

1502

TEXTO PARA DISCUSSÃO

INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA DESPESA DE PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Marcelo Abi-Ramia Caetano

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA DESPESA COM PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS DE ESTADOS, MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL*

Marcelo Abi-Ramia Caetano**

* O autor gostaria de agradecer a Liana Carleial, Bruno Cruz, Leonardo Monastério e Rogério Miranda pelo apoio à execução deste trabalho. Agradecimentos também a um parecerista anônimo pelos valiosos comentários sobre o texto. Como de costume, o autor assume toda a responsabilidade por eventuais falhas existentes.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: H55, H76

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS..... 9

3 REFORMAS ESTRUTURAS 12

4 REFORMAS PARAMÉTRICAS..... 15

5 CONCLUSÃO 18

REFERÊNCIAS 19

SINOPSE

O objetivo deste texto é indicar reformas na folha de pagamentos de inativos e pensionistas que sejam possíveis de implementação por parte de estados, municípios e do Distrito Federal. Todas as propostas apresentadas são perfeitamente compatíveis com o estabelecido pela Constituição e leis federais, ou seja, estão dentro da margem de atuação dos entes subnacionais da Federação. Em momento algum haverá exposição de ações que necessitem de alteração de legislação federal para sua efetiva implementação. De modo a sistematizar o conjunto de possíveis ações, realizou-se sua divisão em três grandes grupos: reformas administrativas, estruturais e paramétricas.

ABSTRACTⁱ

The aim of this paper is to point out reforms on the payroll of pensioners and survivors which are possible to be implemented by states, municipalities and the Federal District. All proposals are entirely consistent with that established by the Constitution and by federal laws. In that sense, they are policy options possible to be implemented by subnational entities of the federation within the structure of current federal legislation. There will be no proposition of actions that need to change federal legislation for its effective implementation. The set of possible actions is divided into three major groups: administrative, structural and parametric reforms.

ⁱ. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

Em 2008, o dispêndio total com inativos e pensionistas da União, estados, municípios e Distrito Federal totalizou 4,2% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Este valor causa apreensão por duas razões.

Em primeiro lugar, há acentuada pressão para o crescimento desse item dos gastos públicos. A população brasileira passa por acelerado processo de envelhecimento. De acordo com projeções realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2008, os indivíduos com 65 anos ou mais de idade representavam 7% da população total do Brasil. Estima-se que esta parcela se eleve para 23% em 2050. Ademais, a crescente participação feminina no mercado de trabalho – apesar de salutar e necessária do ponto de vista da maior igualdade entre gêneros, da criação de novos mercados e do decorrente incremento de renda em função dos ganhos de especialização – também trará fontes adicionais de aumento deste item de despesa. As mulheres contribuem por menos tempo e vivem mais, portanto recebem, em média, suas aposentadorias de modo mais prolongado que os homens. Dado que os recursos disponíveis ao setor público são limitados, estas tendências demográficas e de mercado de trabalho implicarão aumento de tributos ou sacrifício de gastos públicos em outras áreas, como saúde, educação, segurança, infraestrutura etc. Além disso, Afonso e Furceri (2008) encontram evidências empíricas de que o maior gasto público inibe o crescimento econômico.

Em segundo lugar, esse gasto apresenta caráter regressivo. De fato, em 2008, o orçamento público alocou 4,2% do PIB para 3,2 milhões de servidores públicos inativos e pensionistas, o que representou valor médio mensal de benefício de R\$ 3.196. Por sua vez, 6,6% do PIB foi destinado a mais de 26,1 milhões de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em 2008, ou seja, o valor médio mensal perfaz R\$ 637. Dado que o RGPS e a grande maioria dos regimes próprios de previdência social (RPPS) se financiam por meio de repartição simples, isto é, pagam-se os benefícios com base nos tributos arrecadados da sociedade como um todo, tal cifra é indicativo de transferência de recursos de toda a coletividade para o financiamento das aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

Embora esses dados apontem para a necessidade da implementação de medidas de ajuste na folha de inativos e pensionistas de estados, municípios e do Distrito Federal,

a capacidade de adoção de reformas por parte destes entes subnacionais é bastante limitada. Parte expressiva das condições de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão, e suas fórmulas de cálculo, assim como suas regras de indexação, estão definidas na Constituição Federal ou em marcos normativos federais. Em outras palavras, estão fora do poder de atuação de estados, municípios e do Distrito Federal. Apesar de limitado, tal poder não é nulo.

O objetivo deste texto para discussão é indicar reformas na folha de pagamentos de inativos e pensionistas que sejam possíveis de implementação por parte de estados, municípios e do Distrito Federal. Respeitam-se, naturalmente, duas restrições que se contrapõem à finalidade se elencar medidas que atenuem o custo de pessoal inativo e pensionistas no serviço público. Em primeiro lugar, todas as propostas apresentadas são perfeitamente compatíveis com o estabelecido pela Constituição e leis federais, ou seja, estão dentro da margem de atuação dos entes subnacionais da Federação. Em momento algum haverá a exposição de ações que necessitem de alteração de legislação federal para sua efetiva implementação. A segunda restrição consiste na observância de padrões aceitáveis de reposição de renda – na forma de aposentadoria e pensões – para os indivíduos passíveis de serem atingidos pelas medidas propostas. Afinal, a razão de existência de um regime de aposentadorias e pensões é a garantia de reposição de renda do núcleo familiar de seus segurados na contingência de perda de capacidade laboral ou idade avançada.

De modo a sistematizar o conjunto de possíveis ações, realizou-se sua divisão em três grandes grupos. O primeiro conjunto se refere às reformas administrativas. São ações relacionadas à gestão mais eficiente de um RPPS que independem de negociações com o Poder Legislativo local. O segundo conjunto é denominado reformas paramétricas. Estas referem-se a possíveis ajustes da legislação local ao que dita a legislação federal no que tange a regras de acesso às aposentadorias e pensões, suas fórmulas de cálculo, regras de indexação e alíquotas de contribuição. Por fim, apresenta-se o conjunto composto pelas reformas estruturais, apontando-se caminhos para a mudança de um regime de repartição para um de capitalização.

Com vistas à melhor compreensão do escopo e limites deste texto, é importante notar que o sistema previdenciário social brasileiro se divide em dois regimes. O primeiro é o RGPS, o qual engloba os trabalhadores do setor privado. Por esta razão, o RGPS não

será abordado neste estudo, pois seu foco é a folha de inativos e pensionistas dos entes subnacionais da Federação. O segundo regime se denomina RPPS, o qual diz respeito aos funcionários públicos. O governo federal, o Distrito Federal, todos os estados e muitos municípios têm seu próprio RPPS. Cada RPPS possui fluxo de caixa independente dos demais, no sentido de que cada um é responsável por recolher a contribuição de seus filiados – isto é, seus funcionários públicos – e por pagar os benefícios a seus aposentados e pensionistas. Os RPPS não podem realizar fusões entre si, ou seja, RPPS de determinado ente da Federação deve ser uma entidade separada do RPPS de qualquer outro governo municipal ou estadual, bem como do governo federal ou distrital.

A divisão deste texto segue a estrutura proposta de linhas de ação. A segunda seção trata das reformas administrativas, a terceira, das estruturais, e a quarta, das paramétricas. A última seção apresenta a conclusão do texto.

2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Grande parte das reformas mais expressivas referentes à folha de inativos e pensionistas de um ente da Federação demanda um cansativo processo de barganhas políticas com o intuito de modificar condições de acesso às aposentadorias e pensões, suas fórmulas de cálculo etc. Reformas administrativas apresentam maior facilidade de implementação, uma vez que não exigem todo este esforço político.

Esta seção apresenta um conjunto de ajustamentos capazes de aprimorar a eficiência da gestão da folha de inativos e pensionistas. As medidas elencadas podem trazer melhor desempenho, seja por obtenção de maior receita ou por redução de despesa. O fato de um RPPS se situar aquém da eficiência máxima de gestão é negativo, pois indica desperdício de recursos. Entretanto, do ponto de vista positivo, este ente é capaz de obter grandes avanços por meio de ajustes de natureza administrativa, que não requerem alterações em suas normas jurídicas e respectivas negociações com o Legislativo local.

AUDITORIA DA FOLHA DE PAGAMENTOS

A folha de pagamentos de determinado ente da Federação pode estar sujeita a várias falhas. Alguns funcionários podem receber salários incompatíveis com sua carreira; por exemplo, um funcionário administrativo de nível médio com remuneração de auditor fiscal, ou então um policial de baixa patente com salário de delegado. Estas falhas podem também

se apresentar na folha de pagamentos dos servidores inativos e pensionistas. A correção de tais erros exige auditoria da folha de pagamentos de ativos, inativos e pensionistas do ente da Federação. A depender do grau de inadequação da folha de pagamentos de um ente da Federação, dado o elevado peso da folha de pessoal para os estados e municípios brasileiros e para o Distrito Federal, é possível que a economia obtida com a correção destes erros equivalha à despesa anual de investimento do ente da Federação.

CORREÇÃO DAS INCONSISTÊNCIAS DE DADOS

As inconsistências na base de dados de um RPPS o tornam mais suscetível a fraudes e dificultam seu controle. Por exemplo, o desconhecimento do grau de parentesco entre um pensionista e o instituidor da pensão é capaz de transformar uma pensão temporária em vitalícia. Uma filha menor de 21 anos de servidor falecido pode obter um benefício de pensão por morte permanente, dado que o RPPS ignora se trata-se realmente de uma filha com direito ao recebimento da pensão por morte temporária até os 21 anos de idade ou de cônjuge com direito ao recebimento vitalício da pensão por morte. Outro exemplo refere-se ao desconhecimento do gênero de um servidor ativo, o que torna mais difícil o planejamento de longo prazo da folha de inativos, dado que as condições de acesso às aposentadorias se diferenciam entre homens e mulheres.

COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Trata-se de uma transferência do RGPS a um RPPS de um ente subnacional ou vice-versa. O tempo de contribuição exercido no setor privado tem validade para efeitos de aposentadoria de um servidor público federal, estadual, municipal ou distrital. Entretanto, o ente da Federação pelo qual o servidor se aposentou é o responsável final pelo pagamento do benefício deste servidor. Por exemplo, um funcionário do sexo masculino pode ter contribuído durante 20 anos para o RGPS, e outros 15 anos para um RPPS qualquer. Com estes 35 anos de contribuição, o servidor obtém sua aposentadoria, e somente o RPPS se responsabiliza pelo pagamento dos seus vencimentos. Contudo, houve 20 anos de contribuição ao RGPS, o qual não efetua o pagamento da aposentadoria deste servidor. A compensação previdenciária é uma forma de reparar o RPPS pelo tempo de contribuição vertido ao RGPS. De modo simplificado, calcula-se um *pro rata* em que o RGPS transfere ao RPPS 20/35 do valor da aposentadoria a que este servidor teria direito caso se aposentasse pelo RGPS. A manutenção de estrutura eficiente para a compensação previdenciária é capaz de

promover aumentos substanciais desta transferência do governo federal para o caixa do RPPS. Contudo, também pode causar perdas no caso de servidores do RPPS que migram para o RGPS, situação na qual o ente subnacional terá que efetuar as transferências para o governo federal.

CRUZAMENTO DA BASE DE DADOS DO ENTE CONTRA AS DO GOVERNO FEDERAL (SISOBI E SIPREV)

O governo federal disponibiliza dois tipos de cruzamento de sua base de dados contra as bases dos RPPS subnacionais: o Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), em que se registram dados de óbitos, e o Sistema Integrado de Informações Previdenciárias (SIPREV), que contém dados de servidores de alguns estados e municípios. A realização do cruzamento sistemático e periódico da base de dados do RPPS com as do Sisobi e SIPREV torna possível a eliminação de fraudes tais como alguém que receba ilicitamente o benefício de uma pessoa falecida ou a acumulação ilegal de cargos em dois entes distintos da Federação.

ENTIDADE GESTORA ÚNICA PARA O RPPS

Atualmente, muitos estados e municípios administram seus RPPS de forma fragmentada. É usual a organização do trabalho de tal forma que cada poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – apresenta processo independente de concessão e manutenção de benefícios de aposentadoria e pensões. Mesmo dentro do Poder Executivo, há vários casos em que as aposentadorias são concedidas e mantidas por órgãos distintos dos que concedem e mantêm a pensão por morte. A criação de uma entidade gestora única para o RPPS amplia os ganhos obtidos por meio das economias de escala e sinergias em decorrência do fim da execução das mesmas tarefas por diferentes equipes. Ademais, a fragmentação torna o RPPS mais suscetível a fraudes.

CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA (CRP)

O Ministério da Previdência Social (MPS) verifica junto a todos os RPPS o cumprimento de normas estabelecidas pela Constituição e legislação federal. De modo análogo, exige-se o preenchimento e disponibilização de uma série de informações com o intuito de ampliar a transparência da administração do RPPS. Os RPPS que atendem aos requisitos estabelecidos recebem o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), sem o

qual o ente da Federação está impossibilitado de receber transferências voluntárias da União, celebrar empréstimos e financiamentos com instituições financeiras federais etc. Há, entretanto, alguns RPPS que conseguem seu CRP por meio de decisão judicial, sem atender às regras exigidas pelo MPS. A obtenção do CRP mediante cumprimento das normas, e não por recurso à decisão judicial, é um passo necessário para a demonstração de compromisso com uma postura sólida e responsável na gestão do RPPS.

3 REFORMAS ESTRUTURAIS

As reformas estruturais são aquelas em que se altera a forma de financiamento, de repartição simples para capitalização. Em outras palavras, a folha de inativos e pensionistas deixa de ser financiada por meio da arrecadação, a cada momento, da contribuição dos servidores em atividade e dos tributos coletados da sociedade como um todo para sê-lo mediante a poupança previamente acumulada pelos funcionários públicos em conjunto às contrapartidas patronais do ente da Federação que os emprega. A legislação federal brasileira permite duas modalidades de reforma estrutural: a segregação de massa e a criação de fundos de previdência complementar.

O RPPS federal se financia em um regime de repartição simples, modalidade seguida pela grande maioria dos estados e municípios. Tal prática gera pressão para o estrangulamento das contas públicas da União e dos entes subnacionais no longo prazo. Muitos dos RPPS já se encontram em déficit, situação que tende a se acentuar com o passar do tempo, em função do acelerado processo de envelhecimento populacional. O Tesouro Nacional, assim como os tesouros locais, necessita alocar quantia significativa de suas receitas para o pagamento da folha de inativos e pensionistas. A fim de aliviar as tensões fiscais no longo prazo, o RPPS deve se autofinanciar, ou seja, a folha de inativos e pensionistas deve se pagar por meio dos ativos acumulados durante anos de contribuição, não por arrecadação tributária.

O maior obstáculo à mudança da forma de financiamento do regime de repartição para outro, de capitalização, é seu expressivo custo de transição. As contribuições efetuadas pelas gerações mais jovens deixam de se destinar ao pagamento de benefícios dos atuais aposentados e pensionistas. Ao contrário, estas contribuições se convertem em ativos financeiros de propriedade da atual geração em atividade, portanto não mais se

constituem em receita tributária. No futuro, os benefícios daqueles que hoje são jovens se pagarão por meio da venda destes ativos. No entanto, o fluxo atual de desembolso da folha de inativos e pensionistas por parte do Tesouro, que se responsabiliza pelo seu pagamento, permanece o mesmo. Não houve acumulação de ativos financeiros por parte da atual geração de inativos e pensionistas – fato que mantém, no curto e médio prazos, a necessidade de o Tesouro efetuar a despesa.

Com o intuito de mitigar os custos de transição, propõe-se a transição gradual do regime de repartição para o de capitalização. As duas alternativas apresentadas a seguir abordam esta questão.

SEGREGAÇÃO DE MASSA

A regulamentação da segregação de massa está disposta na Portaria nº 403 do MPS, de 10 de dezembro de 2008. Esta modalidade de transição, da forma de financiamento de repartição para a de capitalização, já é feita, há alguns anos, por uns poucos entes subnacionais, como o estado do Paraná. Consiste na divisão dos servidores do ente da Federação em dois grupos.

O primeiro usualmente se compõe de atuais aposentados e pensionistas, assim como de pessoal ativo com maior tempo de contribuição. Dado que o regime se financia por repartição, estas pessoas não acumularam ativos suficientes para financiar seus benefícios previdenciários. Do mesmo modo, já não contam com tempo suficiente para poupar os recursos necessários ao financiamento de suas aposentadorias e pensões. A União ou o ente subnacional devem reconhecer esta responsabilidade e continuar a financiar os benefícios previdenciários deste grupo de servidores mais antigos por meio da repartição simples.

O segundo grupo é composto por trabalhadores ativos com menor tempo de contribuição. Esta nova geração ainda conta com tempo suficiente para acumular poupança a fim de financiar suas pensões. Poderia, portanto, adotar a capitalização, o que tornaria o RPPS independente – na fase de fruição de benefício – dos recursos tributários arrecadados pelo ente da Federação.

Esta estratégia reduz o custo de transição, pois ainda se utiliza a contribuição das gerações mais antigas para o financiamento dos benefícios do primeiro grupo. Não ocorre a perda total da arrecadação por parte do ente público tal como se daria em uma transição imediata e integral para a capitalização. O ente deixa de arrecadar somente as contribuições do segundo grupo, as quais se converterão em ativos financeiros que serão utilizados no futuro para o pagamento dos benefícios previdenciários deste segundo grupo. Embora se reconheça a relevância do custo de transição, recomenda-se a adoção desta política por esta ser um modo de tornar o sistema previdenciário independente do orçamento do governo no longo prazo.

FUNDO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

A Constituição brasileira, em seu Artigo 40, permite à União, a um estado ou município, e ao Distrito Federal a instituição de fundo de previdência complementar para os servidores contratados pelo respectivo ente após a criação deste fundo. No entanto, ainda não há ente da Federação com previdência complementar instituída. Este regime de previdência objetiva a complementação da parcela do benefício previdenciário que exceda o teto do RGPS, cujo valor estava em R\$ 3.416,54 na data de publicação deste estudo. Além disso, a Constituição determina que este fundo de previdência seja de contribuição definida. Esta é uma boa política, visto que cria uma transição para um sistema de capitalização e também estabelece tratamento diferenciado para distintos níveis de renda. Aqueles que ganham além do teto do RGPS terão suas aposentadorias e pensões calculadas por contribuição definida para o montante do benefício que exceda aquele teto. Caetano (2008) apresenta discussão mais aprofundada sobre o tema.

Embora se reconheça que o fundo de previdência complementar seja uma boa política, seu sucesso depende de dois fatores. Em primeiro lugar, deve haver capital político e humano com potencial para o bom gerenciamento da entidade de previdência complementar. Em segundo lugar, o número de servidores que recebam além do teto do RGPS deve ser suficientemente alto para o aproveitamento das economias de escala obtidas por meio da diluição dos custos administrativos entre os diversos participantes. Estes dois fatores indicam a boa prática da eventual adesão de um ente subnacional da Federação à previdência complementar que a União porventura crie. A adesão de uma entidade menor a um fundo de previdência complementar maior é usual nas entidades fechadas privadas de previdência complementar. Nestas circunstâncias, estados e municípios pequenos, que não apresentem escala para a instituição de previdência complementar própria, poderão criá-la por meio da adesão a fundo de ente da Federação de maior escala.

4 REFORMAS PARAMÉTRICAS

A possibilidade de se fazer uma reforma paramétrica no RPPS de um estado ou município é limitada, uma vez que muitas regras estão estabelecidas na Constituição e em leis federais. No entanto, há casos de entes da Federação que ainda precisam se adequar às várias mudanças promovidas pela legislação federal.

IGUALAR SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO AO SALÁRIO DE BENEFÍCIO

Salário de contribuição se refere à base de cálculo da coleta dos tributos para financiamento do RPPS. Por sua vez, salário de benefício é o valor usado como base para o pagamento de aposentadoria ou pensão. Há casos em que o salário de contribuição do servidor se distingue do seu salário de benefício. Na hipótese de o salário de benefício superar o de contribuição, igualar ambos significa ajustar as contas do RPPS por causa da implementação correta das definições. Na hipótese contrária, apesar da perda de receita, corrige-se falha de definição e elimina-se eventual criação de passivos contingenciais em decorrência de disputa judicial com os servidores.

FIM DA PROMOÇÃO AUTOMÁTICA PARA POLICIAL MILITAR EM FUNÇÃO DE SUA ENTRADA EM RESERVA

Em alguns estados, policiais militares recebem promoções de patente ao se aposentarem (entrada em reserva) – fato que impõe maior pressão sobre as contas do RPPS. A promoção em decorrência da aposentadoria é algo em desacordo com as práticas usuais de previdência, a qual se configura como seguro em função da perda de capacidade laboral. Não se trata de premiação por se cumprirem determinados requisitos. No entanto, há de se salientar a existência de diversos empecilhos de natureza política para a abolição desta prática.

FÓRMULA DE CÁLCULO DO BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA E DA PENSÃO POR MORTE BASEADA NO SALÁRIO MÉDIO, NÃO NO ÚLTIMO SALÁRIO

A regra permanente da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, estabelece o salário médio do servidor como base de cálculo tanto para sua aposentadoria como para sua pensão por morte. Antes da emenda, os benefícios tomavam como base o último salário. Apesar desta regra permanente, a emenda criou um conjunto de

regras de transição para os servidores que ingressaram no serviço público antes de sua publicação, segundo as quais o valor da aposentadoria e pensão dos seus dependentes equivalem ao último salário do servidor. A aplicação correta das regras por parte de estados, municípios e do Distrito Federal é um passo importante por duas razões. Em primeiro lugar, harmoniza as regras entre os segurados dos setores privado e público. Além disso, significa uma gestão mais prudente do RPPS.

APLICAR A TAXA DE REPOSIÇÃO CORRETA PARA A PENSÃO POR MORTE, OU SEJA, TAXA MARGINAL DE REPOSIÇÃO DE 70% SOBRE O QUE EXCEDER O TETO DO RGPS

A Emenda Constitucional nº 41/2003 determina que a taxa marginal de reposição da pensão por morte seja de 70% sobre o que superar o teto do RGPS, cujo valor estava em R\$ 3.416,54 na data de publicação deste texto. Por exemplo, em caso de concessão de pensão por morte relativa a um servidor aposentado com vencimentos de R\$ 4.416,54 (valor que supera em R\$ 1.000,00 o teto do RGPS), o valor do benefício de pensão do seu cônjuge deve ser de R\$ 4.116,54, ou seja, R\$ 3.416,54 acrescidos de 70% sobre os R\$ 1.000,00 que excedem o teto. Esta fórmula de cálculo, estabelecida pela Constituição, atende tanto a preceitos distributivos, ao afetar somente aqueles que se situam na parte mais alta da distribuição de renda, como de maior controle das contas públicas. Sua não aplicação impõe custo desnecessário ao sistema público de pensões.

APLICAR 5% DE DEDUÇÃO POR CADA ANO DE ANTECIPAÇÃO DE APOSENTADORIA

Os servidores que ingressaram no serviço público após 16 de dezembro de 1998 devem obedecer aos limites mínimos de idade para aposentadoria, de 60 anos para homens e 55 para mulheres. Contudo, há várias regras de transição que permitem a aposentadoria antecipada aos servidores que ingressaram antes daquela data. A depender do benefício programado escolhido pelo servidor, aplica-se abatimento de 5% do valor da aposentadoria por ano de antecipação.

APLICAR AS CONTRIBUIÇÕES PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS

A Constituição Federal impõe que aposentados e pensionistas contribuam sobre a parcela do benefício que excede o teto do RGPS. A taxa mínima de contribuição deve ser a mesma aplicada para o governo federal, que equivalia a 11% na data de publicação deste texto.

APLICAÇÃO DOS TETOS REMUNERATÓRIOS

O inciso XI do Artigo 37 da Constituição de 1988 estabelece tetos remuneratórios diferenciados para União, estados, Distrito Federal e municípios. Para a União, este valor equivale ao subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Nos municípios, corresponde ao subsídio do prefeito. Para os estados e o Distrito Federal, o teto varia em função do poder ao qual o servidor se vincula. O subsídio mensal do governador é o limite no Poder Executivo. O teto no âmbito do Poder Legislativo é o subsídio dos deputados estaduais e distritais. Por fim, o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, corresponde ao teto no Poder Judiciário – este limite é aplicável aos membros do Ministério Público, procuradores e defensores públicos. A aplicação correta dos limites máximos remuneratórios evita situações nas quais servidores ou pensionistas recebam salários por demais elevados em relação à economia local.

A INDEXAÇÃO DE ALGUMAS CATEGORIAS DE APOSENTADORIA PROGRAMADA E PENSÃO POR MORTE DEVE SEGUIR A INFLAÇÃO DE PREÇOS, NÃO A PARIDADE COM OS SALÁRIOS DOS SERVIDORES EM ATIVIDADE

A Emenda Constitucional nº 41 determina que alguns benefícios de aposentadoria programada e pensões por morte concedidas após 2003 devem se indexar à inflação de preços, sem paridade com os funcionários públicos em atividade. A aplicação incorreta desta regra elevará as pressões de custeio do RPPS à medida que os salários, conforme esperado, apresentem ganhos reais. Alternativamente, o alto custo de indexação dos salários pode forçar o ente público a congelar salários a fim de conter gastos com a folha de inativos e pensionistas. Há de se ressaltar, contudo, que a Constituição ainda garante a paridade com os salários da ativa tanto para aposentadorias como para pensões que decorram de um conjunto de regras de transição estabelecidas pelas emendas constitucionais nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e nº 47, de 5 de julho de 2005.

USO CORRETO DAS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE PARA A APOSENTADORIA DE PROFESSORES

A Constituição brasileira estabelece um conjunto de regras de qualificação para a aposentadoria dos professores. Estas regras combinam tempo de contribuição e limites de idade. As regras permanentes determinam limites mínimos de idade de 55 anos para homens e 50 para mulheres. O tempo de contribuição exigido é de 30 anos

para homens e 25 para mulheres. Estes limites – inferiores àqueles aplicados para os demais servidores – somente valem para professores que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio. Há, contudo, um conjunto de regras de transição que permitem a antecipação de aposentadorias mediante a combinação de tempo de contribuição e idade mínima, de 48 para mulheres e 53 para homens.

EXCLUSÃO DE PARCELAS REMUNERATÓRIAS TEMPORÁRIAS NO SALÁRIO PERMANENTE

A incorporação de remunerações temporárias no salário permanente eleva desnecessariamente o gasto de pessoal. Ademais, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, no inciso X do Artigo 1º, veda a inclusão, nos benefícios de aposentadorias e pensões, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, função de confiança ou cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no Artigo 40 da Constituição Federal.

APLICAÇÃO CORRETA DOS LIMITES DE ISENÇÃO PARA AS CONTRIBUIÇÕES DE INATIVOS E PENSIONISTAS

Aposentados e pensionistas devem contribuir para o RPPS caso suas remunerações excedam o teto do RGPS. Caso o beneficiário seja portador de doença incapacitante, o § 21 do Artigo 40 da Constituição estabelece que o limite de isenção seja o dobro do teto do RGPS. Há de se fazer aplicação correta deste critério para que seus beneficiários sejam efetivamente aqueles para quem a legislação concedeu este tratamento preferencial.

5 CONCLUSÃO

Dados a escassez dos recursos públicos, o elevado nível do gasto com inativos e pensionistas no serviço público brasileiro e o acelerado processo de envelhecimento populacional, é importante para o gestor estadual, municipal e distrital ter à sua disposição o conjunto de ações passíveis de implementação sem a necessidade de ajuste em legislação federal.

Necessita-se de reformas não somente para a solvência das contas públicas, mas também para que os recursos governamentais sejam alocados na redução das desigualdades e na geração de incentivos ao esforço e ao trabalho.

As reformas propostas nas modalidades administrativa, estrutural e paramétrica são temas não somente de solvência fiscal, mas também de equidade, porque a sociedade brasileira transfere R\$ 1 a cada R\$ 25 que produz a um grupo da população que representa pouco mais de um em cada 100 brasileiros.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; FURCERI, D. Government size, composition, volatility and economic growth. European Central Bank, 2008. (Working Paper n. 849).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

_____. Decreto nº 3.788 de 11 de abril de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de abril de 2001.

_____. Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, 31 de dezembro de 2003.

_____. Emenda Constitucional nº 47 de 5 de julho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, 6 de julho de 2005.

_____. Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, 28 de novembro de 1998.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). Portaria nº 403 de 10 de dezembro de 2008. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de dezembro de 2008.

CAETANO, M. A. Reformas administrativas para minorar o peso fiscal da previdência social. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão n. 1219).

_____. Previdência complementar para o serviço público no Brasil. Sinais Sociais, v. 3, n. 8, SESC, 2008.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Helenne Schroeder Sanderson (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

