

Previdência estadual: o Fundoprev como solução?*

Thiago Felker Andreis**

Economista, Mestre em Ciências Sociais e Pesquisador em
Economia da Fundação de Economia e Estatística

Resumo

O presente artigo analisa o papel do Fundo Previdenciário (Fundoprev) como alternativa para a solução dos déficits crônicos da Previdência estadual no Estado do Rio Grande do Sul. É apresentada a situação das contas previdenciárias estaduais, as principais alternativas em termos de desenho institucional dos regimes de previdência, a concepção do Fundoprev como novo desenho da Previdência estadual, suas principais características, sua situação atual e algumas questões polêmicas que o envolvem. O artigo conclui que a inflexibilidade do desenho institucional do Fundo pode dificultar a solução de problemas futuros com os quais o sistema venha a se deparar, de modo que o problema dos déficits crônicos da Previdência estadual pode vir a se repetir continuamente no futuro.

Palavras-chave: Fundoprev; Rio Grande do Sul; sistema previdenciário estadual.

Abstract

This article examines the role of Fundoprev as an alternative solution to the chronic deficits of the state pension in the state of Rio Grande do Sul. It presents the situation of social security accounts, the main alternatives in terms of institutional design of pension schemes, the conception of Fundoprev as the new design of the pension system in Rio Grande do Sul, its main characteristics, current situation and some controversial issues surrounding it. The article concludes that the inflexibility of Fundoprev institutional design may hinder the solutions to future problems with which the system will come across, so that the problem of chronic deficits in the state pension may come to continuously repeat in the future.

Key words: Fundoprev; Rio Grande do Sul; State Pension System.

* Artigo recebido em 10 jan. 2014.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

** E-mail: thiago@fee.tche.br

Introdução

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) do Rio Grande do Sul apresenta, ano após ano, números deficitários que expressam o grande descompasso existente entre o montante despendido no pagamento de benefícios e os valores arrecadados a título de contribuições previdenciárias. Mais do que isso, o RPPS estadual vem mostrando uma necessidade crescente de recursos, uma vez que o *gap* entre despesas e receitas tem aumentado continuamente.

Dados do Ministério da Previdência e Assistência Social mostram que, no ano de 2012, o Rio Grande do Sul apresentou um déficit previdenciário (do quadro de servidores públicos estaduais) de R\$ 5,6 bilhões. Esse valor só foi superado pelos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que chegaram, respectivamente, a R\$ 12,3 bilhões e R\$ 8,3 bilhões (Brasil, 2013a). Ao fazer-se um levantamento de quanto cada Tesouro estadual gasta com aposentados e pensionistas, pode-se notar que, dos 27 estados existentes em nossa Federação, a situação é complicada em 23 deles, pois a despesa supera a receita previdenciária (Brasil, 2013a).

Como alternativa, visando solucionar a questão previdenciária no RS, o Governo Estadual implementou fundos previdenciários para seus servidores civis e militares, denominados Fundoprev Civil e Fundoprev Militar. Esses fundos utilizam-se do regime de capitalização, e pretende-se que os recursos neles acumulados, juntamente com os rendimentos dos seus patrimônios no mercado financeiro, acabem com os déficits crônicos previdenciários, que, durante tanto tempo, vêm assolando as contas públicas do Estado. Para que não haja a contaminação do regime baseado no Fundoprev, foi realizada a **segregação de massas**¹ entre o RPPS antigo, denominado Fundo Financeiro, e o novo, denominado Fundoprev.

O presente estudo procura debater a implementação dos Fundoprev Civil e Militar no Estado do Rio Grande do Sul, mostrando como esses se consolidaram como alternativas disponíveis aos governantes, qual a sua situação atual em termos de adesão junto aos servidores e as eventuais limitações do novo regime proposto. Para tal, o texto divide-se em quatro

partes. Na primeira, apresenta-se o quadro deficitário da Previdência estadual, problema crônico que serviu como justificativa para a busca de soluções que culminaram na criação do Fundoprev. Na segunda parte, são apresentadas as duas principais alternativas de construção de regimes previdenciários, a partir das quais se construiu o modelo da nova previdência estadual. Na terceira, a situação atual do Fundoprev é apresentada, mostrando-se seus principais números e desempenho recente. Na quarta parte, são levantadas algumas questões acerca do desenho e do desempenho do Fundoprev, mostrando suas limitações e como, dependendo do comportamento de algumas variáveis, ele pode vir a não resolver a questão da Previdência estadual. Por fim, são tecidas algumas conclusões.

Déficits crônicos e crescentes na Previdência estadual

Nos últimos 12 anos, o Resultado Previdenciário estadual vem se deteriorando, e a necessidade total de recursos financeiros aportados pelo Estado ao RPPS atingiu o montante de R\$ 7,7 bilhões de reais em 2012.

Esse cenário não tem sofrido grandes alterações nos últimos anos. De fato, o resultado da Previdência estadual tem se mantido negativo ao longo do tempo. A Tabela 1 mostra a necessidade total de recursos que o Estado teve de aportar no RPPS do RS, desde 2001 até 2012. Em todos os anos considerados houve déficit a ser coberto pelo Tesouro. E mais, os déficits são sempre crescentes.

Segundo dados do Demonstrativo de Dados Atuariais, disponibilizado pelo Ministério da Previdência Social, esses números negativos ainda crescerão por, pelo menos, mais 15 anos. A perspectiva do Governo gaúcho é que o RPPS, baseado no Fundo Financeiro, continue a apresentar déficits crescentes até o ano de 2029. A partir de 2030, porém, suas previsões sinalizam uma melhora dos números do regime. Ainda em 2087 (último ano da projeção do resultado do RPPS disponível), haveria um pequeno déficit, mas o número previsto seria da ordem de R\$ 27 milhões, resultado bem mais favorável do que os bilhões que o RPPS consome do orçamento estadual atualmente, a cada ano (Brasil, 2013).

Esses resultados, embora negativos e de expressiva monta, não significam, todavia, que exista necessariamente um processo de má gestão dos recursos

¹ Segregação de massas consiste na separação entre os recursos destinados à nova Previdência estadual, baseada no Fundoprev, e a Previdência baseada no regime anterior. Assim, os recursos do Fundoprev ficam vinculados apenas e tão somente ao pagamento dos benefícios dos seus filiados, não correndo o risco de serem utilizados para pagamento dos benefícios do restante do funcionalismo estadual.

previdenciários do Estado. Ao contrário, da forma como o RPPS estadual foi construído e é mantido, a necessidade constante de aportes financeiros por parte do Tesouro é uma consequência lógica e esperada. Isso se deve ao fato de o RPPS do RS não obedecer a uma lógica previdenciária propriamente dita e ser essencialmente parte da política de pessoal do Estado. Esse cenário corresponde à realidade encontrada no Estado, mas também se encontra presente no restante do País e nos três níveis de governo. De fato, para grande parcela do funcionalismo público, o valor dos proventos recebidos em aposentadoria não é resultado do quanto ele contribuiu ou por quanto tempo, mas, sim, de uma ação unilateral do Estado, que, através de lei, fixa os montantes e os corrige, ou não, de acordo com negociações políticas que não possuem relação direta com o montante das contribuições dos servidores enquanto estavam em atividade (Guerzoni Filho, 2003). Dessa forma, carreiras diferentes recebem, ao longo do tempo, tratamentos diferentes por parte da política remuneratória do Estado, e isso se reflete na remuneração percebida pelos servidores inativos (Guerzoni Filho, 2003). Cabe lembrar que muitos funcionários públicos se aposentaram antes das mudanças constitucionais mais recentes, conquistando o direito a vencimentos integrais e à paridade com os servidores ativos. Esse é apenas um exemplo simples de como as aposentadorias no setor público apresentam lógica própria, bastante diversa da lógica previdenciária tradicional.

Portanto, não se pode pensar na situação do RPPS sob a mesma ótica que se observa, por exemplo, a previdência dos trabalhadores privados. O funcionalismo público, desde a sua consolidação enquanto burocracia estatal, gozou de um *status* diferenciado no que diz respeito aos salários e às suas regras de aposentadoria.

Seja em nível federal, seja em nível estadual, pode-se afirmar que a aposentadoria dos servidores públicos nada mais é do que uma continuidade da sua situação de ativos (Pacheco Filho; Winckler, 2005). Assim, a relação entre Estado e funcionário se

ou por quanto tempo, mas por uma ação unilateral do Estado, que, por meio de lei, o fixava (Pacheco Filho; Winckler, 2005, p. 224).

E mais, a aposentadoria do RPPS possui regras específicas que a afastam da noção tradicional de benefício previdenciário, como, por exemplo, a possibilidade da perda da aposentadoria. De fato, o servidor aposentado pode ser punido por faltas cometidas ainda enquanto no exercício da função pública e, eventualmente, ser condenado à perda da aposentadoria. Tal hipótese é inconcebível em um regime efetivamente previdenciário, uma vez que o direito ao benefício está ligado ao histórico de contribuições do segurado. Não existe a possibilidade de um empregado da iniciativa privada aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) vir a perder sua aposentadoria em virtude de faltas que tenha cometido quando na ativa (Pacheco Filho; Winckler, 2005).

Portanto, a existência de déficit no RPPS não consiste em uma anormalidade do sistema. Isso não significa, todavia, que esses resultados não pressionem as contas públicas do Estado. Ao contrário, o déficit previdenciário é possivelmente a questão mais importante a ser resolvida nas contas públicas estaduais. Os esforços do Governo em diminuir o déficit do RPPS e suas projeções de diminuição progressiva dos aportes do Tesouro necessários merecem a atenção da sociedade e dos pesquisadores. No entanto, um olhar mais atento a essas previsões observará que a diminuição do déficit do RPPS prevista não se deve a uma melhora do cenário das finanças públicas do Estado, ou a aumentos de contribuição por parte dos servidores. O que se pretende, a longo prazo, é um esvaziamento do RPPS e a migração dos futuros servidores e de parte dos atuais para uma nova previdência pública, baseada na noção de capitalização.

De fato, esse movimento de migração do RPPS para um novo modelo capitalizado e baseado na ideia de fundos é resultado das mudanças constitucionais mais recentes, iniciadas a partir da Emenda Constitucional nº 20/98 e posteriormente ampliadas com a Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

[...] fundamentava numa relação de trabalho pró-labore facto, onde o benefício da aposentadoria era uma extensão da remuneração do servidor. Até 1998, praticamente não existiu um sistema de previdência no serviço público da União, dos estados e dos municípios. A previdência constituía-se num apêndice da política de pessoal, e o gasto com inativos, um problema de folha de pagamento. Não existia uma lógica atuarial, na medida em que o valor recebido na aposentadoria pelo servidor público não era definido pelo quanto ele contribuiria

Tabela 1

Aportes do Tesouro do Estado no Regime Próprio de Previdência dos Servidores do RS — 2001-12

ANOS	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	NECESSIDADE TOTAL DE RECURSOS FINANCEIROS	
			Receitas (-) Despesas	Evolução Anual (%)
2001	283.078.890,27	2.835.522.361,96	-2.552.443.471,69	
2002	302.751.256,66	3.317.115.847,09	-3.014.364.590,43	18,1
2003	333.322.000,00	3.549.660.000,00	-3.216.338.000,00	6,7
2004	503.042.000,00	3.760.549.000,00	-3.257.507.000,00	1,28
2005	500.866.000,00	4.241.197.000,00	-3.740.331.000,00	14,82
2006	554.518.232,83	4.549.920.373,08	-3.995.402.140,25	6,82
2007	617.361.839,01	5.127.307.161,60	-4.509.945.322,59	12,88
2008	625.094.838,52	5.530.971.329,58	-4.905.876.491,06	8,78
2009	684.735.046,67	6.058.754.679,21	-5.374.019.632,54	9,54
2010	744.341.568,32	6.825.500.417,93	-6.081.158.849,61	13,16
2011	949.859.834,99	7.639.448.869,37	-6.689.589.034,38	10,01
2012	912.454.263,15	8.566.989.992,64	-7.654.535.729,49	14,42

FONTE: TCERS (2013).

NOTA: Valores nominais em reais.

Alternativas de fundos em regime de capitalização

A classificação mais tradicional de regimes previdenciários diferencia os que utilizam regimes financeiros de capitalização (também denominados *funded*) dos que privilegiam regimes financeiros de repartição (também chamados de *unfunded* ou *pay-as-you-go*) (Tafner; Giambiagi, 2007).

No regime de capitalização, as contribuições feitas pelos segurados são identificadas individualmente e aplicadas no mercado financeiro, constituindo-se em reservas a partir das quais os pagamentos de benefícios serão feitos no futuro. Já no regime de repartição, os recursos correntes financiam as despesas correntes, não havendo a constituição de fundos prévios idealizados para a cobertura dos benefícios. Isso não significa, porém, que sistemas baseados em repartição não podem constituir reservas. Ao contrário, a previsão de formação de reservas nesse tipo de fundo não é incomum e permite que, em momentos em que haja maior aporte de contribuições do que saques de benefícios, o regime possa acumular reservas que serão utilizadas no futuro (Tafner; Giambiagi, 2007). Isso pode acontecer especialmente no período em que o regime previdenciário ainda é novo, quando as pessoas estão contribuindo, mas ainda não há um número expressivo de segurados que recebem benefícios. De fato, no caso do Brasil, houve a utilização por parte dos governos dessas reservas iniciais, especialmente

no Regime Geral de Previdência Social, que abrange os empregados celetistas. O uso das reservas previdenciárias para outras finalidades, antes que pudessem se acumular e se capitalizar para fazer frente aos pagamentos que seriam necessários mais adiante, foi decisivo para a fragilização das contas previdenciárias do País (Santos, 2009).

Outra divisão importante diz respeito à chamada variável de ajuste, que pode ser tanto o benefício quanto a contribuição. Assim, os planos podem ser desenhados de forma a contarem com “benefício definido” ou com “contribuição definida”. Nos planos com benefício definido, o beneficiário sabe o valor que irá receber, o qual pode ser fixo ou guardar correspondência com as contribuições que o segurado realizar. Nos planos de contribuição definida, o valor definido é o da contribuição, e o que o segurado irá receber como benefício é indefinido, estando sujeito a variações (Tafner; Giambiagi, 2007). A ocorrência empírica de maior frequência é de regimes de capitalização com contribuição definida e de repartição com benefício definido (Tafner; Giambiagi, 2007).

Essas são as principais opções que existem na literatura em termos de possibilidade de desenho institucional de regimes previdenciários, e é dentro deste quadro que o Governo gaúcho, limitado pelas normas federais, buscou trabalhar para a resolução da questão da Previdência do Estado, de modo a buscar soluções para o crônico déficit previdenciário estadual.

O Fundoprev como solução

Dentro do novo contexto constitucional que surgiu a partir das reformas de 1998 e anos posteriores, foi necessário o desenvolvimento de soluções para adequação dos sistemas de previdência dos servidores às novas regras previdenciárias e fiscais demandadas. A solução encontrada pelo Estado do Rio Grande do Sul foi a criação de um sistema composto por dois fundos baseados num regime de capitalização para o custeio da Previdência estadual dos novos servidores e sua segregação do sistema anterior, denominado Fundo Financeiro, para evitar que o desempenho dos novos fundos fosse comprometido pelos passivos antigos. Na visão do Governo, essa seria uma solução estrutural para um problema crônico do Estado. Conforme a justificativa do projeto que viria a se tornar a Lei Complementar nº 13.758, de 15 de Julho de 2011,

Na tentativa de reverter esse quadro histórico, o Poder Executivo apresenta o conjunto de medidas que compõem o Programa de Sustentabilidade, assentadas nos seguintes eixos:

- Busca da sustentabilidade do Regime Previdenciário
- Manutenção da Previdência Pública e de todos os direitos adquiridos
- Solidariedade contributiva.

Assim, o Poder Executivo apresenta uma solução estrutural para a situação, baseada na chamada "segregação de massas", segmentando os servidores em dois grupos: um que ficará sob o regime de repartição simples², outro sob o regime de capitalização" (Rio Grande do Sul, 2011b, p. 5-6).

Dessa forma, o RPPS do Estado, que era baseado apenas em um sistema de repartição simples, passou a contar, com o advento das LC nº 13.758/2011 e 13.587/2011, com dois sistemas: repartição simples e capitalização.³

O sistema baseado na repartição simples serve àqueles servidores entrantes no funcionalismo estadual antes da entrada em vigor das leis instituidoras do

Fundoprev. Para esses, as regras de aposentadoria não se modificam; já para os servidores que ingressarem no serviço público estadual após 15 de julho de 2011, aplica-se o novo regime, baseado em fundo capitalizado.

Assim, o RPPS estadual anterior ao Fundoprev baseava-se no regime de repartição, com contribuições e benefícios definidos, ainda que os valores das contribuições sempre tenham sido insuficientes para a cobertura dos benefícios assumidos. A nova configuração da Previdência estadual prevê a utilização do regime de capitalização. No entanto, seu desenho prevê contribuições rígidas, uma vez que as alíquotas possuem pequena margem para modificação. Em outros termos, não existe flexibilidade para ajustes pontuais nas alíquotas. Para que isto ocorra, é necessário iniciar um processo político que envolve Executivo e Legislativo. Os valores dos benefícios recebidos pelos segurados também são inflexíveis, uma vez que irreduzíveis. Essa rigidez ocorre ainda que o desempenho do Fundoprev no mercado de capitais seja insuficiente para a cobertura dos benefícios. Assim, dentro das opções disponíveis na literatura (benefícios definidos com contribuições flexíveis ou benefícios flexíveis com contribuições rígidas), o Estado optou por um sistema misto para o Fundoprev, uma vez que há contribuições definidas e benefícios definidos. Em um sistema de capitalização, manter o equilíbrio financeiro e atuarial com essas condições é difícil, por isso há a necessidade de respaldo financeiro do Tesouro. Havendo mal desempenho do Fundoprev, o Tesouro do Estado cobre o déficit.

Situação atual do Fundoprev

Atualmente, passados quase três anos da aprovação das leis complementares instituidoras do Fundoprev Civil, do Fundoprev Militar e da publicação do Decreto nº 48.371/2011 que os regulamenta, os fundos começam a adquirir maior importância dentro do RPPS do Estado.

Em agosto de 2013, o Fundoprev contava com 9.892 servidores civis e militares afiliados. Até agosto de 2012 (Gráfico 1), os fundos possuíam apenas 1.063 servidores inscritos, de modo que, em apenas 16 meses, a quantidade de servidores vinculados ao Fundoprev aumentou quase 10 vezes (IPERGS, 2013).

O ritmo de crescimento do número de servidores vinculados ao Fundoprev depende essencialmente do

² Regimes de repartição simples estão baseados numa solidariedade intergeracional. As contribuições que são descontadas dos servidores, juntamente com as contribuições patronais, servem para honrar os pagamentos dos benefícios atuais. Um sistema baseado na repartição simples pode vir a formar reservas, mas estas não são essenciais para seu funcionamento. O que realmente sustenta o sistema é a transferência de renda entre os que estão na ativa para os que estão na inatividade.

³ A Lei Complementar nº 13.758/2011 trata do Fundoprev aplicável aos servidores civis, e a Lei Complementar nº 13.757/2011 cuida dos servidores militares. Em essência, as leis são iguais. Ambas instituem o regime de capitalização para os servidores, de modo que se pode falar em um sistema Fundoprev, que engloba os fundos Fundoprev Civil e Fundoprev Militar.

ingresso de novos servidores concursados. Os concursos mais recentes para as áreas de segurança pública e educação são responsáveis pela maior parte dos novos entrantes, pois essas áreas possuem uma grande demanda de profissionais. No entanto, apesar do ritmo crescente, os filiados ao Fundoprev ainda representam uma parcela muito pequena do total de servidores do Estado. De fato, possuíam vínculo com o RPPS na modalidade Fundo Financeiro, regida pela Lei nº 12.909/08, 267.444 segurados.⁴

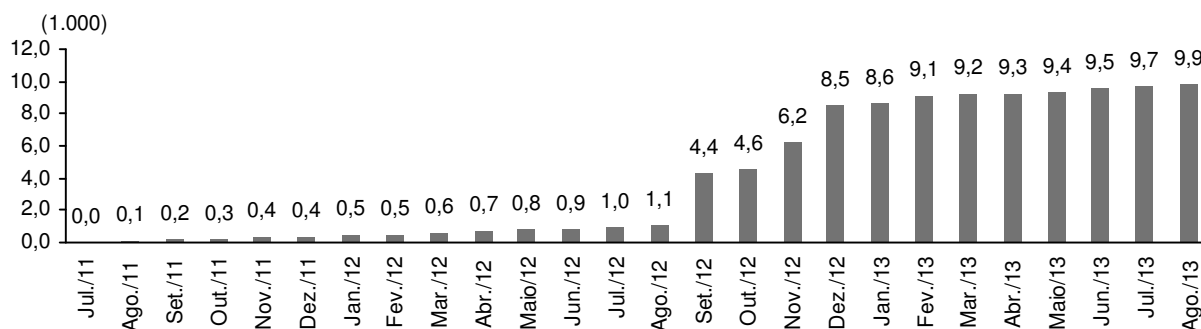
Isto significa que o Fundoprev possui apenas 3,70% do número de filiados que o Fundo Financeiro possui. Em termos financeiros, a situação não é diferente (Gráfico 2).

Apesar do crescimento dos recursos geridos pelo Fundoprev, os valores são ainda muito pequenos dentro de um contexto onde o déficit gira na casa dos bi-

lhões de reais, como é o caso da Previdência estadual no RS. Em outubro de 2013, os Fundoprev Civil e Militar acumulavam, juntos, patrimônio de R\$ 69,9 milhões, cujos recursos são provenientes das contribuições dos filiados, da contribuição patronal e dos rendimentos financeiros obtidos pelas aplicações dos fundos no mercado financeiro. Tais valores encontravam-se distribuídos, em setembro de 2013, em três bancos diferentes, sendo que os recursos do Fundoprev Militar apresentavam maior concentração de aplicações em um banco, o qual detinha 99,5% dessas aplicações. Os recursos do Fundoprev encontram-se espalhados por 26 fundos de investimento, alguns dos quais de renda fixa e outros de renda variável (IPERGS, 2013). Os nomes dos bancos e dos fundos não são atualmente divulgados ao público pelo órgão gestor do Fundoprev.

Gráfico 1

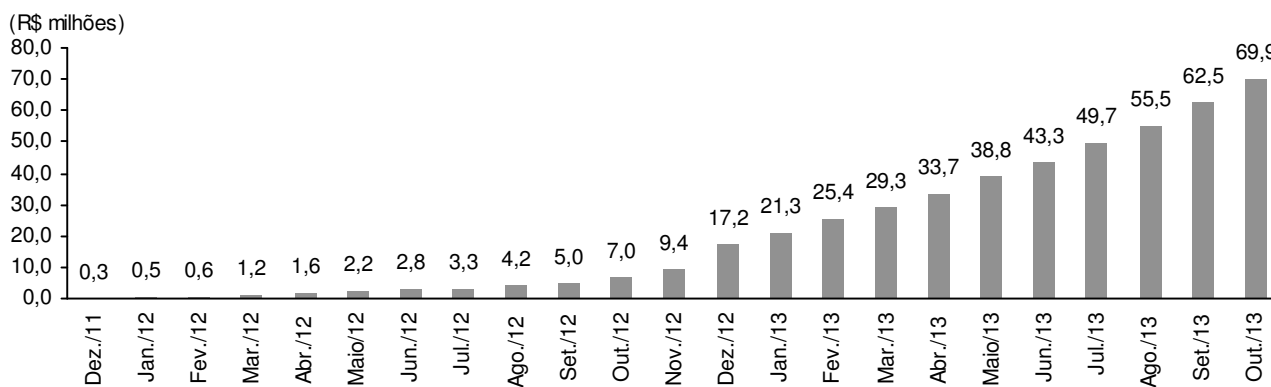
Número de servidores vinculados ao Fundoprev no RS — 2011-13



FONTES: IPERGS (2013). FONTES: IPERGS (2013).

Gráfico 2

Evolução dos recursos previdenciários do Fundoprev (civil e militar) geridos pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul — dez./11-out./13



FONTES: IPERGS (2013).

⁴ Dados para o mês de agosto de 2013 (IPERGS, 2013).

Algumas questões sobre o Fundoprev

O Fundoprev surgiu com grande expectativa como ferramenta essencial para a melhoria das contas públicas estaduais, mas logo foi envolvido em uma série de controvérsias, inclusive jurídicas. De fato, a mudança do RPPS estadual é um ponto sensível a muitos interesses e contrapõe muitas vezes as necessidades de determinadas categorias profissionais às dos governos.

O projeto original previa alíquotas progressivas entre os servidores, variando entre 11% até um máximo de 16,5% (Ávila, 2011). A grande mobilização contra os termos previstos no projeto instituidor do Fundoprev acabou por resultar na aprovação de uma alíquota única a ser descontada dos servidores, no percentual de 14%. No entanto, mesmo essa alíquota foi questionada na justiça e, no ano de 2012, foi estabelecido, através de mudança na lei criadora do Fundoprev, o percentual de 13,25% para desconto dos servidores. Ao Estado cabe, além do desconto do referido percentual junto aos servidores, a contribuição patronal de mesmo valor para o Fundo. Essas são as principais fontes de recursos para o Fundoprev, juntamente com os rendimentos que a aplicação desses montantes no mercado financeiro proporcionará.

A questão das alíquotas de contribuição é fundamental para o sucesso ou insucesso do plano, e, no caso específico do Fundoprev, esse ponto traz consigo algumas limitações. O Fundoprev busca, desde o seu nascimento, construir-se dentro de uma noção de equilíbrio financeiro e atuarial, conforme expressa previsão constitucional. No entanto, quando se fala de fundos financiadores de benefícios previdenciários, os prazos considerados são longos e as premissas sobre as quais os planos são construídos se modificam. Assim, ajustes são necessários ao longo do tempo, seja nos valores de contribuição, seja nos valores dos benefícios. Porém, no caso do Fundoprev, não há tal flexibilidade. As alíquotas de contribuição, tanto do servidor quanto do Estado, são definidas em lei e devem obedecer a limites estabelecidos pela própria legislação e pela jurisprudência. Exemplo dessa limitação pode ser visto na discussão acerca da constitucionalidade das alíquotas do Fundoprev suscitada na justiça. De fato, as Leis Complementares nº 13.758/11 e 13.757/11 previam, em suas redações originais, alíquotas de 11% a serem descontadas dos servidores. Ambas as leis foram modificadas para adotar uma alíquota superior, de 13,25%. No entanto, segundo estudos atuariais,

bastaria, para manter-se o equilíbrio atuarial do Fundo, uma alíquota de 11,59%.⁵ Inexiste até o momento, porém, qualquer projeto de lei para novas modificações nas alíquotas dos Fundoprev. Assim, a análise técnica, baseada em estudos atuariais, pode não ser contemplada em sua totalidade, uma vez que, ainda que se possam modificar as leis, a rigidez desse processo e as conjunturas políticas podem interferir na inclusão de pontos tais como as alíquotas aplicáveis ao Fundoprev na agenda política do Estado. De qualquer sorte, ainda que não se modifiquem as alíquotas, se e quando necessário, o Tesouro estadual está legalmente comprometido a fazer aportes para cobrir as obrigações do Fundo.

Um segundo ponto sobre o Fundoprev que deve ser esclarecido é que ele se baseia em um sistema de capitalização e não de repartição simples. Já o Fundo Financeiro, no qual o RPPS anterior ao Fundoprev se baseia, utiliza-se da repartição simples. O fato de o Fundoprev utilizar-se da capitalização como fundamento para acúmulo dos recursos necessários para o pagamento dos benefícios futuros traz consigo a questão da rentabilidade do Fundo, da manutenção do seu patrimônio e do uso desses recursos. O objetivo da criação do Fundoprev é resolver o problema do déficit crônico do RPPS estadual. Para tal, utilizou-se de segregação das massas, ou seja, seus recursos não se comunicam com o fundo financeiro, que é o regime previdenciário anterior ao Fundoprev. Assim, seus recursos estariam, a princípio, devidamente protegidos e reservados ao cumprimento de suas obrigações futuras. No entanto, são identificáveis dois riscos nesse processo. O primeiro deles é um risco político. Em um Estado com as contas públicas desajustadas, a existência de grandes somas de dinheiro aplicadas no mercado financeiro pode levar o Governo a modificar o arcabouço legal que dá amparo ao Fundoprev, para ter acesso a esses recursos. Ainda dentro desse contexto, o Governo pode querer utilizar os recursos do Fundoprev para financiar atividades que julgue serem socialmente relevantes e rentáveis.

Foi assim que, nos anos 30 e 40, recursos financeiros da Previdência foram aplicados na criação de empresas estatais ou mistas, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Nacional de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco, etc. Também nos anos 50 os recursos previdenciários foram utiliza-

⁵ Sobre essa discussão, ver o voto do Desembargador Cláudio Baldino Maciel na decisão que deferiu liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70051297778, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2013a).

dos na construção de Brasília e talvez, mais recentemente, nos anos 70, tenham sido usados na construção da Ponte Rio-Niterói e da Transamazônica, como comentam os jornais (Oliveira; Teixeira, 1989, p. 280).

No mesmo sentido, Mariana Batich comenta que:

Os recursos previdenciários, que na primeira metade do século XX já haviam sido largamente utilizados em investimentos que favoreciam o empresariado industrial brasileiro, durante a ditadura também serviram para alimentar o ideal de construção de um "Brasil grande". Assim, a previdência financiou a construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu, Ponte Rio-Niterói, Transamazônica e usinas nucleares de Angra dos Reis. Estes empreendimentos, somados aos recursos da previdência que foram utilizados inclusive para a construção de Brasília, segundo cálculos da professora da UFMG, Eli Gurgel, equivalem a 69,7% do PIB, em 1997 (UNAFISCO-SINDICAL, 2003). E, como ocorreu com os recursos utilizados no início do século para propiciar a industrialização do país, o dinheiro utilizado nunca voltou para os cofres da previdência (Batich, 2004, p. 35).

O Fundoprev, por suas características, pode, no futuro, vir a ser considerado, por parte dos administradores públicos, uma possível fonte de financiamento da atuação estatal a partir da utilização de seus recursos acumulados, de modo que se faz imperativa a rigorosa manutenção de mecanismos legais e institucionais para sua preservação. Da forma como as leis instituidoras dos Fundoprev Civil e Militar trataram essa questão, há uma vigilância legal e institucional que evita que os problemas apontados por Oliveira e Teixeira (1989) se repitam. Existe previsão legal de segregação entre as contas do Fundoprev e a conta do Tesouro do Estado; e é vedada a sua utilização pelo Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC) no Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, a movimentação financeira e patrimonial dos recursos do Fundoprev está condicionada à autorização conjunta de um representante indicado pelo Gestor Único (no caso o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul) e de um membro do Conselho Deliberativo desse mesmo instituto — escolhido pelo próprio Conselho dentre os representantes dos servidores que o compõe. Por fim, existe previsão legal de que, em nenhuma hipótese, poderão os valores pertencentes ao Fundo ser utilizados pelo Governo do Estado para outros fins que não previdenciários. Todos esses mecanismos, somados ao fato de o Fundoprev ser regu-

lado por Lei Complementar⁶, permitem uma maior garantia de que os episódios relatados por Oliveira e Teixeira (1989) não acontecerão com o Fundo. No entanto, será necessária uma vigilância constante, para evitar mudanças na lei que permitam a colocação dos recursos em risco.

A questão da rentabilidade do Fundoprev também se configura como importante e tem grande impacto. Em tese, caso as aplicações dos recursos dos fundos civil e militar apresentem rendimentos financeiros acima das projeções realizadas pelos seus administradores, poder-se-ia diminuir as alíquotas de contribuição dos servidores e patronal, que são pagas pelo Estado. Manter alíquotas elevadas, mesmo quando não se tem necessidade, implicaria exigir um sacrifício da renda presente dos segurados além do necessário, bem como o comprometimento de parte da receita do Estado que poderia ter destinação diferente. Por outro lado, um desempenho das aplicações financeiras abaixo do esperado terá como resultado o acúmulo de déficits, uma vez que os compromissos assumidos terão de ser pagos. As regras do Fundoprev colocam o Tesouro do Estado como responsável pelos aportes financeiros necessários à cobertura desses eventuais resultados negativos. De certo modo, isso pode tornar inócua a principal proposta que baseou a criação do Fundoprev, que é o fim do déficit e consequentes repasses de recursos do Tesouro para o RPPS. Caso o Fundo não consiga honrar seus compromissos, o Tesouro os paga, e, assim, volta-se a uma situação bastante parecida com a do fundo financeiro sobre o qual está construído o RPPS.

Como alternativas a um possível futuro déficit do Fundoprev resultante de desempenho insuficiente das aplicações financeiras, poder-se-ia pensar em aumento de contribuições e redução de benefícios. Mas esse aumento parece um caminho temporariamente vedado, uma vez que encontra barreira em decisões do Judiciário e no alto custo político em que incorre. Por outro lado, a redução de benefícios também se depara com empecilhos semelhantes. A alternativa encontrada passa pela coletivização dos prejuízos, através dos recursos do Tesouro que serão aportados no Fundoprev, sempre menos custosa politicamente, mas que traz problemas já amplamente conhecidos às contas públicas. Assim, corre-se o risco de o propósito do Fundoprev se perder, pois no caso de déficit, voltar-se-á a ter o Estado se comprometendo financeiramente com a Previdência.

⁶ Lei complementar exige quórum qualificado para sua modificação, de modo que tende a ser mais difícil modificá-la.

De fato, essa questão do desempenho do Fundo é muito importante. O cerne da construção do Fundoprev reside na capitalização dos recursos. O que se observa, até o presente momento, é que o desempenho das aplicações não é satisfatório. Entre janeiro de 2012 e agosto de 2013, o rendimento das aplicações foi negativo em R\$ 865.163,00 (IPERGS, 2013). Sabe-se que o mercado financeiro está sujeito a oscilações e que, especialmente nas aplicações em fundos de ações, resultados negativos acontecem e podem ser revertidos com o passar do tempo, mas o mau desempenho das aplicações em 2012 e 2013 deve chamar atenção dos administradores para melhorias na alocação dos recursos.

Um terceiro ponto que merece destaque é a questão da contribuição patronal. Segundo as Leis Complementares nº 13.757/11 e 13.758/11, o Estado se compromete a efetuar mensalmente contribuição de 13,25% para o Fundoprev, sendo esta em percentual idêntico ao descontado do servidor. Em virtude de dificuldades financeiras do Tesouro, os administradores públicos podem decidir por atrasar ou mesmo deixar de realizar os repasses previstos. No entanto, a necessidade de obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) junto ao Ministério da Previdência Social (MPS) acaba por evitar que tal situação aconteça, uma vez que, dentre as exigências para a obtenção do documento, está justamente a comprovação da integralidade dos repasses a que os RPPS são obrigados. Essa garantia de que a contribuição patronal será efetivamente recolhida à conta do Fundoprev é fundamental e evita que episódios de não recolhimento, que eram recorrentes no passado, voltem a se tornar realidade. De fato, a ausência ou atraso de repasses foram causas importantes dos déficits dos RPPS e podem voltar a causá-los, caso aconteçam novamente (Nogueira, 2011).

Considerações finais

A questão da Previdência é considerada um problema muito relevante para o saneamento das contas públicas estaduais. Impelido por mudanças em nível federal, especialmente a partir das Emendas Constitucionais nº 20 e 41, o Estado do Rio Grande do Sul buscou alternativas para a solução dos déficits crônicos que afetavam o RPPS. A solução encontrada passa por um processo de segregação de massas entre o velho e o novo RPPS e a constituição de dois fundos, denominados Fundoprev Civil e Fundoprev Militar. Nestes, a partir de um sistema de capitalização, o Es-

tado espera acumular recursos financeiros suficientes para a cobertura dos benefícios previdenciários futuros.

Dentre as questões que podem ser levantadas, há de se questionar quais os incentivos para os administradores em manter o fundo rentável, uma vez que seu eventual mau desempenho será totalmente coberto por aportes do Tesouro. De fato, o desempenho insuficiente das aplicações financeiras do Fundoprev ou a falta de ajustes nas alíquotas ou nos benefícios, caso os resultados do Fundo não confirmem as projeções, pode tornar inócua a proposta de reforma na Previdência estadual, uma vez que os problemas de déficits crônicos voltariam a se repetir anualmente.

A inflexibilidade do Fundoprev, tal como desenhado aqui, pode vir a se tornar um problema no futuro, caso seu desempenho seja insuficiente para cobrir o pagamento dos benefícios. O fato de os valores de contribuição e de benefício serem rígidos colocam a administração do sistema previdenciário em uma situação difícil de ser resolvida, uma vez que inexistem formas de realizar ajustes para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Percebe-se que, apesar de o sistema Fundoprev ser ainda bastante recente, já se encontra envolvido em controvérsias judiciais e conceituais. Ainda que tenha sido apresentado com grande otimismo, é preciso ter cautela, pois seu sucesso ou insucesso depende de muitos fatores, especialmente da capacidade dos seus gestores de conseguirem obter rendimentos suficientes para que aportes do Tesouro não sejam necessários para o cumprimento de suas obrigações futuras.

Referências

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, v. 21, 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/12/AEPS_2012_web.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2013.
- ÁVILA, H. **Parecer sobre a lei complementar do Rio Grande do Sul nº 13.758/11**. 2011. Disponível em: <<http://www.ceapetce.com.br/site/midias/documentos.html>>. Acesso em: 16 dez. 2013.
- BATICH, M. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 33-40, jul./set. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2013. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Demonstrativo de resultados da avaliação atuarial**: 2013. 2013a. Disponível em:

<http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=2&codigo=28741&hddCNPJEnte=87934675000196&AnoProjetoLDO=2013>. Acesso em: 13 dez. 2013.

GUERZONI FILHO, G. **Diagnóstico qualitativo e propostas para o regime previdenciário dos servidores públicos**. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160/28.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (IPERGS). **BIP**: boletim de informações previdenciárias. Porto Alegre: IPERGS, 2013.

NOGUEIRA, N. G. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de estado. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 81, n. 4, p. 75-91, 2011.

OLIVEIRA, J. A. de A.; TEIXEIRA, S. M. **(Im)previdência social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

PACHECO FILHO, C.; WINCKLER, C. R. Reforma da previdência: o ajuste no serviço público. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 221-248, mar. 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 13.757, de 15 de julho de 2011. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 18 jul. 2011. p. 2-3.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 18 jul. 2011a. p. 4-5.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 12.909, de 03 de março de 2008. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 4 mar. 2008. p. 1.

RIO GRANDE DO SUL. Projeto de Lei Complementar nº 189/2011, de 26 de maio de 2011. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa [do Estado do Rio Grande do Sul]**, Porto Alegre, 27 maio 2011b. Disponível em: <<http://www.cpers15nucleo.com.br/LEGISLA%C7%C3O/PLC-189-2011%20-%20Previd%EAncia.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas (TCERS). **Evolução das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos - RPPS**. 2013. Disponível em:

<<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:0::NO:::>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Medida liminar na ação direta de inconstitucionalidade nº 70051297778/TJRS**. Relator: Marco Aurélio Heinz. 2013a. Disponível em: <http://www3.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2013&codigo=261206>. Acesso em: 17 dez. 2013.

SANTOS, D. F. C. dos. **A previdência social no Brasil: 1923-2009 — uma visão econômica**. Porto Alegre: AGE, 2009.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.