

- 6)** Manter a contribuição dos aposentados e pensionistas.
- 7)** Adotar o Regime Complementar de aposentadoria para os ganhos acima do teto do Regime Geral.

Quanto aos itens 1 e 2 pode o tempo já trabalhado ser considerado proporcionalmente com base nas regras atuais.