

# Um diagnóstico do Regime Próprio de Previdência Social no Rio Grande do Sul: por que nossa insuficiência de recursos é a maior do Brasil?\*

Thiago Felker Andreis\*\*

Pedro Tonon Zuanazzi\*\*\*

Mauro Braz dos Santos\*\*\*\*

Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Pesquisador em Economia da Fundação de Economia e Estatística (FEE)  
Doutorando em Economia pela PUCRS, Pesquisador em Estatística da FEE

Pesquisador em Economia da FEE

## Resumo

O presente estudo busca responder por que o Rio Grande do Sul possui, dentre todos os estados da Federação, o maior nível de comprometimento de sua Receita Corrente Líquida com a Previdência de seus servidores. Após a investigação de diversas hipóteses, as conclusões são que houve a influência de um conjunto de fatores, podendo ser citados, como pontos principais, a contratação de um número elevado de professores em décadas anteriores e o alto percentual de idosos na população gaúcha.

**Palavras-chave:** Previdência Social; insuficiência de recursos; Rio Grande do Sul

## Abstract

*This paper intends to answer the following question: why does the State of Rio Grande do Sul, among all the states in Brazil, have the highest level of expenditure of its Current Net Revenue on the Social Security of its public workers. After investigating several hypotheses, the conclusions are that a number of factors have influenced the fiscal situation of the state, but the main reasons are the large number of teachers hired in previous decades and the high percentage of older adults in the state's population.*

**Keywords:** Social Security; resource insufficiency; State of Rio Grande do Sul

## 1 Introdução

---

O quadro atual das finanças públicas gaúchas revela um descompasso crônico entre receitas e despesas. Essa situação vem apresentando-se de maneira negativa há muitas décadas, com raras exceções. O que parece

---

\* Artigo apresentado no 8.º Encontro de Economia Gaúcha, realizado nos dias 19 e 20 de maio de 2016, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e pela Fundação de Economia e Estatística.

Artigo recebido em 18 jan. 2016.

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Azambuja

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

\*\*\* E-mail: pedro@fee.tche.br

\*\*\*\* E-mail: mauro@fee.tche.br

Os autores agradecem ao colega Jéfferson Augusto Colombo pelas suas contribuições na elaboração deste trabalho.

diferenciar sobremaneira o quadro atual daquele que acompanha os gaúchos há muito tempo é essencialmente a falta de alternativas de financiamento e a necessidade inescapável de enfrentamento da realidade que se colocou nos meses mais recentes.

Somente em 2014, a receita total do Estado alcançou os R\$ 41,5 bilhões, enquanto as despesas totais foram de R\$ 42,7 bilhões. O resultado orçamentário para o ano considerado, portanto, foi um déficit de R\$ 1,2 bilhão (Rio Grande do Sul, 2014). Dentro desse contexto, a questão do comprometimento dos recursos estatais com despesa de pessoal se apresenta como a mais relevante para a compreensão da magnitude da crise. Em 2014, despesas com pessoal e encargos no Rio Grande do Sul consumiram R\$ 21,6 bilhões, ou, em outros termos, o equivalente a 75,5% da Receita Corrente Líquida (Rio Grande do Sul, 2014).

A maior parte desse montante não será utilizada para pagamento da folha salarial de servidores ativos, mas, sim, de aposentados e pensionistas. Em 2014, do gasto com remuneração do Estado, para cada 100 reais pagos a servidores ativos, 118,84 reais foram pagos a inativos e pensionistas. De fato, desde 2011, o percentual gasto com inativos e pensionistas aumentou 22,86% em valores inflacionados e não apresenta sinais de que vá diminuir sua participação na despesa de pessoal nos próximos anos (Rio Grande do Sul, 2015).

Apenas em 2014, o Estado apresentou um déficit previdenciário de R\$ 7,3 bilhões no seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o equivalente a 25,5% de sua Receita Corrente Líquida (RCL). Se retirarmos das receitas as contribuições patronais, que são aportadas pelo próprio Estado, temos que a insuficiência de recursos (diferença entre a despesa previdenciária e as receitas de contribuição dos servidores) foi de 9,3 bilhões: 30,7% da RCL do Estado (Santos, 2015).

Ainda, conforme Santos (2015), esse valor é o maior percentual entre os de todos os estados brasileiros. Minas Gerais possui o segundo pior resultado, comprometendo 25,2% de sua Receita Corrente Líquida, seguido de Rio de Janeiro, com 24,0%, e Rio Grande do Norte, com 22,5%. As demais unidades da Federação comprometeram menos de 20%.

É importante fazer a ressalva, no entanto, de que somente a partir da Emenda Constitucional (EC) n.º 41/2003, a Previdência dos servidores públicos passou efetivamente a se construir dentro de uma lógica previdenciária, não tendo havido originalmente um período de acumulação. Ainda assim, consideramos a comparação dos Estados quanto às suas insuficiências de recursos extremamente relevante, pois ela atinge diretamente a complicada situação fiscal desses entes federativos.

Dentro das perspectivas apresentadas nesta **Introdução**, o presente estudo objetiva investigar, separadamente, hipóteses que expliquem por que o RS é o estado brasileiro com o maior comprometimento de gastos com a Previdência de seus servidores em relação à sua RCL. Além desta **Introdução**, a seção 2 analisa os antecedentes de estudos, leis e discussões políticas que ocorreram nos últimos anos; a seção 3 procura discutir as razões que levaram o RS a ser o estado com a maior insuficiência de recursos em relação à RCL; e a seção 4, por fim, apresenta as **Considerações finais**.

## 2 Antecedentes

Não são muitos os trabalhos que se debruçaram efetivamente sobre a questão da Previdência do servidor público no Estado do Rio Grande do Sul. De fato, o campo não oferece facilidades ao pesquisador. O tema da Previdência engloba áreas como finanças públicas, demografia, direito, ciências atuariais e outros tantos, com a presença constante de elementos políticos. As mudanças na legislação, nas últimas décadas, por exemplo, foram diversas e aconteceram tanto em nível constitucional quanto em nível infraconstitucional, federal e, também, nos demais entes federativos. Adicionalmente, o Poder Judiciário tem tido papel atuante nessa questão, limitando a atuação do legislador, especialmente do infraconstitucional.<sup>1</sup>

Um estudo importante sobre a Previdência no RS é o realizado por Santos e Calazans (2002). Os autores expuseram o expressivo crescimento das despesas com inativos no RS, no período entre os anos 90 e o início dos anos 2000, ainda antes da Emenda Constitucional n.º 41/2003. O aumento do peso relativo da folha com inativos e pensões é citado pelos autores como uma das principais causas da então deterioração dos números da Previdência do Estado. Segundo os autores, “[...] os gastos com inativos e pensionistas cresceram entre 1994 e 2000, saltando de R\$ 1,62 bilhão para R\$ 2,20 bilhões. Em termos reais, os gastos com inativos aumentaram

<sup>1</sup> Nesse ponto, foi emblemática a atuação do Judiciário gaúcho, que não permitiu a implementação, no Estado, de uma alíquota previdenciária de 14%, fazendo com que o legislador estadual tivesse de se limitar a um percentual menor. No caso, acabou prevalecendo uma alíquota de 13,25%.

35,5% nesse período, ao passo que, para os ativos, o aumento foi de apenas 1,8%” (Santos; Calazans, 2002, p. 3). No ano de 2000, inativos e pensionistas representavam 33,2% da RCL do Estado (Santos; Calazans, 2002).

Para Santos e Calazans (2002), dois pontos foram determinantes para o aumento da importância relativa do gasto com inativos no RS. Em primeiro lugar, o crescimento do número de matrículas de inativos no período por eles analisado; em segundo lugar, havia, na época, diferença entre o entendimento do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) e da Justiça gaúcha sobre o pagamento de pensões integrais ou com redutor. O IPERGS aplicava um redutor nas pensões por morte dos servidores, com base no Art. 27 da Lei Estadual n.º 7.672/82, de modo que a pensão corresponderia a uma quota familiar de 45% do salário-benefício, acrescida de 5% por dependente, até um total de 11 dependentes. Assim, só haveria a concessão de pensão integral a quem deixasse, após sua morte, o número limite de dependentes. O posicionamento do Judiciário, até a edição da Emenda Constitucional n.º 41/03, foi pela integralidade das pensões. É estimado que a integralização das pensões equivaleria a crescer 81,82% no valor normal da folha de pensões concedidas pelas regras do Art. 27 da Lei Estadual n.º 7.672/82, como calculava o IPERGS, no período analisado por Santos e Calazans (2002).

Outro trabalho é o desenvolvido por Santos (2014), em que o autor questiona, de maneira direta, a situação atual das finanças públicas gaúchas através da pergunta “o Rio Grande tem saída?”. Para tentar responder à pergunta, examina diversos pontos, dentre os quais merece destaque “[...] o problema previdenciário, o maior de todos” (Santos, 2014, p. 197). O autor conclui que a maioria das modificações necessárias nas regras previdenciárias envolvem alterações no texto da Constituição Federal, exigindo, portanto, um trabalho conjunto dos governadores de estados de convencimento do Congresso Nacional. Adicionalmente, expõe oito importantes sugestões para melhoria da Previdência no Estado (Santos, 2014).

De fato, alterações em regras constitucionais da Previdência já foram realizadas anteriormente. A Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, e a Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, representaram grandes mudanças nas regras gerais previdenciárias do País, muitas das quais aplicáveis aos RPPS dos estados. Assim, a mobilização política que Santos (2014) identifica como necessária é possível e já aconteceu na história política recente do Brasil. Ainda que essas Emendas não tenham solucionado o problema da Previdência, muito pior estaríamos se elas não tivessem sido realizadas. Conforme Tafner e Giambiagi (2011), apesar de ainda apresentar elevado déficit, o gasto do RPPS reflete uma situação anterior às reformas de 1998 e 2003. O elevado desequilíbrio decorre da existência de significativo estoque de servidores que se aposentaram com as regras antigas, muito condescendentes.

A propósito, a Constituição Federal de 1988 não previa uma lógica atuarial na Previdência dos servidores públicos, sendo a aposentadoria vista apenas como a continuidade de pagamentos ao servidor. Guerzoni Filho (2003, p. 1), antes da aprovação da EC n.º 41/2003, dizia que “[...] o principal problema do regime previdenciário dos servidores públicos e dos militares é que ele, simplesmente, não é previdenciário.”

No caso específico do RS, houve uma tentativa de modificação do sistema previdenciário já em 2007, com o Projeto de Lei n.º 393 daquele ano. Esse projeto previa a criação de um regime de Previdência Complementar no Estado, e, caso tivesse sido aprovado, o RS seria o primeiro ente da Federação a adotar um regime de Previdência Complementar para seus servidores. Tal tentativa, no entanto, restou infrutífera, e, apenas em 2011, houve um fato novo naquilo que diz respeito à Previdência do servidor estadual, com a criação de um fundo de capitalização (porém, não se tratava de Previdência complementar, ao contrário da proposta de 2007) para o pagamento dos benefícios. Tal fundo, denominado Fundoprev, foi apresentado pelo Governo como uma solução de longo prazo para a Previdência do Estado. O projeto de lei que daria origem ao Fundoprev o anunciava como

[...] uma solução estrutural para a Previdência Estadual, mantendo-a pública, permitindo a gestão paritária dos recursos previdenciários, apontando para o estancamento do passivo previdenciário e, por consequência, aumentando a capacidade de investimento do Estado (Rio Grande do Sul, 2011, p. 6).

Todavia, Andreis (2014, 2014a) conclui que, nos moldes atuais, a constituição desse fundo de capitalização não parece ser capaz de resolver os problemas estruturais da Previdência gaúcha, tendo em vista que o Fundoprev não é um sistema de Previdência complementar, visto que possui benefício definido, sendo responsabilidade do Governo cobrir possíveis déficits futuros, que provavelmente ocorrerão, dadas as projeções atuariais disponíveis.

Recentemente, a ideia de criação de uma Previdência complementar para os servidores retornou à agenda política do Estado, e, no ano de 2015, foi finalmente aprovada a instituição do Regime de Previdência Complementar do Rio Grande do Sul (RPC-RS). A Previdência Complementar no RS segue moldes semelhantes aos adotados pela União e por outros estados da Federação.

Assim, as aposentadorias e as pensões terão, como limite, o teto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O servidor que quiser obter benefícios acima do teto terá que realizar contribuições extras para o fundo de Previdência Complementar (RS-Prev). Essas contribuições poderão ser de, no máximo, 7,5% do valor do salário

que exceder o teto do INSS, com um aporte equivalente do Governo. O benefício da aposentadoria continua sendo definido, então, somente até o teto do INSS. Os valores que ultrapassam esse patamar ficam limitados ao valor aplicado nas contribuições extras e nos seus rendimentos. No entanto, ainda é muito cedo para identificar se a Previdência Complementar será uma solução definitiva para a questão da Previdência dos servidores do RS.

A magnitude da crise previdenciária do Estado certamente possui diversas causas que, em maior ou menor grau, contribuíram para que a situação adversa atual se instalasse nas finanças públicas. Ainda que existam estudos sobre a questão da Previdência no RS, eles são poucos, e ainda permanecem muitas questões a serem respondidas, especialmente naquilo que diz respeito a um diagnóstico mais detalhado de por que somos atualmente o estado mais comprometido com os gastos previdenciários.

### 3 Hipóteses para o RS ser líder em gastos previdenciários

Somos o estado mais comprometido com a Previdência por questões demográficas, como uma maior longevidade, ou porque nossos inativos possuem maiores salários? Somos mais benevolentes com pensões que outros estados ou contratamos servidores demasiadamente em anos anteriores?

Tendo como base a Tabela 1, que identifica que o RS é o estado com maior insuficiência de recursos em relação à Receita Corrente Líquida, nesta seção, elencamos e exploramos hipóteses a fim de responder por que o Estado se encontra atualmente nessa situação.

Tabela 1

Demonstrativo da situação previdenciária das unidades federativas do Brasil — 2014

UNIDADES FEDERATIVAS E BRASIL	DESPESA PREVIDENCIÁRIA (R\$ 1.000)	CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES (R\$ 1.000)	INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (%)	CONTRIBUIÇÃO/ DESPESA (%)
1 Rio Grande do Sul .....	10.649.320	1.343.592	30,70	12,60
2 Minas Gerais .....	13.977.894	1.820.991	25,20	13,00
3 Rio de Janeiro .....	13.160.316	1.751.667	24,00	13,30
4 Rio Grande do Norte ....	2.175.323	349.731	22,50	16,10
5 Santa Catarina .....	4.164.643	589.485	19,30	14,20
6 Alagoas .....	1.317.080	188.411	18,90	14,30
7 Paraná .....	6.583.960	1.104.039	18,50	16,80
8 Sergipe .....	1.469.212	306.246	18,50	20,80
9 Paraíba .....	1.598.137	272.029	16,50	17,00
10 Mato Grosso do Sul .....	1.681.440	328.168	16,00	19,50
11 Pernambuco .....	3.824.764	862.469	15,30	22,50
12 Espírito Santo .....	2.089.559	259.260	15,10	12,40
13 São Paulo .....	25.355.122	4.310.906	15,00	17,00
14 Piauí .....	1.230.136	260.800	15,00	21,20
15 Bahia .....	4.973.340	1.181.968	13,50	23,80
16 Mato Grosso .....	1.924.576	444.383	13,10	23,10
17 Ceará .....	2.411.915	498.285	12,80	20,70
18 Pará .....	2.593.801	612.643	12,70	23,60
19 Goiás .....	2.684.271	605.752	12,10	22,60
20 Maranhão .....	1.390.317	339.989	9,90	24,50
21 Acre .....	454.526	150.121	6,80	33,00
22 Distrito Federal .....	1.642.938	1.236.692	2,30	75,30
23 Tocantins .....	380.727	288.210	1,50	75,70
24 Rondônia .....	314.635	268.205	0,80	85,20
25 Amapá .....	40.910	60.535	-0,50	148,00
26 Roraima .....	11.949	59.938	-1,70	501,60
<b>BRASIL .....</b>	<b>107.422.231</b>	<b>19.494.516</b>	<b>13,60</b>	<b>18,10</b>

FONTE: Santos (2015).

NOTA: Os autores não obtiveram informações para o Estado do Amazonas.

### 3.1 Comparando as alíquotas de contribuição

A primeira hipótese a ser levantada, quando questionamos a má situação relativa do RS em termos de arrecadação insuficiente do RPPS, diz respeito às alíquotas aplicáveis. Poderíamos argumentar que o RS tem uma arrecadação de contribuição previdenciária menor do que a dos outros estados, por apresentar alíquotas menores do que as de outros membros da Federação. O que observamos, porém, é que tal situação pode até ter ocorrido em determinados momentos, em alguns casos específicos, mas, desde 2013, o Estado apresenta alíquotas superiores às da maioria dos estados da Federação.

A Tabela 2 traz a alíquota de contribuição previdenciária descontada dos servidores públicos civis no ano de 2013, para todas as unidades federativas. O que observamos é que o RS possui a segunda alíquota mais alta de contribuição, atrás apenas de Pernambuco, o que significa que essa hipótese não responde à nossa pergunta de pesquisa. Enquanto a maioria dos estados possui alíquota de contribuição de 11,00%, no RS, a alíquota é de 13,25%.

Tabela 2

Alíquotas previdenciárias descontadas dos servidores nas unidades federativas do Brasil — 2013

UNIDADES FEDERATIVAS	ALÍQUOTA (%)	UNIDADES FEDERATIVAS	ALÍQUOTA (%)
Pernambuco .....	13,50	Minas Gerais .....	11,00
Goiás .....	13,25	Mato Grosso do Sul	11,00
Rio Grande do Sul ...	13,25	Mato Grosso .....	11,00
Sergipe .....	13,00	Pará .....	11,00
Bahia .....	12,00	Paraíba .....	11,00
Piauí .....	12,00	Paraná .....	11,00
Acre .....	11,00	Rio de Janeiro .....	11,00
Alagoas .....	11,00	Rio Grande do Norte	11,00
Amazonas .....	11,00	Rondônia .....	11,00
Amapá .....	11,00	Roraima .....	11,00
Ceará .....	11,00	Santa Catarina .....	11,00
Distrito Federal .....	11,00	São Paulo .....	11,00
Espírito Santo .....	11,00	Tocantins .....	11,00
Maranhão .....	11,00		

FONTE: Brasil (2015).

Isso não significa, contudo, que o RS sempre teve alíquotas entre as maiores da Federação. De fato, enquanto alguns estados, desde logo após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 41/2003, passaram a manter a cobrança de uma alíquota igual para servidores civis e militares, o RS separou, até meados de 2013, esses dois grupos, em relação ao percentual de alíquota de contribuição previdenciária cobrada. No entanto, atualmente vigora, no RS, uma alíquota de 13,25% para todos os servidores, de modo que qualquer perda de arrecadação em relação a outros estados pode ajudar a explicar o quadro crítico em anos anteriores, mas não explica a insuficiência de recursos no ano de 2014, foco do presente estudo.

### 3.2 O perfil demográfico gaúcho exige mais da Previdência

O Brasil é um país de dimensões continentais, com diferenças significativas em sua população, de norte a sul. Ao passo que as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste — historicamente mais pobres — possuem menores renda e qualidade de vida, as Regiões Sul e Sudeste são conhecidas por um melhor desenvolvimento socioeconômico. Com maior acesso à saúde e à educação, os Estados dessas regiões tendem a ter maiores expectativas de vida e menores taxas de fecundidade, o que acarreta um envelhecimento populacional e um prolongamento da expectativa de sobrevivência após a aposentadoria.

Dessa forma, uma vez que as regras de tempo de contribuição e idade para a aposentadoria dos servidores públicos são regidas pela Constituição Federal, sendo iguais para todos os entes federativos, a hipótese levantada nesta subseção é de que a estrutura etária e a longevidade dos servidores gaúchos estejam contribuindo para conduzir o Estado a um maior comprometimento com a Previdência.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> No entanto, já houve diferenças no passado, como, por exemplo, a “Lei Suely”, que acrescia um sexto ao tempo de serviço para aposentadoria de servidor sem falta não justificada. Esse benefício durou por mais de 10 anos, até ser revogado, em 1969 (Oliveira, 2007).

Contudo, é preciso realizar a ressalva de que não há dados que permitam a comparabilidade das expectativas de vida dos servidores públicos, ou seja, é possível que os gaúchos vivam em média mais do que a população de estados da Região Nordeste, mas que essa longevidade não se reflita entre os servidores públicos estaduais, que, teoricamente, possuem um nível educacional mais elevado e um melhor acesso à saúde do que a população em geral. Ainda assim, optamos por comparar a população em geral no presente estudo, com a devida observação acima exposta, supondo que suas características são refletidas nos servidores públicos.

Além disso, o mais apropriado seria comparar as expectativas de sobrevivência após o servidor atingir determinada idade (60 anos, por exemplo), mas os dados existentes para a comparação dos estados brasileiros são da expectativa de vida ao nascer, que, por sua vez, possui uma alta correlação com a expectativa de sobrevivência por idade, o que torna sua análise válida.

Realizadas as ressalvas acima, a Tabela 3 expõe a expectativa de vida ao nascer, por unidade da Federação (UF), para os anos de 1980 e 2013. O RS liderava o *ranking* em 1980, com 67,8 anos para ambos os sexos; em 2013, o Estado ocupava a 5.<sup>a</sup> colocação, com 76,9 anos, atrás de Santa Catarina, Distrito Federal, São Paulo e Espírito Santo. Com exceção do Distrito Federal, até a 8.<sup>a</sup> posição, constam apenas estados do Sul e do Sudeste.

Em suma, aparentemente, a expectativa de vida ajuda a explicar por que os estados das Regiões Sul e Sudeste tendem a se comprometer mais com a Previdência: os aposentados dessas regiões usufruem por mais tempo dos benefícios, ao passo que o tempo de contribuição é homogêneo para todas as unidades da Federação.

Tabela 3

Expectativa de vida ao nascer, por unidades federativas, no Brasil — 1980 e 2013

UNIDADES FEDERATIVAS	1980			2013			ACRÉSCIMOS 1980-2013		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Santa Catarina .....	63,8	69,6	66,6	74,7	81,4	78,1	10,9	11,8	11,5
Distrito Federal .....	63,3	70,5	66,8	73,5	80,7	77,3	10,2	10,2	10,5
São Paulo .....	62,7	69,4	65,9	73,9	80,4	77,2	11,2	11,0	11,3
Espírito Santo .....	61,9	68,5	64,9	73,2	81,3	77,1	11,3	12,8	12,2
Rio Grande do Sul .....	64,8	71,0	67,8	73,4	80,3	76,9	8,6	9,3	9,1
Minas Gerais .....	61,1	66,1	63,5	73,5	79,4	76,4	12,4	13,3	12,9
Paraná .....	61,6	66,8	64,0	72,8	79,6	76,2	11,2	12,8	12,1
Rio de Janeiro .....	60,3	68,2	64,2	71,5	78,8	75,2	11,2	10,5	11,1
Rio Grande do Norte ..	55,5	61,0	58,2	71,0	79,0	75,0	15,5	18,0	16,8
Mato Grosso do Sul ....	61,8	66,2	63,8	71,3	78,4	74,7	9,6	12,2	10,9
Goiás .....	60,0	64,9	62,3	70,6	77,0	73,7	10,6	12,1	11,4
Mato Grosso .....	58,1	63,2	60,3	70,4	77,1	73,5	12,3	13,9	13,2
Ceará .....	56,0	62,0	59,0	69,2	77,2	73,2	13,2	15,1	14,2
Amapá .....	57,7	62,8	60,1	70,3	76,1	73,1	12,6	13,3	13,0
Acre .....	58,3	62,9	60,3	69,7	76,6	72,9	11,4	13,7	12,6
Bahia .....	57,3	62,3	59,7	68,4	77,4	72,7	11,1	15,0	13,0
Pernambuco .....	53,5	59,9	56,7	68,5	76,7	72,6	15,0	16,8	15,9
Tocantins .....	-	-	-	69,6	75,8	72,5	-	-	-
Paraíba .....	54,1	59,9	57,0	68,4	76,2	72,3	14,3	16,2	15,3
Sergipe .....	57,8	62,5	60,2	67,7	76,1	71,9	9,9	13,6	11,7
Pará .....	58,1	64,1	60,9	67,9	75,5	71,5	9,9	11,4	10,6
Amazonas .....	58,4	63,3	60,7	68,0	74,7	71,2	9,6	11,4	10,5
Rondônia .....	58,1	62,4	60,0	67,7	74,4	70,7	9,5	12,0	10,8
Roraima .....	56,3	62,1	59,0	68,1	73,4	70,6	11,7	11,4	11,5
Piauí .....	55,6	61,8	58,6	66,5	74,6	70,5	10,9	12,9	11,9
Alagoas .....	52,7	58,8	55,7	65,8	75,3	70,4	13,0	16,4	14,7
Maranhão .....	54,5	61,2	57,5	66,0	73,7	69,7	11,5	12,5	12,2

FONTE: IBGE (2014).

Ao compararmos o percentual da população idosa por unidade da Federação (Tabela 4), encontramos um ponto interessante: em 2015, o RS era o estado com maior percentual de idosos (15,7%), e as projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são de que, em 2030, essa liderança deverá permanecer (24,3%).

Tabela 4

Percentual da população por grupo de idade, por unidades federativas, ordenado por maior percentual de idosos em 2015, no Brasil — 2015 e 2030

UNIDADES FEDERATIVAS	2015				2030			
	População Total	De 0 a 14 Anos (%)	De 15 a 59 Anos (%)	60 Anos ou Mais (%)	População Total	De 0 a 14 Anos (%)	De 15 a 59 Anos (%)	60 anos ou Mais (%)
Rio Grande do Sul .....	11.247.972	19,7	64,6	15,7	11.542.948	15,5	60,2	24,3
Rio de Janeiro .....	16.550.024	20,1	65,3	14,6	17.441.020	16,0	61,7	22,3
São Paulo .....	44.396.484	20,8	66,2	13,1	48.437.934	16,0	63,0	21,0
Minas Gerais .....	20.869.101	21,4	65,6	13,0	22.194.468	16,3	62,9	20,8
Paraná .....	11.163.018	21,7	65,6	12,7	12.045.491	16,6	62,5	20,9
Santa Catarina .....	6.819.190	20,6	67,2	12,2	8.041.587	16,6	63,3	20,1
Espírito Santo .....	3.929.911	22,0	66,4	11,6	4.481.671	16,9	63,9	19,2
Paraíba .....	3.972.202	25,2	63,3	11,5	4.274.504	18,9	64,3	16,8
Rio grande do Norte .....	3.442.175	24,4	64,8	10,8	3.847.580	18,4	64,6	17,0
Pernambuco .....	9.345.603	25,1	64,2	10,7	10.112.795	18,8	64,5	16,7
Bahia .....	15.203.934	24,5	64,9	10,6	15.863.601	18,5	64,5	17,0
Ceará .....	8.905.225	25,3	64,1	10,6	9.566.063	19,0	64,7	16,2
Mato Grosso do Sul .....	2.651.235	24,5	64,9	10,5	3.027.926	18,5	64,1	17,4
Piauí .....	3.203.262	26,4	63,3	10,3	3.232.330	19,0	65,1	15,9
Goiás .....	6.610.681	22,8	67,0	10,1	7.712.596	17,4	66,0	16,5
Distrito Federal .....	2.914.830	21,3	69,3	9,4	3.773.409	17,2	66,5	16,4
Alagoas .....	3.340.502	28,2	62,7	9,2	3.514.114	20,3	64,8	14,9
Sergipe .....	2.242.937	25,9	65,0	9,1	2.534.193	19,4	65,8	14,8
Mato Grosso .....	3.265.486	24,9	66,2	8,9	3.750.469	18,7	65,3	16,0
Tocantins .....	1.515.126	27,7	63,7	8,6	1.736.235	20,1	66,0	13,9
Maranhão .....	6.904.241	30,9	60,8	8,3	7.374.604	21,9	65,7	12,4
Roraima .....	1.768.204	25,8	66,6	7,6	1.997.617	18,9	67,4	13,8
Pará .....	8.175.113	29,7	62,9	7,4	9.321.910	21,4	66,5	12,1
Acre .....	803.513	32,8	60,7	6,5	972.464	23,6	65,9	10,6
Amazonas .....	3.938.336	31,4	62,5	6,1	4.728.027	22,5	67,0	10,6
Roraima .....	505.665	31,8	62,6	5,6	618.057	22,4	67,3	10,3
Amapá .....	766.679	32,6	62,1	5,3	983.304	22,6	67,3	10,1

FONTE: IBGE (2015).

É curioso que o RS seja o estado mais envelhecido do Brasil, sem possuir a maior expectativa de vida (além de não possuir a menor taxa de fecundidade).<sup>3</sup> Uma possível explicação para isso é que, dentre os estados com maior expectativa de vida e menor taxa de fecundidade que o RS, todos possuem saldo migratório positivo ao longo das décadas, gerado, principalmente, pela imigração de jovens, compensando o envelhecimento causado pelo crescimento populacional vegetativo<sup>4</sup>. O RS, por sua vez, além de possuir elevada expectativa de vida e baixa taxa de fecundidade (se comparado à média nacional), possui taxa líquida migratória levemente negativa, ou seja, perde população por migração, o que faz com que o Estado não tenha essa compensação que possuem os outros estados das Regiões Sul e Sudeste, tornando-o a UF mais envelhecida do País.

Essa análise se torna mais evidente na Tabela 5. O crescimento da população de idosos no RS, entre 2000 e 2015, foi de 169%, abaixo de outros estados que também possuem alta expectativa de vida, como Santa Catarina (197%), Espírito Santo (186%), Paraná (179%) e São Paulo (179%). No entanto, o RS obteve o menor crescimento nos grupos etários de 0 a 14 anos (82%) e de 15 a 59 anos (111%), o que ajuda a explicar o maior envelhecimento do RS em relação aos demais estados do Sul e do Sudeste. Conforme Camarano e Kanso (2007), esses dois processos, de envelhecimento pela base (menos jovens) e de envelhecimento pelo topo (mais idosos), contribuem para o envelhecimento populacional.

<sup>3</sup> Conforme o **Censo Demográfico 2010** (IBGE, 2012), o Estado possuía a quinta menor taxa de fecundidade, com 1,75 filhos por mulher, atrás de São Paulo (1,67), Rio de Janeiro (1,68), Santa Catarina (1,72) e Distrito Federal (1,74).

<sup>4</sup> Trata-se do crescimento populacional causado apenas por nascimentos e óbitos, desconsiderando o saldo migratório.

Tabela 5

Variação da população, por unidades federativas e faixa etária, no Brasil — 2000-15

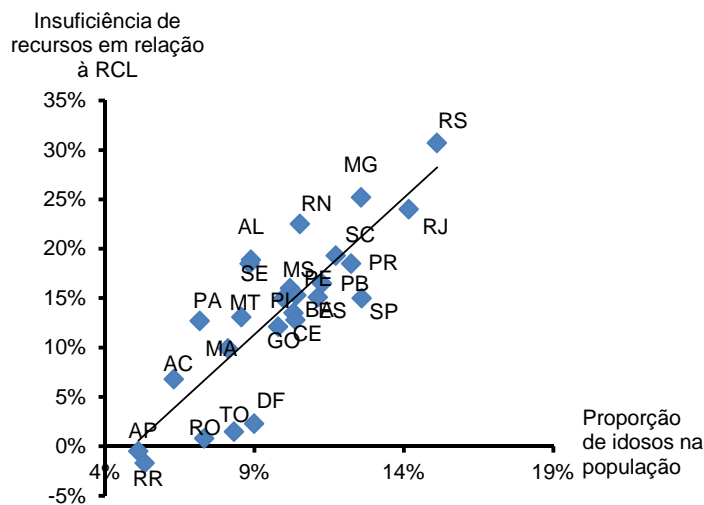
UNIDADES FEDERATIVAS	DE 0 A 14 ANOS	DE 15 A 59 ANOS	60 ANOS OU MAIS (%)
Rio Grande do Sul .....	82,3	111,3	169,1
Rio de Janeiro .....	87,2	113,9	160,9
São Paulo .....	91,4	120,1	178,9
Minas Gerais .....	85,8	120,5	168,1
Paraná .....	86,5	120,6	179,0
Piauí .....	86,9	121,3	142,2
Bahia .....	84,4	122,5	153,7
Pernambuco .....	91,5	123,4	145,0
Paraíba .....	90,9	123,9	133,2
Alagoas .....	91,1	125,7	153,9
Espírito Santo .....	92,7	129,4	186,3
Ceará .....	87,0	130,6	147,0
Maranhão .....	97,5	130,9	142,8
Mato Grosso do Sul .....	98,6	131,4	179,3
Santa Catarina .....	90,2	131,9	197,4
Rio Grande do Norte .....	92,4	132,5	151,5
Sergipe .....	94,2	135,1	159,6
Mato Grosso .....	98,9	135,4	204,3
Goiás .....	100,5	137,5	191,1
Rondônia .....	93,4	139,6	191,4
Tocantins .....	99,2	140,6	169,9
Pará .....	100,8	141,6	174,4
Distrito Federal .....	102,0	145,2	252,0
Acre .....	113,6	150,2	170,2
Amazonas .....	109,3	153,1	180,1
Roraima .....	121,9	164,9	220,2
Amapá .....	124,6	170,1	216,3

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2015).

De fato, o envelhecimento dos estados brasileiros possui uma associação direta com a proporção da insuficiência de recursos em relação à Receita Corrente Líquida. O Gráfico 1 apresenta essa associação, em que os estados com maior percentual de população idosa também possuem uma situação mais crítica na Previdência.

Gráfico 1

Relação entre a insuficiência da Receita Corrente Líquida (RCL) e a proporção de idosos na população do Brasil — 2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Santos (2015).  
IBGE (2015).



Essa relação pode ocorrer por dois motivos principais. Primeiramente, podemos supor que o perfil etário dos servidores públicos, de certa forma, é um reflexo do perfil etário da população em geral. Assim, estados mais envelhecidos também tendem a ter uma parcela maior de servidores aposentados. Em segundo lugar, os estados com maior expectativa de vida também são aqueles historicamente mais ricos, que ampliaram sua máquina pública há mais tempo, contratando um elevado contingente de servidores, que hoje estão aposentados.

Podemos inferir, nesta subseção, que o fato de os gaúchos serem longevos contribui substancialmente para um pagamento de benefícios aos aposentados por mais tempo do que pagam estados com menor expectativa de vida (principalmente do Norte e do Nordeste). No entanto, essa mesma explicação não é válida para a comparação com os estados do Sul e do Sudeste. Ainda assim, somos a UF mais envelhecida do Brasil, porque não atraímos população por migração como os demais estados das Regiões Sul e Sudeste.

Dessa forma, esse envelhecimento populacional parece estar contribuindo para tornar o RS no estado com maior insuficiência de recursos em relação à RCL. Embora a maior parte da literatura que relaciona o envelhecimento populacional com os gastos previdenciários se refira ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (Giambiagi *et al.*, 2004; Giambiagi; Tafner, 2007), conforme vimos nesta subseção, o envelhecimento parece se refletir nos servidores públicos, gerando um maior gasto também no RPPS dos estados.

### 3.3 O Estado contratou servidores em excesso para o seu tamanho

Possivelmente, o elevado gasto de pessoal com servidores inativos seja consequência de um grande número de contratações em períodos passados, que podem ter sido demasiadas para o porte do RS, se comparado a outros estados.

Essa hipótese se intensifica quando confrontamos o percentual de vínculos ativos sobre o total por UF (Tabela 6). Conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social, o RS era, em 2007, o segundo estado brasileiro com menor participação de vínculos ativos, atrás apenas do Rio de Janeiro. Se considerarmos que a maior parte dos aposentados de hoje ingressaram no serviço público há mais de 30 anos, então precisaríamos de uma série histórica retroativa à década de 70 para analisar essa hipótese com maior precisão.

Tabela 6

Quantidade de servidores do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) por tipo de servidor, nas unidades federativas do Brasil — 2007

UNIDADES FEDERATIVAS	ATIVOS	INATIVOS	PENSIONISTAS	ATIVO/TOTAL (%)
Rio de Janeiro .....	486.403	234.474	126.913	57,4
Rio Grande do Sul .....	310.676	152.282	60.691	59,3
Bahia .....	183.767	88.153	22.449	62,4
Espírito Santo .....	63.817	26.565	7.774	65,0
Distrito Federal .....	106.063	36.020	13.738	68,1
Santa Catarina .....	115.147	41.788	11.350	68,4
Pernambuco .....	218.533	68.782	27.489	69,4
Paraíba .....	94.410	29.664	11.573	69,6
Paraná .....	274.626	88.239	29.698	70,0
São Paulo .....	973.799	310.966	99.899	70,3
Pará .....	105.111	32.555	8.929	71,7
Sergipe .....	52.044	14.904	5.365	72,0
Rio Grande do Norte .....	78.044	21.827	8.161	72,2
Piauí .....	67.172	16.112	9.107	72,7
Minas Gerais .....	450.308	154.089	10.813	73,2
Alagoas .....	78.511	20.171	8.312	73,4
Goiás .....	174.274	47.599	13.607	74,0
Mato Grosso do Sul .....	74.213	17.248	4.387	77,4
Mato Grosso .....	83.369	16.769	6.796	78,0
Maranhão .....	98.384	20.189	7.076	78,3
Amazonas .....	114.103	20.066	6.879	80,9
Acre .....	27.158	3.575	1.651	83,9
Ceará .....	147.924	13.824	5.534	88,4
Tocantins .....	38.740	3.946	1.037	88,6
Rondônia .....	60.964	3.122	1.999	92,3
Amapá .....	24.897	551	600	95,6
Roraima .....	16.743	153	101	98,5

FONTE: Anuário Estatístico da Previdência Social (2007).

Infelizmente, as estatísticas de quantitativo e contratação de servidores para os estados brasileiros são escassas, principalmente quando buscamos dados de décadas anteriores. No caso do RS, o número de vínculos é disponibilizado desde 2002, no Boletim Informativo de Pessoal, divulgado pela Secretaria da Fazenda do Estado. Em nossa busca, não encontramos dados públicos mais antigos.

Além disso, nos deparamos com dificuldades em obter esses dados para outras unidades da Federação. Após realizar a busca em bases e relatórios públicos, sem obtermos sucesso, solicitamos informações aos Governos Estaduais de sete estados<sup>5</sup> (RS, SC, PR, SP, RJ, MG e BA) via lei de acesso à informação, questionando o número de servidores públicos nos anos de 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. No entanto, nenhum estado repassou essas informações.

Apesar dos dados escassos, podemos realizar, nesta subseção, algumas suposições. Se o RS possuía, em 2007, a segunda maior proporção de inativos e pensionistas (como mostrado na Tabela 6), surgem duas possibilidades: talvez, em algum momento da sua história, as contratações tenham sido demasiadas ou então a crise financeira atual do Estado faz com que o número de ativos seja baixo, se confrontado com o das demais UFs, o que reduz a relação de vínculos ativos por vínculos totais.

Na busca por responder a essa questão, a Tabela 7 compara a proporção por tipo de vínculo em relação à população de 2007 dos estados brasileiros. Naquele ano, o RS tinha a terceira maior relação para vínculos totais do Brasil (4,83%), atrás do Distrito Federal (6,40%) e do Rio de Janeiro (5,39%). No entanto, quando analisada essa relação somente para os ativos, o RS é o 10.<sup>o</sup> colocado (2,87%); para os inativos, é o terceiro (1,41%) e, para os pensionistas, também é o terceiro (0,56%).

Tabela 7

Quantidade de servidores dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) em relação à população, por tipo de servidor, nas unidades federativas do Brasil — 2007

UNIDADES FEDERATIVAS	ATIVOS/ POPULAÇÃO		INATIVOS/ POPULAÇÃO		PENSIONISTAS/ POPULAÇÃO		TOTAL DE VÍNCULOS/ POPULAÇÃO	
	%	Ordem	%	Ordem	%	Ordem	%	Ordem
Distrito Federal .....	4,36	1. <sup>o</sup>	1,48	2. <sup>o</sup>	0,56	2. <sup>o</sup>	6,40	1. <sup>o</sup>
Rio de Janeiro .....	3,09	8. <sup>o</sup>	1,49	1. <sup>o</sup>	0,81	1. <sup>o</sup>	5,39	2. <sup>o</sup>
Rio Grande do Sul ...	2,87	10. <sup>o</sup>	1,41	3. <sup>o</sup>	0,56	3. <sup>o</sup>	4,83	3. <sup>o</sup>
Acre .....	3,93	3. <sup>o</sup>	0,52	20. <sup>o</sup>	0,24	12. <sup>o</sup>	4,69	4. <sup>o</sup>
Amazonas .....	3,36	6. <sup>o</sup>	0,59	17. <sup>o</sup>	0,20	16. <sup>o</sup>	4,16	5. <sup>o</sup>
Rondônia .....	3,83	5. <sup>o</sup>	0,20	24. <sup>o</sup>	0,13	20. <sup>o</sup>	4,15	6. <sup>o</sup>
Amapá .....	3,93	2. <sup>o</sup>	0,09	26. <sup>o</sup>	0,09	23. <sup>o</sup>	4,11	7. <sup>o</sup>
Mato Grosso do Sul	3,12	7. <sup>o</sup>	0,72	12. <sup>o</sup>	0,18	18. <sup>o</sup>	4,02	8. <sup>o</sup>
Goiás .....	2,98	9. <sup>o</sup>	0,81	5. <sup>o</sup>	0,23	14. <sup>o</sup>	4,02	9. <sup>o</sup>
Roraima .....	3,91	4. <sup>o</sup>	0,04	27. <sup>o</sup>	0,02	27. <sup>o</sup>	3,97	10. <sup>o</sup>
Paraná .....	2,63	13. <sup>o</sup>	0,85	4. <sup>o</sup>	0,28	7. <sup>o</sup>	3,76	11. <sup>o</sup>
Mato Grosso .....	2,87	11. <sup>o</sup>	0,58	18. <sup>o</sup>	0,23	13. <sup>o</sup>	3,67	12. <sup>o</sup>
Paraíba .....	2,54	15. <sup>o</sup>	0,80	6. <sup>o</sup>	0,31	5. <sup>o</sup>	3,65	13. <sup>o</sup>
Pernambuco .....	2,50	16. <sup>o</sup>	0,79	7. <sup>o</sup>	0,31	4. <sup>o</sup>	3,60	14. <sup>o</sup>
Sergipe .....	2,55	14. <sup>o</sup>	0,73	11. <sup>o</sup>	0,26	9. <sup>o</sup>	3,55	15. <sup>o</sup>
Rio Grande do Norte	2,48	18. <sup>o</sup>	0,69	13. <sup>o</sup>	0,26	10. <sup>o</sup>	3,43	16. <sup>o</sup>
Alagoas .....	2,49	17. <sup>o</sup>	0,64	15. <sup>o</sup>	0,26	8. <sup>o</sup>	3,40	17. <sup>o</sup>
São Paulo .....	2,36	19. <sup>o</sup>	0,75	9. <sup>o</sup>	0,24	11. <sup>o</sup>	3,36	18. <sup>o</sup>
Tocantins .....	2,86	12. <sup>o</sup>	0,29	23. <sup>o</sup>	0,08	24. <sup>o</sup>	3,23	19. <sup>o</sup>
Minas Gerais .....	2,30	20. <sup>o</sup>	0,79	8. <sup>o</sup>	0,06	26. <sup>o</sup>	3,14	20. <sup>o</sup>
Piauí .....	2,18	21. <sup>o</sup>	0,52	19. <sup>o</sup>	0,30	6. <sup>o</sup>	3,00	21. <sup>o</sup>
Santa Catarina .....	1,90	22. <sup>o</sup>	0,69	14. <sup>o</sup>	0,19	17. <sup>o</sup>	2,77	22. <sup>o</sup>
Espírito Santo .....	1,80	23. <sup>o</sup>	0,75	10. <sup>o</sup>	0,22	15. <sup>o</sup>	2,76	23. <sup>o</sup>
Bahia .....	1,27	27. <sup>o</sup>	0,61	16. <sup>o</sup>	0,16	19. <sup>o</sup>	2,04	24. <sup>o</sup>
Pará .....	1,44	26. <sup>o</sup>	0,45	21. <sup>o</sup>	0,12	21. <sup>o</sup>	2,01	25. <sup>o</sup>
Ceará .....	1,78	24. <sup>o</sup>	0,17	25. <sup>o</sup>	0,07	25. <sup>o</sup>	2,01	26. <sup>o</sup>
Maranhão .....	1,54	25. <sup>o</sup>	0,32	22. <sup>o</sup>	0,11	22. <sup>o</sup>	1,97	27. <sup>o</sup>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2015).

Anuário Estatístico da Previdência Social (2007).

<sup>5</sup> Escolhemos esses estados por possuírem algumas semelhanças com o RS: construíram uma máquina pública há mais tempo e possuem um nível de envelhecimento maior, bem como uma expectativa de vida mais elevada.

Esses percentuais indicam que a relação ativos/inativos do RS é desfavorável, principalmente pelo elevado número de inativos e pensionistas, pois, naquilo que diz respeito ao quantitativo de ativos, está em uma posição intermediária dentre os estados brasileiros, ou seja, é, sim, provável que, em algum momento, a estrutura do RS tenha sido desproporcional ao seu tamanho, em termos de servidores por habitante.

Apesar das dificuldades de encontrarmos dados públicos definitivos que permitam uma inferência direta sobre esse inchamento da máquina pública no RS, nas décadas anteriores, um ponto em particular vai ao encontro do raciocínio exposto acima e parece confirmar as hipóteses levantadas. Segundo dados do Ministério da Educação (MEC), em 2007, o RS era o estado com o perfil mais envelhecido de professores servidores, conforme observamos na Tabela 8.

Tabela 8

Percentual de professores servidores, por faixa etária, em unidades federativas selecionadas do Brasil — 2007

FAIXA ETÁRIA	RS	SC	PR	SP	RJ	MG	ES	DF	BA
Até 24 anos .....	5,04	7,63	5,45	4,47	5,12	4,36	6,22	3,09	8,38
De 25 a 32 anos .....	20,99	27,34	26,20	22,21	22,18	24,91	28,54	26,97	30,62
De 33 a 40 anos .....	22,85	27,81	29,33	26,86	24,45	26,72	26,75	33,86	27,66
De 41 a 50 anos .....	34,77	28,52	27,53	31,18	30,90	32,44	27,56	27,57	24,43
Mais de 50 anos .....	16,36	8,70	11,49	15,28	17,35	11,57	10,93	8,51	8,91

FONTE: Brasil (2015a).

Assim, no ano de 2007, os professores com idade acima dos 41 anos correspondiam a 51,13% do total de professores ativos do RS. Esse é o maior percentual entre os estados considerados. O fato de os dados serem relativos ao ano de 2007 não prejudica a análise, mas, ao contrário, demonstra que muitos dos professores do RS que se encontravam, naquele ano, nas últimas faixas etárias já devem estar aposentados. Em outros termos, já em 2007, o RS tinha o maior contingente de professores, entre os nove estados analisados, aptos a passarem para a inatividade. O Estado já apresentava, portanto, o quadro mais envelhecido de professores.

Analisando apenas o RS ao longo dos anos, a Tabela 9 apresenta a variação no número de ativos, inativos e pensionistas de 2002 a 2014, para a Administração Direta e as Autarquias (formadas, essencialmente, por servidores públicos). No período, para a soma das duas administrações, verificamos uma redução de 6,23% no número de ativos, além de uma queda no número de pensionistas (7,64%). Entretanto o número de inativos apresentou crescimento de 29,45%, o que reforça a hipótese de o Estado ter contratado servidores demasiadamente no passado. Assim, o crescimento do número total de vínculos foi de 5,62%. Apenas de 2007 a 2014, o número de inativos cresceu 19,49%, enquanto o de ativos decresceu 1,55%, um indicativo de que o cenário mostrado na Tabela 9, em que o RS possuía a segunda menor proporção de ativos em relação ao total de vínculos, pode ter-se agravado desde 2007.

Tabela 9

Vínculos ativos, inativos e pensionistas da Administração Direta e das Autarquias no RS — 2002-14

DATAS	DIRETA				AUTARQUIA				ADMINISTRAÇÃO DIRETA + AUTARQUIAS			
	Ativos	Inativos	Pensionistas	Total	Ativos	Inativos	Pensionistas	Total	Ativos	Inativos	Pensionistas	Total
Dez./02	174.248	110.968	1.812	287.028	4.337	6.107	48.948	59.392	178.585	117.075	50.760	346.420
Dez./03	175.791	114.314	1.740	291.845	4.042	5.904	48.689	58.635	179.833	120.218	50.429	350.480
Dez./04	177.046	116.137	1.656	294.839	3.888	5.768	48.995	58.651	180.934	121.905	50.651	353.490
Dez./05	173.958	117.280	1.663	292.901	3.786	5.574	49.168	58.528	177.744	122.854	50.831	351.429
Dez./06	173.389	118.860	1.512	293.761	3.785	5.393	49.531	58.709	177.174	124.253	51.043	352.470
Dez./07	166.560	121.609	1.377	289.546	3.538	5.219	49.048	57.805	170.098	126.828	50.425	347.351
Dez./08	161.843	125.627	1.301	288.771	3.363	5.204	48.804	57.371	165.206	130.831	50.105	346.142
Dez./09	163.521	130.330	1.273	295.124	3.678	5.053	48.307	57.038	167.199	135.383	49.580	352.162
Dez./10	162.844	132.734	1.274	296.852	3.649	5.083	47.604	56.336	166.493	137.817	48.878	353.188
Dez./11	162.120	136.887	974	299.981	3.602	5.114	47.557	56.273	165.722	142.001	48.531	356.254
Dez./12	166.767	140.373	946	308.086	3.548	5.066	47.765	56.379	170.315	145.439	48.711	364.465
Dez./13	162.577	143.221	971	306.769	3.473	5.087	46.337	54.897	166.050	148.308	47.308	361.666
Dez./14	163.751	146.661	961	311.373	3.717	4.888	45.921	54.526	167.468	151.549	46.882	365.899

FONTE: Sefaz (BOLETIM..., 2015).

O que observamos, portanto, é que, apesar da expressiva redução no número de vínculos ativos da Administração Pública estadual, o crescimento das matrículas de servidores inativos é suficiente para dar causa a um aumento no número total de vínculos. Em outros termos, o número de novos concursados que entram no serviço público anualmente não é suficiente para repor o número daqueles que passam à inatividade, causando uma queda no número de ativos e um incremento no número total de vínculos.

### 3.4 A política de pessoal foi onerosa para o Estado

Uma possível explicação para a elevada insuficiência de recursos da previdência do RS é que as regras de aposentadoria e de política de pessoal possivelmente sejam mais benéficas para os servidores do que as de outros estados da Federação. Poderíamos argumentar que, de alguma forma, o RS privilegiou seus servidores em relação aos demais estados em questões como integralidade de pensões, incorporação de funções gratificadas (FGs), altos salários e isonomia entre ativos e inativos.

Sobre a paridade entre funcionários públicos ativos e inativos, a Constituição de 1988 assegurou aos aposentados a paridade plena no valor do salário e nos benefícios, o que foi extinto pela Emenda Constitucional 41 de 2003, para aqueles que não tivessem ainda direito adquirido, ou seja, os estados não legislam sobre a questão da paridade entre ativos e inativos. Assim, ela não ajuda a diferenciar os gastos previdenciários do Rio Grande do Sul em relação aos dos demais estados do Brasil.

Já no que tange aos salários, há diferenças. Contudo, os vencimentos do funcionalismo do RS se mostram semelhantes aos das demais UFs do Sul e do Sudeste e aos do DF (Tabela 10). Conforme o Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA) do RS, em 2014, os servidores homens ativos do Estado ganhavam, em média, R\$ 4.300,42, enquanto as mulheres ganhavam R\$ 2.633,05. Dentre os inativos, os vencimentos médios dos homens eram de R\$ 5.419,61, e os das mulheres eram de R\$ 2.695,08. Todos esses valores encontravam-se em níveis intermediários em relação aos dos estados selecionados, dando indícios de que a política salarial não possui uma implicação direta na complicada situação do RPPS do RS.

Tabela 10

Salário médio mensal dos servidores públicos, por tipo de vínculo e sexo, em unidades federativas selecionadas do Brasil — 2015

DISCRIMINAÇÃO	RS	SC	PR	SP	RJ	MG	ES	DF	BA
(R\$)									
<b>Ativos</b>									
Homens .....	4.300,42	4.424,94	6.496,22	4.914,16	3.069,53	3.809,91	4.065,44	6.380,16	3.893,14
Mulheres .....	2.633,05	3.687,40	4.567,92	3.949,73	3.016,35	2.136,89	3.324,15	5.847,08	3.521,34
<b>Inativos</b>									
Homens .....	5.419,61	6.160,84	-	5.753,34	4.226,78	6.154,19	6.294,81	6.218,13	4.441,75
Mulheres .....	2.695,08	3.591,57	2.903,02	2.888,86	2.666,53	1.979,64	2.261,30	7.321,29	2.440,87
<b>Pensionistas</b>									
Homens .....	2.696,96	2.747,92	2.181,44	2.304,25	2.232,32	1.639,98	1.589,66	5.025,41	1.638,18
Mulheres .....	3.211,20	4.453,98	4.423,94	3.307,62	2.993,17	3.314,18	4.336,12	4.900,17	2.237,58

FONTE: Demonstrativo de resultados de avaliação atuarial (BRASIL, 2015).

NOTA: Os dados de inativos homens para o Paraná estavam indisponíveis.

Essa análise se intensifica se compararmos o salário da Polícia Militar, em que, segundo a Associação Nacional de Entidades Representativas de Policiais Militares e Bombeiros Militares (ANERMB), o Rio Grande do Sul estava em 25.º lugar em 2015, com salário médio de R\$ 2.632,88.<sup>6</sup> Já um levantamento produzido pelo portal G1 EDUCAÇÃO, em matéria publicada em junho de 2015, faz uma comparação entre o salário-base mensal dos professores estaduais com licenciatura.<sup>7</sup> Os professores do Rio Grande do Sul ficam em 20.º lugar, com salário-base mensal de R\$ 2.331,38, abaixo da média, que ficou em R\$ 2.711,48. Portanto, não existem evidências claras que sustentem a ideia de que o Estado do Rio Grande do Sul possui um nível de gasto previdenciário mais

<sup>6</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES (ANERMB). **Salário das polícias militares no Brasil em 2015**. 2015. Disponível em: <<http://anerm.com.br/?p=840>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

<sup>7</sup> PROFESSOR estadual com licenciatura ganha em média R\$ 16,95 por hora. **Globo.com**, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/06/professor-estadual-com-licenciatura-ganha-em-media-r-1695-por-hora.html>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

elevado por adotar políticas salariais menos restritivas do que outros Estados. O salário médio da Polícia Militar está entre os menores, assim como o dos professores, que também é inferior ao de muitos estados.

Ainda quanto aos professores e aos militares, é importante destacar os efeitos das aposentadorias especiais (que abrangem, também, as funcionárias públicas mulheres). Os funcionários desses órgãos apresentam um benefício peculiar: tanto os policiais militares quanto os professores podem aposentar-se com 30 anos de serviço (se homem) e 25 anos de serviço (se mulher), sendo que, no caso da Polícia, não existe idade mínima. Nesse sentido, uma hipótese é de que o RS tenha uma participação maior de aposentadorias especiais (dentre mulheres, professores e policiais militares).

Segundo Santos (2014), órgãos da Secretaria de Segurança e da Secretaria da Educação apresentam comportamento crescente na despesa com inativos. Entre janeiro de 1999 e dezembro de 2012, o gasto com inativos da Brigada Militar passou de 15,65% para 18,36%. Já a despesa com inativos da Secretaria da Educação variou de 33,01% para 41,10%, no mesmo período.

Diretamente relacionado a esse ponto, o perfil de gênero dos profissionais de Educação afeta o RS diferentemente dos outros estados. Sabemos que as professoras possuem a possibilidade de aposentadoria cinco anos antes dos seus colegas de profissão do sexo masculino. Adicionalmente, vivem mais do que os homens, uma vez que a expectativa de vida das mulheres é superior. A Tabela 11 mostra o perfil de gênero dos professores de estados selecionados para o ano de 2007.

Tabela 11

Percentual de professores homens e mulheres sobre o total em unidades federativas selecionadas do Brasil — 2007

SEXO	RS	SC	PR	SP	RJ	MG	ES	DF	BA	(%)
Homens .....	13,03	17,50	14,07	17,15	18,40	15,16	17,07	20,97	18,34	
Mulheres .....	86,97	82,50	85,93	82,85	81,60	84,84	82,93	79,03	81,66	

FONTE: Brasil (2015a).

Podemos perceber que o RS possuía, em 2007, o maior percentual de professores do sexo feminino entre os estados analisados. Ter mais professoras significa mais profissionais se aposentando antes e usufruindo dos benefícios previdenciários por mais tempo.

Outro ponto de debate é quanto à integralidade dos vencimentos pagos aos pensionistas. Desde a EC n.º 41, de 2003, é previsto, na Constituição Federal, um redutor para a concessão de pensões por morte de servidores ligados aos RPPS. Ainda em âmbito federal, a Lei n.º 10.887, de 18 de junho de 2004, regulamentou a emenda constitucional em tela, tornando essa regra aplicável a todos os estados da Federação, inclusive o RS. Isso significa que, desde 2004, o RS e os demais entes da Federação não aplicam a concessão de novas pensões com integralidade.

No entanto, as regras relativas a esse ponto sofreram muitas mudanças ao longo do tempo. Até o advento da Constituição Federal de 1988, as pensões no Estado eram pagas com base na regra prevista na Lei Estadual n.º 7.716/82, consistindo num percentual sobre o valor da remuneração do servidor, que iniciava em 45% e aumentava conforme o número de dependentes. A partir da Constituição Federal de 1988, a regra passou a ser a integralidade e, ainda que o RS, durante muitos anos, tenha inicialmente pago pensões não integrais, o Judiciário impunha a obrigatoriedade da integralidade, criando-se uma verdadeira indústria da advocacia em torno da integralidade das pensões. Apenas a partir de 2004, a integralidade foi extinta para os novos servidores, mas seus efeitos permaneceram para muitos beneficiários, que continuarão a receber pensões integrais com base em seu direito adquirido.

Assim, hoje em dia, a questão da integralidade das pensões está superada para novas concessões. Entretanto, o interstício durante o qual foi autorizada a concessão de pensões integrais deu origem a dois problemas. O primeiro foi a criação de um passivo no Judiciário relativo à concessão da integralidade das pensões que administrativamente eram negadas pelo Estado. Muitos cônjuges sobreviventes pediram a integralidade na justiça e ganharam o benefício, e os valores referentes às pensões não pagas tornaram-se precatórios do Estado. O segundo problema é que, ainda que as novas pensões não mais paguem a integralidade, existe um número muito grande de pensões com esse benefício e que continuarão a pagá-lo pelos anos vindouros. Inexistem, porém, dados públicos que forneçam o detalhamento de qual é o percentual das pensões que gozam da integralidade.

De qualquer modo, sabemos que, desde 2004, todos os estados seguem a mesma regra referente às pensões. O período anterior, todavia, mostra-se mais nebuloso. É sabido que, no RS, houve uma grande disputa entre o entendimento do Judiciário e o do Executivo, prevalecendo o do Judiciário (pela integralidade) e certamente

causando impacto negativo no orçamento do Estado. Quanto à situação nos outros estados, faltam dados para que possamos comparar o cenário pré-2004.

Por fim, um ponto que não pode ser desconsiderado na análise da política de pessoal e dos seus efeitos é a questão da repercussão das FGs na folha dos servidores, especialmente naquilo que diz respeito à sua incorporação ou não aos benefícios previdenciários. Esse é um ponto de suma importância, mas que traz consigo inúmeras dificuldades na busca de dados. No entanto, podemos tecer algumas observações preliminares sobre a política de FGs, ainda que faltem dados que permitam conclusões mais definitivas.

O RS possui uma política antiga de incorporação de FGs aos benefícios previdenciários e que, ainda hoje, persiste. A Lei Complementar n.º 10.098/1994 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do RS) permite, desde que atingidas certas condições, a incorporação de FGs aos vencimentos do cargo e aos benefícios dele resultantes. No entanto, a situação do RS não é seguida por todos os estados. Podemos citar SC e MG como exemplos de estados que não seguem a política do RS.

No caso de SC, desde 1993, o Estatuto dos Servidores Civis do Estado prevê, em seu Art. 91, que as funções gratificadas não se incorporam aos vencimentos dos servidores. De forma semelhante, desde 1998, o Estado de MG não incorpora FGs aos vencimentos de seus servidores, para qualquer efeito. Infelizmente, faltam dados comparativos para que seja possível tecer uma análise robusta acerca da influência das FGs na Previdência do RS, mas podemos perceber, desde já, que, nesse ponto, em particular, o Estado pode estar beneficiando mais os servidores do que outros entes da Federação.

### 3.5 O RS demorou para implementar um regime de Previdência Complementar

Enquanto a União e nove estados já haviam implementado a modalidade de Previdência Complementar anteriormente, somente em agosto de 2015, a Assembleia Legislativa do RS aprovou a implantação desse regime. Sobre a questão da demora na substituição do regime de repartição simples por um de capitalização, é possível fazer três perguntas.

A primeira é se o RS demorou tempo demais para pôr em prática um regime de Previdência Complementar. De fato, fomos a 9.ª UF a instituir esse sistema, pois, somente em agosto de 2015, o Governo conseguiu aprovar tal medida na Assembleia Legislativa. Houve, no entanto, uma primeira tentativa de execução de Previdência Complementar no Estado ainda em 2007, que não obteve êxito. Caso o Projeto de Lei n.º 393/2007 tivesse sido aprovado, o RS seria o primeiro estado da Federação a possuir esse sistema. O Quadro 1 traz a ordem cronológica de adoção da Previdência Complementar no Brasil e nas UFs:

Quadro 1

Mês e ano de criação de regime de Previdência Complementar na União e em estados selecionados

ENTE	MÊS E ANO
União	Abril de 2012
SP	Dezembro de 2011
RJ	Maio de 2012
ES	Setembro de 2013
CE	Setembro de 2013
RO	Dezembro de 2013
PE	Dezembro de 2013
MG	Janeiro de 2014
PR	Dezembro de 2014
BA	Janeiro de 2015

FONTE: Rio Grande do Sul (2015).

A segunda pergunta possível é se o RS demorou tempo demais para implantar um regime de capitalização. A Previdência Complementar, aprovada em 2015, adota um sistema de capitalização, mas não é a única a fazê-lo. Desde 2011, o RS possui seu sistema previdenciário baseado no Fundoprev, que é um fundo de capitalização que pretende juntar recursos suficientes para a cobertura dos benefícios previdenciários futuros dos servidores públicos estaduais. O Fundoprev foi uma alternativa à Previdência Complementar encontrada pelo Governo, que pro-

punha manter o pagamento dos benefícios de aposentadoria de acordo com a regra trazida pela Emenda Constitucional n.º 41/2003, cujo cálculo equivale à média aritmética simples das maiores remunerações, correspondente a 80% de todo o período contributivo, desde julho de 1994 ou desde a data do início da contribuição, se posterior àquela competência. O problema com o Fundoprev é que ele não é um sistema de Previdência Complementar. O benefício que será pago aos servidores é uma média de suas remunerações, e a diferença entre o valor existente no fundo e o valor a ser desembolsado para o pagamento desse compromisso é custeada por recursos do tesouro, de modo que o resultado final pouco difere do sistema anteriormente existente. O déficit, no entanto, deve ser menor, por conta da existência de reservas e de rendimentos de capital.

A terceira pergunta, que suplanta as duas anteriores, é se uma possível adoção anterior do Fundoprev ou da Previdência Complementar teria modificado a situação presente do resultado da Previdência estadual. A resposta mais provável para essa pergunta é que, ainda que a Previdência Complementar ou o Fundoprev tivessem sido adotados antes, seu impacto no resultado da Previdência não seria sentido até o presente momento. Isso porque qualquer modificação nas regras de aposentadoria para os servidores entrantes no sistema previdenciário do Estado após 2007 começaria a surtir efeito apenas quando os servidores ingressantes após esse período comessem a se aposentar. Assim, podemos dizer que o RS foi relativamente demorado na adoção da Previdência Complementar, mas isso não é significativo para a construção dos déficits financeiros recentes do RPPS. A eventual demora do RS em buscar uma solução alicerçada na Previdência Complementar causou um prolongamento do problema no tempo, mas uma eventual adoção antecipada da Previdência Complementar seria incapaz de modificar o cenário atual do RPPS no Estado.

### 3.6 Nossa arrecadação cresceu menos do que nos outros estados?

O objetivo do presente artigo é identificar por qual razão o RS é o estado com maior insuficiência de recursos (IR) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), conforme mostramos na Tabela 1, na introdução deste trabalho. Assim, o indicador objeto de pesquisa é dado pela divisão:

$$\frac{\text{IR}}{\text{RCL}}$$

A situação crítica do RPPS do RS pode estar ocorrendo por três motivos: ou a despesa previdenciária cresceu demasiadamente para o porte do Estado, ou a RCL cresceu de forma comedida, ou ocorreu uma combinação de ambos os casos. Nesta subseção, focaremos na comparação do crescimento da RCL e da economia de forma geral.

Essa análise se torna mais relevante se considerarmos que o RS está entre os estados brasileiros com uma elevada estrutura pública criada há muitas décadas, ou seja, os estados mais antigos criaram, há muito tempo, um comprometimento futuro com o pagamento de benefícios, e o crescimento de suas receitas se tornou, portanto, primordial para a sustentação da máquina pública.

A adoção de uma lógica previdenciária nos anos mais recentes não é capaz de desconectar os resultados da Previdência estadual do resultado da arrecadação e, por conseguinte, do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, pois muitos servidores inativos e pensionistas recebem atualmente aposentadorias e pensões com base em regras anteriores. Dessa forma, a questão do desempenho da economia e da geração de receita tributária pode ter tido importante papel na construção do atual cenário previdenciário do RS, e um desempenho abaixo da média pode agravar nossa situação relativa.

De fato, ao compararmos o crescimento da RCL entre os anos de 2000 e 2014, verificamos que a RCL do RS superou apenas as do RJ e de SP, conforme a Tabela 12. Assim, em termos de RCL, o RS “empobreceu” relativamente nesse período, o que pode ter colaborado para aumentar o peso da Previdência nas finanças públicas do Estado.

A diferença de desempenho entre os estados pode, à primeira vista, parecer pequena, mas, comparando o RS com o estado vizinho, SC, por exemplo, verificamos uma diferença de 1,8% ao ano. Trata-se de uma diferença de 13,3% no período de sete anos analisado, um percentual significativo, pois, se a RCL do RS tivesse crescido tanto quanto a de SC nesse período, as finanças do Estado estariam em uma situação muito mais saudável.

Todavia, se quisermos comparar o crescimento dos estados por um período maior, na época em que os atuais aposentados, em sua maioria, foram contratados, podemos fazer uso do PIB, que possui uma elevada correlação com o crescimento da receita. Como mostra a Tabela 13, entre 1980 e 2010, o PIB do RS apresentou o 4.º pior desempenho, crescendo somente 110,38%, à frente apenas do Rio de Janeiro, do Distrito Federal e de São Paulo.

Tabela 12

Crescimento médio anual da Receita Corrente Líquida nas unidades federativas do Brasil — 2000-14

(%)			
UNIDADES FEDERATIVAS	CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL	UNIDADES FEDERATIVAS	CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL
Tocantins .....	14,4	Roraima .....	12,8
Pará .....	14,3	Piauí .....	12,8
Acre .....	14,1	Pernambuco .....	12,7
Mato Grosso .....	14,0	Bahia .....	12,3
Goiás .....	14,0	Alagoas .....	12,2
Rondônia .....	13,8	Paraná .....	12,1
Mato Grosso do Sul	13,7	Minas Gerais .....	12,1
Amapá .....	13,6	Sergipe .....	12,1
Amazonas .....	13,3	Ceará .....	11,6
Maranhão .....	13,2	Paraíba .....	11,6
Distrito Federal .....	12,9	Rio Grande do Sul ...	11,0
Santa Catarina .....	12,8	São Paulo .....	10,8
Espírito Santo .....	12,8	Rio de Janeiro .....	10,4

FONTE: Brasil (2015b).

NOTA: Os dados de 2014 para o RN não estavam disponíveis.

Tabela 13

Crescimento real médio do Produto Interno Bruto das unidades federativas do Brasil — 1970-2010

(%)					
UNIDADES FEDERATIVAS	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-10	1980-2010
Tocantins .....	-	437,66	37,82	80,82	1239,85
Amazonas .....	269,39	86,08	120,98	67,40	588,34
Mato Grosso .....	27,84	83,47	95,44	82,03	552,70
Roraima .....	189,01	152,85	42,68	77,78	541,39
Rondônia .....	497,44	115,35	42,95	84,95	469,36
Sergipe .....	107,01	197,21	23,98	51,37	457,77
Amapá .....	66,98	82,72	64,17	80,75	442,23
Rio Grande do Norte ...	171,51	48,08	117,55	40,03	351,11
Bahia .....	161,26	69,55	52,83	44,25	273,78
Ceará .....	145,48	34,12	63,11	46,63	220,75
Acre .....	108,73	30,35	35,21	75,12	208,64
Espírito Santo .....	186,32	30,59	46,77	59,35	205,42
Goiás .....	158,05	30,56	35,04	60,30	182,62
Pernambuco .....	99,40	49,14	26,99	47,30	178,98
Piauí .....	134,77	34,71	29,73	58,43	176,87
Pará .....	224,73	47,70	20,01	53,18	171,51
Paraná .....	143,31	37,42	37,90	43,15	171,29
Paraíba .....	110,71	36,51	26,64	53,30	165,00
Mato Grosso do Sul ....	-	14,23	42,94	60,18	161,54
Alagoas .....	123,74	62,62	15,87	36,94	158,03
Maranhão .....	135,83	24,85	22,41	63,15	149,34
Santa Catarina .....	180,89	23,80	40,90	37,01	138,99
Minas Gerais .....	161,10	19,91	27,65	39,55	113,60
Rio Grande do Sul .....	111,23	10,42	47,73	28,97	110,38
São Paulo .....	118,68	7,91	21,58	40,76	84,66
Distrito Federal .....	263,17	-13,21	33,11	51,42	74,94
Rio de Janeiro .....	89,02	6,12	11,39	31,51	55,46

FONTE: IPEA (2015).

Assim, as Tabelas 12 e 13 mostram que o RS apresentou desempenho relativamente insatisfatório no que diz respeito ao crescimento de suas receitas, ainda que superior ao de estados como RJ e SP, fato que certamente influenciou negativamente sua situação fiscal.



Por outro lado, o nível de despesas totais com a Previdência pode ter subido mais do que nos outros estados, pressionando o comprometimento da RCL através não do seu baixo crescimento, mas, sim, do aumento dos gastos. Nesse ponto, os dados são mais escassos, mas podemos observar, na Tabela 14, o crescimento nominal das despesas totais com Previdência nos estados, entre os anos de 2008 e 2012.

Tabela 14

Crescimento percentual e nominal das despesas totais com Previdência nas unidades federativas do Brasil — 2008-12

UNIDADES FEDERATIVAS	CRESCIMENTO PERCENTUAL	CRESCIMENTO NOMINAL (R\$)
Roraima .....	353,84	10.044.174,71
Sergipe .....	123,55	515.460.777,82
Mato Grosso .....	115,99	583.629.869,42
Tocantins .....	115,94	97.484.544,06
Rondônia .....	103,56	95.970.631,48
Acre .....	90,99	118.092.753,86
Bahia .....	84,82	1.423.801.507,57
Mato Grosso do Sul .....	81,03	442.555.639,67
Santa Catarina .....	79,80	1.171.082.162,29
Paraíba .....	78,21	457.948.623,47
Distrito Federal .....	73,16	532.326.085,55
Ceará .....	69,03	639.855.730,68
Pará .....	69,00	615.110.034,98
São Paulo .....	66,29	6.633.406.003,04
Espírito Santo .....	64,53	523.947.585,96
Maranhão .....	62,99	325.165.690,73
Piauí .....	59,59	294.305.257,34
Amapá .....	58,92	7.450.334,63
Minas Gerais .....	57,20	3.091.237.596,72
Pernambuco .....	56,93	833.201.548,83
Rio Grande do Sul .....	52,81	2.339.498.567,56
Rio de Janeiro .....	52,72	2.998.451.969,00
Goiás .....	51,35	596.867.064,84
Amazonas .....	47,33	266.896.540,09
Alagoas .....	37,98	213.115.338,24
Rio Grande do Norte .....	-17,47	-174.266.126,36

FONTE: Frente Nacional de Prefeitos (2015).

NOTA: Não havia dados disponibilizados para o Paraná.

O que podemos observar é que, no período considerado, o RS não viu sua despesa total com Previdência crescer em ritmo tão acelerado quanto a maioria dos estados. De fato, apresentou o 6.º menor crescimento nominal desse item no seu orçamento. No entanto, dois pontos convergem para que esse menor crescimento percentual dos gastos com Previdência não tenha apresentado o efeito benéfico esperado no comprometimento da RCL do Estado: o baixo crescimento da RCL e a fraca redução das expensas.

Por um lado, o baixíssimo crescimento da RCL foi insuficiente para melhorar a situação relativa do RS, mesmo com as despesas previdenciárias totais crescendo menos do que na maioria dos outros estados. Por outro lado, ainda que o crescimento percentual das despesas tenha sido menor, o montante envolvido é muito alto, e seu peso no orçamento gaúcho é grande demais. Assim, em 2012, os gastos totais com Previdência do Estado ultrapassaram o montante de 2008 em R\$ 2,3 bilhões, o que alçou o RS à 4.ª posição em termos de aumento absoluto dos montantes dispendidos com Previdência.

Assim, a questão do desempenho fiscal do RS parece ser muito importante para a construção do atual cenário previdenciário. Por um lado, nossa RCL cresceu a um ritmo insuficiente para diminuir o comprometimento fiscal com a questão da Previdência. Por outro, ainda que as despesas previdenciárias tenham crescido menos do que em outros estados, suas dimensões são tão grandes que mesmo um crescimento menor é suficiente para causar grande impacto nas contas públicas.

## 4 Considerações finais

---

A questão da Previdência mostra-se um problema bastante complexo, não sendo possível a determinação de uma causa única que seja responsável por alçar o RS à posição de estado fiscalmente mais comprometido, pela insuficiência de recursos no seu RPPS. No presente texto, buscamos analisar separadamente as possíveis causas dessa situação.

Aparentemente, o envelhecido quadro de professores do RS em relação aos demais estados revela-se uma causa importante para o desenho do quadro atual, uma vez que contribui de duas formas: por um lado, demonstra que o RS contratou, décadas atrás, um número elevado desses servidores, os quais, recentemente, se aposentaram e passaram a usufruir de seus benefícios. Além disso, a maioria dos professores é formada por mulheres, com uma proporção maior que a dos demais estados, que têm dupla vantagem de aposentadoria especial (tempo menor de contribuição por serem mulheres e por exercerem o magistério), aposentando-se 10 anos antes de um homem funcionário comum (o que representa quase um terço do tempo a menos de contribuição).

Outra questão que contribui é o perfil demográfico da população gaúcha. Ainda que a estrutura etária da população em geral não necessariamente esteja associada com a dos servidores públicos, empiricamente percebemos que estados com maior percentual de idosos na população possuem uma maior insuficiência de recursos no seu RPPS. Esse é exatamente o caso do RS, estado com maior percentual de pessoas com 60 anos ou mais (15,7%) e com maior insuficiência de recursos em relação à Receita Corrente Líquida.

Essa questão se torna mais relevante quando confrontamos estados do Sul e do Sudeste, com maior expectativa de vida, com estados do Norte e do Nordeste, uma vez que a legislação para o tempo de contribuição e a idade mínima para a aposentadoria são regidas por lei federal. Assim, um país com características tão distintas entre os estados, como o Brasil, poderia ter regras diferentes, de modo a tornar cada regime mais sustentável. Talvez aumentar a autonomia dos estados pudesse ser uma alternativa para resolver essa questão.

Não obstante, tivesse a Receita Corrente Líquida do RS crescido a taxas maiores, nossa insuficiência de recursos não seria proporcionalmente tão elevada. No período de 2000 a 2014, tivemos, dentre todos os estados do Brasil, o terceiro menor crescimento da RCL. Se compararmos o crescimento do PIB no período de 1980 a 2010, o RS apresenta a quarta pior posição.

Outros fatores também podem ter alguma influência, como as questões da integralidade de aposentadorias e pensões e da incorporação de FGs. Sabemos que, naquilo que diz respeito à integralidade, o RS pode ter beneficiado seus servidores e pensionistas por mais tempo do que outros estados, especialmente por conta da atuação do Judiciário. Já naquilo que se refere às FGs, existem estados que, há muitos anos, não mais as incorporam à remuneração. Não é o caso do RS, que ainda permite essa incorporação sob determinadas condições. A compreensão da exata magnitude desses pontos demanda estudos mais aprofundados, os quais escapam ao escopo deste trabalho.

As demais questões investigadas no presente artigo não se mostraram relevantes para responder à pergunta da pesquisa. No entanto, dada a complexidade do tema, outras questões não investigadas neste trabalho podem surgir como possibilidades importantes de pesquisa para ajudar a compreender melhor a questão da Previdência dos servidores públicos do RS.

## Referências

---

ANDREIS, T. F. Previdência e finanças públicas estaduais: novas perspectivas? In: PICHLER, W. A. *et al.* (Org.). **Panorama socioeconômico e perspectivas para a economia gaúcha**. Porto Alegre: FEE, 2014. p. 363-380.

ANDREIS, T. F. Previdência estadual: o Fundoprev como solução? **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 135-144, 2014a.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social; DATAPREV, v. 16, 2007. Disponível em: <<http://programamineracao.org.br/wp-content/uploads/2011/08/Anu%C3%A1rio-Estat%C3%ADstico-da-Previd%C3%Aancia-Social-2007.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2015.

BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS, n. 165, dez. 2015. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/Busca.aspx>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo do Professor**. 2015a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/13596-censo-do-professor>>. Acesso em: 10 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Indicadores fiscais dos estados: Dívida consolidada líquida dos estados**. 2015b. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/indicadores-fiscais-e-de-endividamento](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/indicadores-fiscais-e-de-endividamento)>. Acesso em: 5 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Demonstrativo de resultados da avaliação atuarial**. 2015. Disponível em: <[http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa\\_default.asp?tipo=2](http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_default.asp?tipo=2)>. Acesso em: 17 set. 2015.

CAMARANO, A. A.; KANZO, S. **Dinâmica da população brasileira e implicações para a Previdência Social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Compara Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://comparabrasil.com/comparabrasil/estados/Paginas/planilhaitem.aspx?g=3>>. Acesso em: 8 set. 2015.

GIAMBIAGI, F. *et al.* Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 365-418, 2004.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. Uma agenda parcial de reformas previdenciárias para 2009: à procura de um 'Pacto de Toledo' brasileiro. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 349-394, 2007.

GUERZONI FILHO, G. **Diagnóstico qualitativo e propostas para o regime previdenciário dos servidores públicos**. 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160/28.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 21 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 25 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2013, esperança de vida ao nascer era de 74,9 anos**. 2014. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2773>>. Acesso em: 10 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeção da população**. 2015. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm)>. Acesso em: 2 set. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. 2015. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 18 set. 2015.

OLIVEIRA, S. G. de. **Perfil biográfico, depoimentos e discursos (1951-1975)**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2007. (Perfis Parlamentares, 11). Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=5MJ3l-j-93o%3D&tabid=3101&language=pt-BR>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 303/2015**. [Porto Alegre], 2015.

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 2011. Disponível em: <<http://www.cpers15nucleo.com.br/LEGISLA%20C3O/PLC-189-2011%20-%20Previd%EAncia.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da fazenda (SEFAZ/RS). **Relatório resumido da execução orçamentária**. Porto Alegre, 6 bim. 2014.

SANTOS, D. F. C. dos. **Estados brasileiros em 15 anos da lei de responsabilidade fiscal**. 2015. Disponível em <<http://www.darcyfrancisco.com.br/>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

SANTOS, D. F. C. dos. **O Rio Grande tem saída?** Uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento. Porto Alegre: AGE, 2014.

SANTOS, D. F. C. dos; CALAZANS, R. B. **A crise da Previdência estadual**: diagnóstico e alternativa. 2002. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/download/ComEspPrevidencia\\_IPE/Relatorio\\_IPERGS3.PDF](http://www.al.rs.gov.br/download/ComEspPrevidencia_IPE/Relatorio_IPERGS3.PDF)>. Acesso em: 24 ago. 2015.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Previdência Social: uma agenda de reformas. In: BACHA, E. L.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Brasil**: a nova agenda social. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 111-165.