



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

LUIZ PAULO BUDAL PEDROSO DE ALMEIDA

**O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E
AS CONSEQUÊNCIAS FISCAIS:
UM ESTUDO DE CASO PARA O PARANÁ**

Londrina
2021

LUIZ PAULO BUDAL PEDROSO DE ALMEIDA

**O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E
AS CONSEQUÊNCIAS FISCAIS:
UM ESTUDO DE CASO PARA O PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Regional da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Sidnei Pereira do Nascimento

Londrina
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de
Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

DE ALMEIDA, Luiz Paulo Budal Pedroso

O regime próprio de previdência dos estados e as consequências fiscais: um estudo de caso para o Paraná / Luiz Paulo Budal Pedroso de Almeida. - Londrina, 2021. 114 f.

Orientador: Sidnei Pereira do Nascimento. Dissertação (Mestrado em Economia Regional) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Economia Regional, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Regime Próprio de Previdência Paraná. Déficit, Receita, Demografia, Regras de Aposentadoria. - Tese. I. Pereira do Nascimento, Sidnei. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Economia Regional. III. Título.

CDU 33

LUIZ PAULO BUDAL PEDROSO DE ALMEIDA

**O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E
AS CONSEQUÊNCIAS FISCAIS:
UM ESTUDO DE CASO PARA O PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Regional da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Sidnei Pereira do
Nascimento
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Angelo Rondina Neto
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 20 de agosto de 2021

Dedico este trabalho aos servidores públicos do
Brasil que se dedicam a quebrar paradigmas.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Sidnei, meu orientador e amigo de todas as horas, que acompanhou com dedicação e afinco todo o trabalho, mesmo fugindo do seu escopo de atuação.

Ao Prof. Sergio, atual Reitor da UEL e meu ex-orientador no Mestrado, pela provocação no ano de 2019, motivando o meu retorno ao programa.

Ao grande atuário Paulo Caldart, pela paciência em explicar os conceitos previdenciários e ajuda nos cálculos contidos neste trabalho.

À medida que você modifica sua percepção, você modifica a realidade. Porque percepção é realidade, tudo o mais é ilusão.

Lair Ribeiro

ALMEIDA, Luiz Paulo Budal Pedroso de Almeida. **O Regime Próprio de Previdência dos Estados e as Consequências Fiscais: O Estudo de Caso do Paraná.** 114 f. Dissertação (Mestrado em Economia Regional). Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

RESUMO

Os Estados brasileiros detêm, na sua imensa maioria, regimes próprios de previdência que exigem uma complementação financeira por parte do Tesouro, comprometendo sobremaneira as receitas arrecadadas. Nesse contexto, examinar os dados relativos ao déficit previdenciário dos estados permite explorar qual o impacto que mudanças nas regras podem provocar, além de elucidar quais os fatores que influenciaram este contexto. Esta dissertação tem como objetivo examinar em que dimensão os regimes comprometem as despesas de pessoal dos Estados e como as alterações demográficas e as regras de aposentadoria impactam nesses gastos, projetando as alterações promovidas pelo Estado do Paraná no ano de 2019, utilizando a metodologia do cálculo atuarial. Os dados primários foram obtidos junto à PARANAPREVIDENCIA, além de informações complementares buscados nas bases da Secretaria do Tesouro Nacional e do Anuário Estatístico da Previdência Social. Os resultados permitem destacar que houve redução significativa dos compromissos do Estado para os próximos dez anos, na ordem de R\$ 12,13 bilhões, representando 2,71% da Receita Corrente Líquida do Paraná no período. Diante dos resultados, o trabalho sugere, baseado no resultado das simulações, a importância das alterações promovidas no ano de 2019, garantindo a sustentabilidade do sistema e tornando-o mais adequado às configurações demográficas atuais, bem como alinhado ao contexto mundial. Portanto, caso não tivessem sido alterados os marcos legais e institucionais, a tendência seria que a insuficiência de recursos consumisse cada vez mais o orçamento, dificultando novas contratações de servidores, com potenciais prejuízos para os serviços públicos prestados no Estado.

Palavras-chave: regime próprio de previdência Paraná; déficit; receita; demografia; regras de aposentadoria.

ALMEIDA, Luiz Paulo Budal Pedroso de Almeida. **The State's Own Social Security System and the Tax Consequences: The Case Study of Paraná.** 114 p. Dissertation (Master in Regional Economics). Center for Applied Social Studies, Londrina State University, Londrina, 2021.

ABSTRACT

Most Brazilian states have their own social security systems that require financial supplementation by the Treasury, thereby jeopardizing the revenues collected by them. In this context, examining the social security deficit data of the states allows one to explore the impact that changes in rules could cause, in addition to elucidating which factors influenced this scenario. This thesis aims to examine how much the regimes compromise the personnel expenses of the States and how the demographic changes and the retirement rules impact this expenditure, projecting the changes promoted by the State of Paraná in the year 2019. Through a case-study, using actuarial calculations, the primary data were obtained from PARANAPREVIDENCIA, in addition to complementary information sought from the National Treasury Secretariat and the Social Security Statistical Yearbook. The results show that there was a significant reduction in the State's commitments for the next ten years of the order of R\$ 12.13 billion, representing 2.71% of Paraná's Net Current Revenue in the period. In view of the results, the study suggests, based on the results of the simulations, the importance of the changes promoted in 2019, such as changes in the rules and the increase in the rate, guaranteeing the sustainability of the system and making it more suitable to current demographic configurations, as well as in line with the global context. Therefore, if the legal and institutional frameworks had not been changed, the tendency was for insufficient resources to consume more and more of the budget, making it difficult to hire public agents, with potential losses for the public services provided.

Keywords: own pension states Paraná; revenue; demography; retirement rules.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Taxa de Fecundidade Brasil 1940 a 2060	28
Figura 2 – Resumo da Regra Permanente	75
Figura 3 – Forma de Cálculo da Regra Permanente.....	76
Figura 4 – Fórmula de Cálculo da Pensão	77
Figura 5 – Duração da Cota.....	77
Figura 6 – Regra de Transição Pedágio.....	79
Figura 7 – Regra de Transição Pontos	79
Figura 8 – Ano de introdução do Sistema de Aposentadoria dos Servidores Civis e dos Trabalhadores do Setor Privado em Países da Europa.....	83

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Evolução da Expectativa de Sobrevidas aos 60 e 65 anos.....	19
Gráfico 2	– Evolução da Expectativa de vida ao nascer, aos 50, aos 60 e aos 65.....	21
Gráfico 3	– Crescimento Percentual da Expectativa de vida ao nascer.....	22
Gráfico 4	– Pirâmides Demográficas dos anos de 2010, 2020, 2030 e 2060	24
Gráfico 5	– Percentual da População por Grupo Etário	25
Gráfico 6	– Esperança de Vida ao Nascer e Expectativa de Vida aos 65 anos por Estado – Ambos os Sexos.....	29
Gráfico 7	– Probabilidade por Estado de um indivíduo de 60 anos atingir os 80 anos na Década de 1980 e 2017 – Ambos os Sexos	31
Gráfico 8	– Crescimento Real da Receita Corrente Líquida do Conjunto dos Estados entre 2009 e 2019 – R\$ Bilhões	35
Gráfico 9	– Crescimento do Produto Interno Bruto X RCL dos Estados (2010 – 2019)	35
Gráfico 10	– Crescimento Real da receita Corrente Líquida do Conjunto dos Estados entre 2009 e 2019	36
Gráfico 11	– Variação Média da Despesa Total de Pessoal dos Estados - (2011 - 2019).....	38
Gráfico 12	– Comprometimento da RCL com Gasto de Pessoal	40
Gráfico 13	– Servidores Ativos por Inativos por Estado	44
Gráfico 14	– Percentual da Despesa com Inativos em Relação ao Gasto com Pessoal	47
Gráfico 15	– Aporte para a Previdência e o Comprometimento da Receita	48
Gráfico 16	– Déficit Financeiro por Inativo 2019.....	50
Gráfico 17	– Comprometimento da RCL com Déficit Financeiro.....	50
Gráfico 18	– Déficit Atuarial e Dívida Consolidada	54
Gráfico 19	– Despesa com Regimes de Previdência de Servidores Públicos em % do PIB - OCDE e Brasil - 2013.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	Dados Gerais dos Regimes Próprios.....	46
Tabela 2	–	Déficit Financeiro por Habitante 2019	49
Tabela 3	–	Regimes Próprios - Resultado Atuarial por Estado	51
Tabela 4	–	Segurados Por Fundo.....	71
Tabela 5	–	Quantitativo de Servidores Ativos	72
Tabela 6	–	Média dos Servidores Ativos.....	72
Tabela 7	–	Servidores Inativos por Modalidade de Aposentadoria.....	72
Tabela 8	–	Média dos Inativos	73
Tabela 9	–	Servidores Públicos x Trabalhadores do Setor Privado - OCDE	84
Tabela 10	–	Principais Alterações nos Benefícios Previdenciários dos Servidores Públicos Civis Adotadas - OCDE	86
Tabela 11	–	Parâmetros Atuarias Definidos na Avaliação Atuarial	91
Tabela 12	–	Economia Gerada pelas Alterações das Regras de Aposentadoria	98
Tabela 13	–	Resultado do Aumento da Alíquota de Contribuição dos Servidores Ativos	98
Tabela 14	–	Receita em Decorrência da Redução da Alíquota dos Militares.....	99
Tabela 15	–	Resultado do Aumento da Alíquota dos Servidores Inativos.....	99
Tabela 16	–	Aumento de Receita em Decorrência da Retirada da Faixa de Isenção dos Militares da Reserva e Reformados	100
Tabela 17	–	Resumo dos Impactos das Reformas Implementadas	101
Tabela 18	–	Economia em relação a RCL do Estado	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
INSS	Instituto Nacional de Previdência Social
LOPS	Lei Orgânica de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IPE	instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial de Saúde
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
RCL	Receita Corrente Líquida
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
PIB	Produto Interno Bruto
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	AS RECENTES MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS	18
2.1	AS ALTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	19
2.2	QUAIS OS INDICADORES QUE LEVARAM AS MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS	26
2.3	AS DIFERENÇAS DEMOGRÁFICAS POR ESTADO.....	29
3	A SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS	32
3.1	A EVOLUÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	34
3.2	A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL.....	36
3.3	A ESTRUTURA DEMOGRÁFICA DOS SERVIDORES E O GASTO COM INATIVOS	41
3.3.1	O Gasto com Inativos Por Estado	47
3.3.2	O Déficit Atuarial Por Estado.	51
4	O CONCEITO E A ORIGEM DA PREVIDÊNCIA E OS SISTEMAS NO BRASIL	56
4.1	A CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL.....	60
4.2	HISTÓRICO E ALTERAÇÕES DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA APÓS A CONSTITUIÇÃO	65
4.3	O REGIME PRÓPRIO DO ESTADO DO PARANÁ	70
4.4	A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ	74
4.4.1	As Regras Permanentes	74
4.4.2	As Regras de Transição	78
4.5	A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....	80
4.5.1	As Tendências e Alterações Internacionais de Reformas dos Regimes Próprios de Previdência de Servidores Públicos	81
4.5.2	O Custo do Sistema Brasileiro em Comparação com Outros Países.....	87
5	A METODOLOGIA DO CÁLCULO E OS RESULTADOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ	89

5.1	ANÁLISE PARA OS SERVIDORES ATIVOS	97
5.2	ANÁLISE PARA OS SERVIDORES INATIVOS.....	99
5.3	ECONOMIA TOTAL PROJETADA.....	101
6	CONCLUSÃO	103
	REFERÊNCIAS	106

1 INTRODUÇÃO

O regime previdenciário possui vários registros sobre qual poderia ter sido seu primeiro formato e em qual país nasceu. Entre eles estão a França, em 1673, com seu programa exclusivo para a Marinha Real e na Alemanha, através do Chanceler Otto Von Bismark em 1880.

No século passado, os formatos foram se espalhando pelo planeta e se encaixando aos diferentes contextos e características de cada país. No Japão e Austrália, por exemplo, utiliza-se um sistema que paga o benefício de acordo com a idade, financiada com receita pública. Na América Latina, Uruguai e Costa Rica partilham o benefício entre os sistemas público e privado, já no Chile, o sistema é privatizado com escopo de contribuição obrigatória, porém mantém a supervisão do governo. (COSTANZI, 2016).

A Europa enfrenta um momento de revisão do formato de seu regime previdenciário, já que o envelhecimento da população é uma realidade e o modelo não é revisto desde a primeira metade do século XX. O processo de transição demográfica corresponde a mudanças nas taxas de natalidade e mortalidade que provocam gradativas alterações nos perfis populacionais e etários (BARR e DIAMOND, 2010).

No Brasil, o sistema de previdência social está estruturado em três pilares. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – no qual são filiados os trabalhadores do setor privado, funcionários públicos celetistas, trabalhadores em cargos em comissão. Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e de parte dos municípios; e o Regime de Previdência Complementar (RPC), segmentado em entidades abertas, constituídas sob a forma de sociedades anônimas e com fins lucrativos, e fechadas, sem fins lucrativos.

São segurados dos RPPS os servidores públicos titulares dos cargos efetivos, os membros da legislatura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas de quaisquer poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

De forma sintética, os sistemas previdenciários podem funcionar baseados em dois modelos: capitalização e repartição. No regime de capitalização, os benefícios de cada indivíduo são custeados pela capitalização prévia dos recursos

das próprias contribuições feitas ao longo do ciclo de vida dos indivíduos. Já no regime de repartição, as aposentadorias dos inativos e demais benefícios são financiados por quem está contribuindo naquele momento e os atuais contribuintes terão suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte. Na prática, na maioria dos países, os sistemas são híbridos, isto é, há mecanismos de capitalização que convivem com outros de repartição (AMARO e MENEGUIN, 2009).

Conforme Batich (2004), os sistemas previdenciários podem diferir de uma sociedade para outra, pois fatores de ordem política, econômica, social e cultural interferem na história de sua formação e desenvolvimento. Em todas, porém, os sistemas possuem uma função comum: assistir com recursos financeiros a população afastada do mercado de trabalho, por motivos alheios à sua vontade, como doença, invalidez e idade avançada.

Os Estados brasileiros detêm, de forma majoritária, regimes que exigem uma complementação financeira quando as receitas arrecadadas não comportam as despesas. Nesse contexto, uma análise preliminar ilustra que quase a totalidade dos entes necessita de cobertura, embora existam diferenças entre os dados de déficit previdenciário dos estados, dependendo da fonte e metodologia utilizada. Porém, dados da Secretaria do Tesouro Nacional apontam que a previdência de servidores dos estados registrou um déficit de R\$ 111 bilhões no exercício de 2019 (TAFNER e NERY, 2019; PELLEGRINI, 2019).

Além disso, é preciso afirmar que nas próximas décadas o Brasil passará por uma profunda modificação de sua estrutura etária e tal transformação impõe desafios à previdência pública, pois o envelhecimento da população combinada com o aumento da expectativa de vida altera sobremaneira os gastos com previdência. O aumento do número de idosos é decorrente da combinação de três fatores: redução na taxa de fecundidade e a mortalidade infantil, além de elevação da expectativa de vida para todas as idades. À guisa de exemplo, nos anos 1960, a média de nascimentos por mulher era de até seis filhos; na presente década, tal número está em menos de dois filhos (COSTANZI e ANSILIERO, 2016).

Assim, considerando as questões supracitadas, a problemática a ser discutida neste trabalho é: qual foi o impacto das recentes alterações sobre o Regime Próprio de Previdência do Estado do Paraná?

Para tanto, este trabalho tem como objetivo geral examinar em que dimensão os regimes comprometem as despesas de pessoal dos Estados e como as

alterações demográficas e as regras de aposentadoria impactam nesses gastos, projetando as alterações promovidas pelo Estado do Paraná no ano de 2019, utilizando a metodologia do cálculo atuarial.

Como objetivos específicos: discutir os recentes aspectos demográficos brasileiros, analisar o contexto fiscal e a despesa previdenciária dos Estados, proceder um resgate histórico da previdência e analisar o contexto de reforma internacional, utilizar a metodologia do cálculo atuarial para estimar o impacto das alterações das regras e das alíquotas de contribuição.

Para isto, o trabalho utilizou o método de pesquisa ampla, apresentado o contexto fiscal de todos os Estados, mas sendo utilizado o Estado do Paraná para as simulações. Os dados do Paraná foram obtidos junto a base cadastral da PARANAPREVIDÊNCIA, órgão responsável pela administração do sistema. O cálculo atuarial foi utilizado como metodologia, apresentando os resultados para dez anos. Além disso, foram utilizados dados do Tesouro Nacional, as tábuas demográficas do IBGE e os números do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) para complementar o estudo, contextualizando o cenário fiscal enfrentando pelos Estados.

Desse modo, o impacto para as contas públicas, a importância da discussão dos regimes previdenciários para o equilíbrio fiscal e a capacidade intertemporal de manter uma rede de proteção social para os servidores são os fatores que justificam este trabalho. Ademais, o formato do texto busca consolidar e esclarecer vários conceitos previdenciários no mesmo trabalho.

Esta dissertação encontra-se estruturada em seis partes. A seção um, a introdução, apresenta alguns conceitos importantes e traz uma síntese do trabalho como a justificativa, a problemática e os objetivos. A seção dois, três e quatro correspondem a revisão de literatura onde são abordadas questões pertinentes ao tema previdenciário dos Estados, como a evolução demográfica, o histórico da previdência e as recentes reformas, o contexto previdenciário internacional e o contexto financeiro dos Estados, explorando especificamente o gasto com previdência. A seção cinco descreve a metodologia da simulação para o Estado do Paraná, os resultados e discussões acerca desse procedimento. Por fim, a seção seis apresenta as considerações finais sobre este trabalho.

2 AS RECENTES MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS

Antes de analisar o cenário demográfico brasileiro, é imperioso registrar as alterações demográficas decorrentes da pandemia de COVID-19 nos anos de 2020 e 2021. Dados do Portal da Transparência do Registro Civil, mostram que o crescimento da população brasileira em 2020 foi de 1,1 milhão de habitantes, cerca de 400 mil pessoas a menos do que projetou o IBGE (2018). Já o número de mortes ficou 230 mil acima do estimado e o número de nascimentos ficou 235 mil abaixo.

Ademais, em 2021, comparando com as previsões do IBGE e mantendo o ritmo do primeiro semestre, o crescimento populacional brasileiro poderá ser reduzido em mais 1 milhão de habitantes. Antes da pandemia, o IBGE (2018) calculou um aumento de 1,6 milhão de pessoas, mas os dados do Registro Civil, estimam que a população crescerá apenas 600 mil, número 166,67% menor do que o estimado.

Considerando que existe uma relação entre a evolução dos benefícios previdenciários e a demografia do país, esta seção visa explorar os aspectos demográficos, sobretudo relacionados à estrutura da população. O objetivo dessa seção é apresentar a evolução demográfica brasileira ao longo do tempo, baseando-se nas projeções populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, além esclarecer se existem diferenças na expectativa de vida entre os Estados brasileiros que justifique regras diferentes entre eles.

A demografia estuda o comportamento, as transformações e a dinâmica geral da população, utilizando-se principalmente de elementos estatísticos e pesquisas qualitativas. De forma geral, as alterações demográficas devem guiar as alterações nas estruturas dos sistemas previdenciários (IBGE, 2020).

De acordo com o IBGE (2018), o envelhecimento populacional é um fenômeno mundial e o aumento da expectativa de vida, assim como a redução das taxas de mortalidade e de fecundidade, ensejam profundas mudanças no perfil demográfico da sociedade, conforme se verifica em grande parte dos países desenvolvidos.

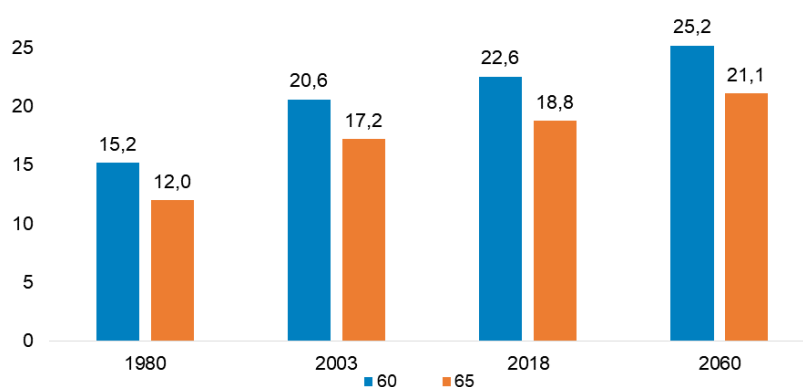
2.1 AS ALTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O processo de envelhecimento populacional do Brasil ocorreu bem mais rápido que o verificado na Europa e nos Estados Unidos. Conforme as previsões do IBGE, em cerca de 10 a 12 anos começará a diminuir o percentual de pessoas em idade ativa com aumento no percentual de idosos (GUIMARÃES, 2015).

Em 1991, a expectativa de vida ao nascer no Brasil era de 66 anos, segundo tabela de expectativa de vida do IBGE do ano de 2018. Em 2018, menos de 30 anos depois, esta expectativa aumentou para 76,3 anos, ganho de 10,3 anos ou 15,6% no período. O resultado demonstra que, a cada 2,62 anos, o brasileiro aumentou sua expectativa de vida em 1 ano. Analisando a população que atingiu a idade de 60 anos, o ganho é considerável, tendo em vista que, para o mesmo período, a expectativa de vida passou de 76,72 anos para 83 anos, um aumento de sobrevivência de 7,60, em apenas 27 anos (IBGE, 2019).

O Gráfico 1 apresenta a evolução da expectativa aos 60 e 65 anos de vida no Brasil¹, entre 1980 e 2018 e faz uma projeção para 2060. O dado apresenta o número médio de anos de vida esperados para uma pessoa ao completar a idade, mantido o padrão de mortalidade existente na população residente e no ano considerado.

Gráfico 1 – Evolução da Expectativa de Sobrevivência aos 60 e 65 anos.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas projeções de população do IBGE do ano de 2018.

Na década de 80, um brasileiro que chegasse aos 60 anos viveria

¹ Os dados não levam em consideração as alterações decorrentes da pandemia do Covid-19 que teve início em 2020 e trouxe efeitos sobre a expectativa de vida.

15,2 anos, em média, ou seja até os 75,2 anos. Já para o ano de 2018, conforme dados do IBGE (2018), a sobrevida esperada de um sexagenário é de 22,6 anos, alcançando os 82,6 anos, a evolução representa crescimento de 48,68%.

Ao consultar os dados do final da primeira metade do século passado, a expectativa de vida aos 65 anos, aumentou de 10,6 anos para 18,8 entre 1940 e 2018, ou seja, um incremento de 77,37%. Na idade de 60 anos, no mesmo período, saltou de 13,2 para 22,6 anos (acréscimo de 70,85%).

O resultado apresentado foi o quarto maior registrado entre 202 países e territórios, segundo dados do departamento de demografia da Organização das Nações Unidas (ONU), atrás apenas dos avanços da Bolívia, Maldivas e Coreia do Sul.

Conforme exposto, o Brasil passou por uma rápida alteração na sua expectativa de vida. Conforme as idades se alteram o país envelhece e essa mudança se reflete na estrutura demográfica e, conseqüentemente nos indicadores previdenciários. Ademais, houve incremento da expectativa de sobrevida para todas as idades, principalmente para as mais avançadas, que são mais relevantes para previdência pois influenciam diretamente na duração dos benefícios.

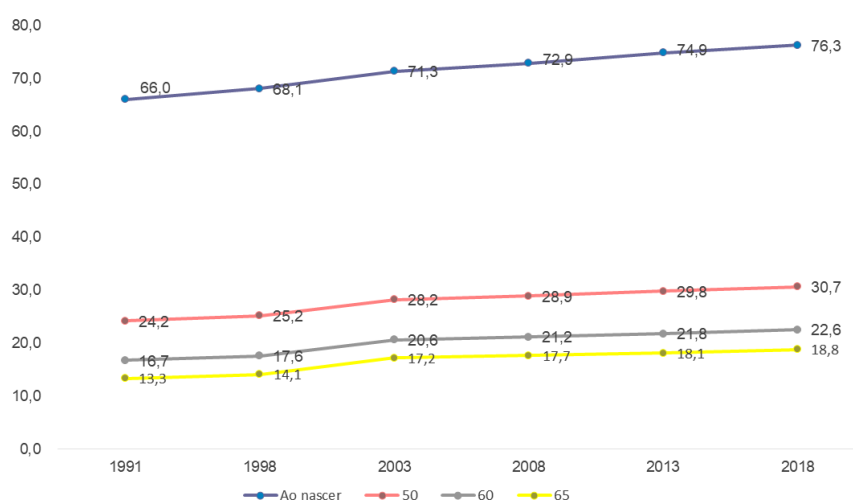
É importante destacar ainda que, conforme Giambiagi e Tafner (2011) e Tafner e Nery (2019), o dado mais adequado para avaliar a previdência é a expectativa de vida nas idades mais próximas da aposentadoria e não a expectativa de vida ao nascer.

A expectativa de vida ao nascer, ou expectativa de sobrevida na idade zero, corresponde a uma idade média em que as pessoas de determinada localidade falecem, e leva em consideração as taxas de mortalidade infantil e mortes por causas externas em jovens, tais como homicídios, acidentes de trânsito e doenças. Assim, regiões mais pobres, com piores indicadores sociais, tendem a apresentar menores valores para a expectativa de vida ao nascer (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2019).

Conforme destacado por Nery (2016), utilizar índices de mortalidade infantil para sustentar o argumento de que a idade mínima de aposentadoria deveria ser mais baixa implica, de forma duvidosa, justificar transferências de renda indevidas a grupos da sociedade de faixas etárias mais elevadas. Ainda, conforme o autor, não existe correlação perfeita entre a expectativa de vida em idades avançadas e a renda de um país.

Diante disso, o Gráfico 2 diferencia a evolução recente, entre 1991 e 2018, da expectativa de vida no Brasil ao nascer, da expectativa de sobrevivência aos 50 anos, aos 60 anos e aos 65 anos, onde evidencia-se que o aumento da expectativa de vida ao nascer cresceu em ritmo inferior ao apresentado nas idades mais avançadas. Os dados apresentam as tábuas de mortalidade² por idade, publicadas pelo IBGE e utilizadas como referência para os cálculos previdenciários.

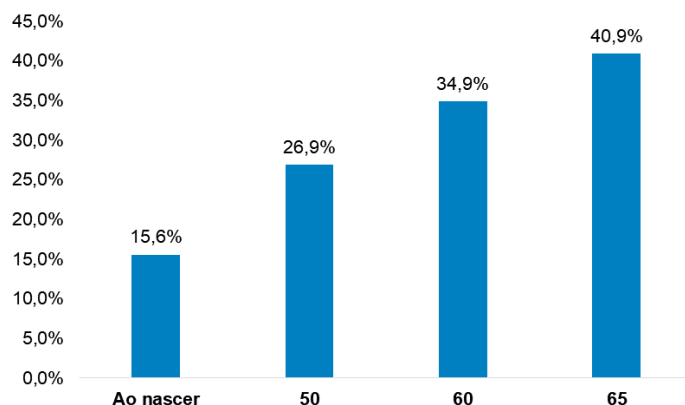
Gráfico 2 – Evolução da Expectativa de Vida ao Nascer, aos 50, aos 60 e aos 65.



Fonte: Elaborado pelo autor com base na projeção de população do IBGE de 2018

O resultado do crescimento acumulado está sintetizado no Gráfico 3, onde verifica-se que enquanto a expectativa de vida ao nascer, entre 1991 e 2018, cresceu 15,6%, passando de 66 anos para 76,3, a expectativa de vida aos 65 anos, passou de 13,3 anos para 18,8, representando crescimento de 40,9%.

² As tábuas de mortalidade fornecem estimativas da expectativa de vida às idades exatas até os 80 anos, com data de referência em 1º de julho do ano anterior. São elaboradas pelo IBGE. Os principais indicadores extraídos das Tábuas são as probabilidades de morte entre duas idades exatas, em particular, a probabilidade de um recém-nascido falecer antes de completar o primeiro ano de vida, também conhecida como taxa de mortalidade infantil; e as expectativas de vida a cada idade, em especial, a expectativa de vida ao nascimento.

Gráfico 3 – Crescimento Percentual da Expectativa de Vida ao Nascer

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas projeções de população do IBGE de 2018.

Diante do Gráfico 3, conclui-se que houve um crescimento da expectativa de vida em todas as idades desde 1991. Contudo, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), o número mundial de pessoas com idade superior a 60 anos chegará a 2 bilhões de pessoas até 2050, o que vai representar um quinto da população.

No Brasil, a projeção demográfica do IBGE do ano de 2018, estima que a população de pessoas com 60 anos ou mais de idade deve crescer, entre 2018 e 2060, em média, em 1,1 milhão de pessoas ao ano, atingindo o patamar de 73,4 milhões de idosos em 2060. Em termos de participação dos idosos na população total, o patamar atual na casa dos 10% deverão crescer para cerca de 32,18%, em 2060. Sumariamente, de acordo com os dados cerca de um em cada nove brasileiros será idoso; em 2060, um em cada três terá 60 anos ou mais de idade.

A literatura define as crianças e adolescentes pela soma total dos indivíduos de 0 a 14 anos, os adultos como a soma da população de 15 a 64 anos e os idosos como as pessoas acima de 65 anos. O grupo dos adultos também é conhecido como População em Idade Ativa (PIA), que consiste no somatório da População Economicamente Ativa (PEA) com a População Não Economicamente Ativa (PNEA). O grupo das crianças e dos adolescentes, bem como o grupo dos idosos, são chamados de dependentes (ALVES, 2008).

Pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD (2015), a participação da população idosa no total vem crescendo de forma acelerada, tendo passado de 7,9%, em 1992, para 14,4% em 2015. Ainda, conforme os dados já havia mais pessoas de 60 anos ou mais de idade no Brasil do

que crianças de 0 a 9 anos.³ Além disso, ocorre um processo de envelhecimento da própria população idosa, com incremento da importância relativa das pessoas com 80 anos ou mais de idade. Enquanto a população total irá crescer ao ritmo de 0,1% a.a. entre 2018 e 2060, as populações com 60 anos ou mais e 80 anos ou mais de idade crescerão ao ritmo de, respectivamente, de 2,5% ao e 3,9%.

Nas projeções populacionais, concomitantemente ao aumento da importância relativa dos idosos, observa-se um estreitamento da base da pirâmide etária brasileira, com clara redução da participação dos grupos etários que constituem a maior parte da população economicamente ativa e dos contribuintes da previdência social (IBGE, 2017).

O ápice da participação da população de 15 a 64 anos na população total, de acordo com a projeção demográfica do IBGE de 2018, está previsto para o ano de 2022, o que denota que o chamado “bônus demográfico”⁴ já se encontra em sua fase final no Brasil. O resultado deste processo será uma tendência estrutural de diminuição da participação dos contribuintes na população total.

Enquanto em 2010 a população menor de 15 anos representava 24,6% da população total, em 1970 este percentual era de 42,1%; a participação da população acima de 65 anos que em 1970 era de 3,1% teve um aumento considerável elevando-se para 7,4%. A diminuição substantiva da mortalidade nas idades mais elevadas está fazendo com que cada vez mais um maior contingente populacional chegue nas idades mais avançadas. Em 1970, a população maior de 80 anos representava apenas 0,43% da população total. Em 2010, esta participação aumentou para 1,53%, conforme os dados da PNAD (2015).

O reflexo dessa transformação é a redução gradativa da parcela de jovens na população brasileira. A partir de informações disponibilizadas pelo IBGE referentes às projeções da população brasileira do ano de 2018, foram construídas pirâmides etárias por sexo para os seguintes anos: 2010, 2020, 2030 e 2060, constantes no Gráfico 4. Os dados ilustram o fenômeno do envelhecimento populacional. Ao longo do tempo, o formato da estrutura populacional deixa de ter um

³ Pelos dados da PNAD/IBGE de 2015, havia cerca de 29,4 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade e 27,2 milhões de crianças de 0 a 9 anos.

⁴ O bônus demográfico é caracterizado pelo período em que, por causa da redução na fecundidade, a estrutura populacional fica favorável ao crescimento econômico porque há, proporcionalmente, um maior número de pessoas em idade ativa aptas a trabalhar – ou seja, há menos crianças na população e o percentual de idosos ainda não é elevado.

aspecto de país em desenvolvimento e passa a ter um aspecto similar ao verificado em países desenvolvidos, com maior concentração de pessoas idosas.

Gráfico 4 – Pirâmides Demográficas dos anos de 2010, 2020, 2030 e 2060.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas projeções de população do IBGE de 2018. Valores em milhões.

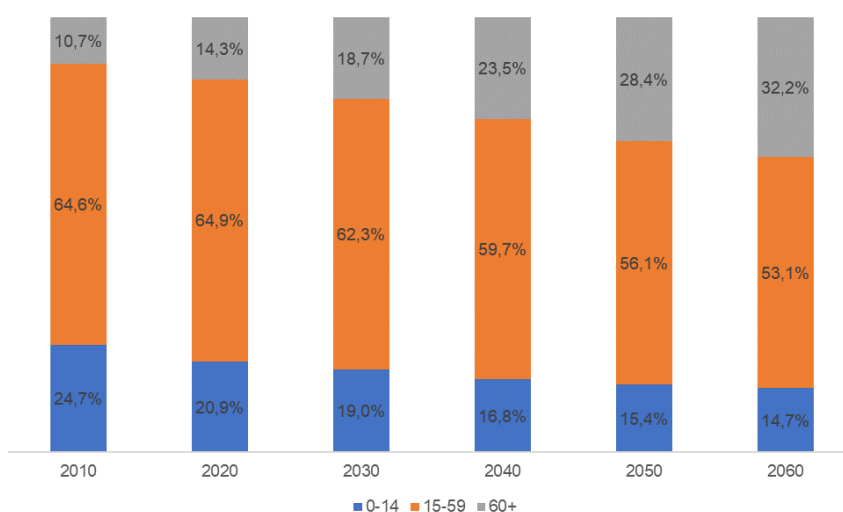
Em síntese, as tábuas de projeção populacional do IBGE indicam uma redução nas taxas de natalidade no país, evidenciada pela retração da proporção de pessoas de zero a 14 anos na população brasileira, ao mesmo tempo em que se verifica aumento substancial do contingente de idosos no país. Esse fenômeno continuará nas próximas décadas, exigindo dos gestores públicos adequação das políticas para fazer frente a essa nova configuração demográfica (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2019).

O número de pessoas com menos de 14 anos em 1980 representava 37,95% da população; em 2060, serão apenas 13% de jovens. As consequências são muito claras: no futuro haverá mais pessoas a usufruir dos benefícios

previdenciários, pressionando as despesas, e menos pessoas jovens (menores de 14 anos) aptas a repor a população em idade ativa a se aposentar na geração seguinte. (LIRA, 2017, p. 119).

O Gráfico 5 sintetiza as projeções demográficas do IBGE, revelando que o percentual de pessoas com mais de 60 anos vai mais do que triplicar entre os anos de 2010 e 2060, passando de 10,7% para 32,2%. Além disso, haverá uma redução de 68,29% na população com menos de 15 anos, passando de 24,7% para 14,7%.

Gráfico 5 – Percentual da População por Grupo Etário



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas projeções de população do IBGE de 2018.

Segundo Contanzi *et al.* (2018), um ponto a ser enfatizado, é que a mais recente projeção do IBGE confirma que o rápido e intenso envelhecimento populacional que o Brasil já vem passando será ainda mais expressivo nas próximas décadas. A estimativa de variação da população por grupos etários denota um ritmo de crescimento muito mais intenso para as idades mais avançadas, como pessoas com 65 anos ou mais de idade (idosos) ou 80 anos ou mais de idade, enquanto a população de 15 a 64 anos e a total devem começar a cair em termos absolutos.

Espera-se que a profunda transformação demográfica irá alterar de forma significativa as razões de dependência⁵ atuais. A título de exemplo, a razão de dependência de idosos (65 anos ou mais/15 a 64 anos) indica que, em 2010, havia 10,8 pessoas de 65 anos ou mais para ser financiada para grupo de cem pessoas de

⁵ A razão de dependência de uma população calcula a população economicamente dependente e a população economicamente ativa. A razão de dependência pressupõe que jovens e idosos de uma população são dependentes economicamente dos demais.

15 a 64 anos. Essa relação irá aumentar para 42,6 inativos para cada grupo de cem ativos de 15 a 64 anos em 2060. Em termos inversos, enquanto, em 2010, havia 9,3 potenciais trabalhadores ativos de 15 a 64 anos para sustentar cada idoso de 65 anos ou mais de idade, em 2060, essa importante relação cairá para 2,3. Ademais, tal relação é potencial, pois na prática, por questões como informalidade, inatividade e, no caso brasileiro, pelo fato que as pessoas se aposentam antes dos 65 anos, a efetiva relação entre contribuintes e beneficiários é muito menor que esse potencial dado pela razão de dependência de idosos (COSTANZI *et al*, 2018).

Especificamente sobre o Paraná, conforme levantamento do IPARDES (2019), projeta-se que a população idosa, com 65 anos ou mais de idade, representará cerca de 20% do total de residentes em 2040, suplantando, por larga margem, os 10% observados em 2019. Em termos absolutos, a população idosa paranaense deverá crescer 109% nos próximos 21 anos, saltando de 1,2 milhão para 2,5 milhões. Em contrapartida, os jovens com até 19 anos, um grupo que corresponde a 27% da população do Estado, poderão responder por apenas 23% do contingente total em 2040, ainda segundo o levantamento, declinando de 3,1 milhões para 2,8 milhões de pessoas, o que representará queda de 9%. Ademais, no caso das crianças com até 4 anos, deverá ser contabilizada retração ainda mais pronunciada, próxima de 16%, com o número de indivíduos caindo de 792 mil em 2019 para 662 mil em 2040. O principal impacto destas transformações é a perspectiva de uma piora da relação entre contribuintes e beneficiários no âmbito da previdência social brasileira, tanto do regime geral como nos regimes próprios.

É importante destacar que conforme Marri (2009), países com razão de dependência demográfica similar à brasileira gastam metade do que se gasta no Brasil com despesas previdenciárias, e países que empregam o mesmo que o Brasil apresentam razão de dependência três vezes maior.

O Brasil já permitiu, antes das alterações de 2019, aposentadorias voluntárias bastante precoces, em idades muito inferiores à de 65 anos. Por conta destes fatores, a relação efetiva entre contribuintes e beneficiários é muito menor que essa simples relação demográfica, entre os subgrupos etários comparados. De qualquer forma, em função desse movimento demográfico, estrutural, haverá uma tendência de piora na referida relação (TAFNER e NERY, 2019).

2.2 - QUAIS OS INDICADORES QUE LEVARAM AS MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS

A teoria tradicional da transição demográfica possui três pilares básicos, tratados normalmente como etapas historicamente observadas nos países que já a vivenciaram: o primeiro consiste na queda da mortalidade infantil, em função de melhorias dos sistemas de saneamento, na saúde pública e no nível educacional da população; o segundo consistiria em mudanças no comportamento reprodutivo, associadas frequentemente ao retardamento do início da vida reprodutiva e, principalmente, ao controle da fecundidade; e, o terceiro, nos efeitos do padrão moderno de crescimento econômico, que influenciaria na mobilidade dos indivíduos e na dinâmica do crescimento populacional (COSTANZI, 2016).

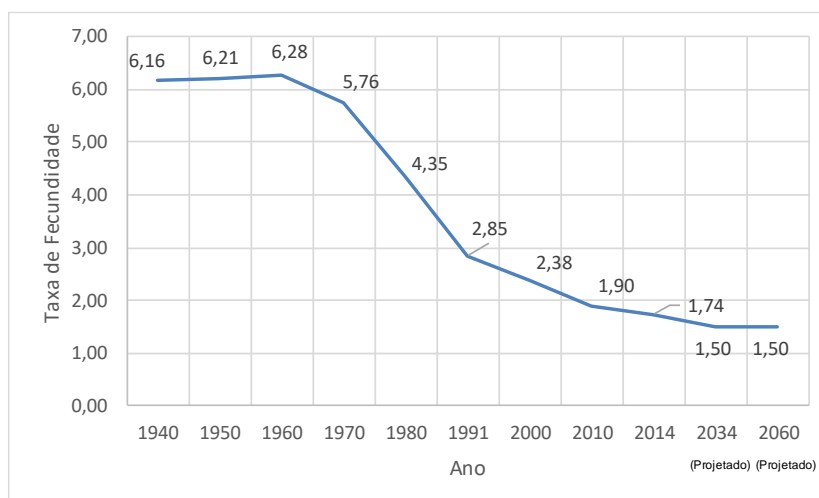
De acordo com dados do IBGE (2018), o processo de transição demográfica brasileira destaca-se que, desde o século XIX até meados da década de 1940, caracterizou-se pela prevalência de altas taxas de natalidade e de mortalidade, principalmente a mortalidade nos primeiros anos de vida. A partir desse período, com a incorporação às políticas de saúde pública dos avanços da medicina, particularmente os antibióticos recém-descobertos no combate as enfermidades infectocontagiosas e importados no pós-guerra, o país experimentou uma primeira fase de sua transição demográfica, caracterizada pelo início da queda das taxas de mortalidade.

A diminuição no nível da fecundidade, iniciada no final da década de 60 e início dos anos de 1970, e no nível de mortalidade que já vinha ocorrendo desde meados da década de 1940, fizeram com que a estrutura etária da população brasileira fosse envelhecendo gradativamente, tanto pelo estreitamento da base da pirâmide, através da diminuição da fecundidade, quanto pelo aumento da participação dos demais grupos de idade com a contribuição imprescindível da diminuição dos níveis de mortalidade (IBGE, 2017).

O número de filhos por mulher no Brasil vem se alterando desde a década de 1960, pois nessa época a média de filhos por mulher era de 6,3. A partir desse período, com a inserção da mulher no mercado de trabalho e o desenvolvimento de pesquisas e métodos contraceptivos, esse número caiu e em 2000, a taxa de fecundidade já era de 2,39 filhos por mulher com tendência de estabilização em 1,5 a partir da década 2030, ficando abaixo da taxa de reposição populacional que é 2,1 filhos (NETA, 2008). A Figura 1 apresenta o histórico da taxa de fecundidade e faz

uma projeção para os próximos anos.

Figura 1 – Taxa de Fecundidade Brasileira 1940 a 2060



Fonte: Projeção da População do Brasil do ano de 2013.

Outro dado relevante ao analisar a estrutura demográfica são as taxas de mortalidade infantil, que consiste no número de crianças nascidas que não atingem o primeiro ano de vida a cada 1000 nascidas vivas.

No Brasil, em 1940, a chance de uma criança falecer entre 1 e 4 anos era de 30,9%, mais que o dobro do que foi observado na estimativa de 2017. As crianças nesta faixa etária são muito sensíveis às condições sanitárias, que no século passado eram precárias. A distribuição dos óbitos das crianças menores de 5 anos está em conformidade com as que ocorrem nas regiões mais desenvolvidas. Na Suécia, por exemplo, no período 2010 a 2015, das crianças menores de 5 anos que vieram a falecer antes dos 5 anos, 85% do total ocorreu no primeiro ano de vida e 15% entre 1 e 4 anos de idade. A taxa de mortalidade infantil neste país (2,2 óbitos para 1000 nascidos vivos) é bem inferior ao valor observado no Brasil. Este valor é muito próximo da mortalidade das crianças menores de 5 anos brasileiro, que foi de 2,6 por mil. Contudo, existem países em que ainda persistem altos níveis de mortalidade infantil, como a Somália, na África Ocidental, que no período 2010 a 2015, apresentou uma taxa de mortalidade infantil de 79,4 por mil e a chance de uma criança que tenha falecido antes dos 5 anos de idade de morrer entre 1 e 4 anos de idade é de aproximadamente 40% (IBGE, 2018).

Segundo Costanzi e Ansiliero (2016), a mortalidade infantil reduziu no Brasil em função das melhorias dos sistemas de saneamento, avanços na saúde

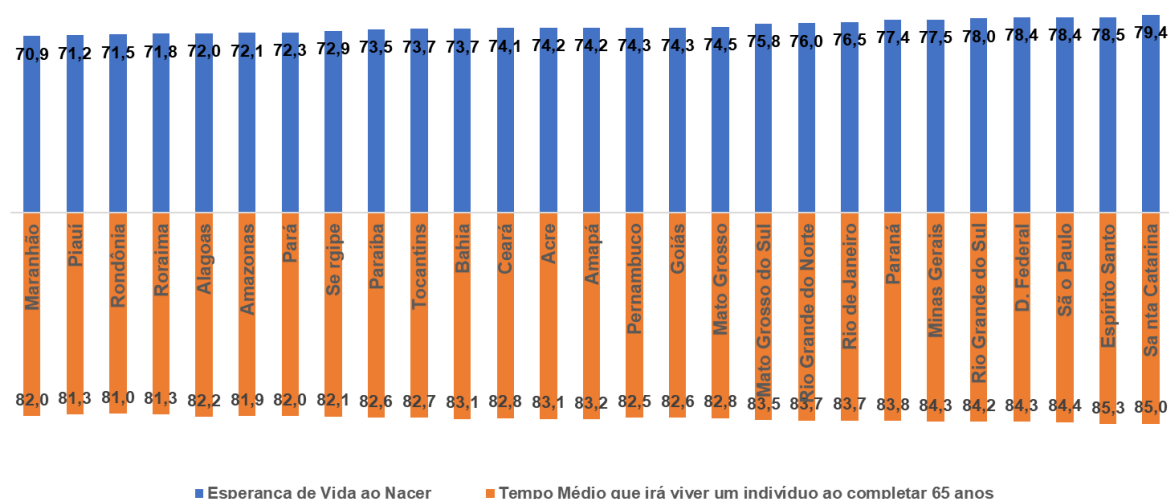
pública e no nível educacional da população.

2.3 AS DIFERENÇAS DEMOGRÁFICAS POR ESTADO

Ao comparar os estados quanto a expectativa de vida aos 60 anos, nota-se que não existe uma diferença muito acentuada entre eles. Isso acontece devido ao fato que ao chegar a idades mais elevadas se reduz muito os riscos associados aos fatores da incerteza durante a infância, adolescência e na vida adulta. Em contrapartida, ao analisar a expectativa ao nascer registra-se uma grande disparidade entre as idades.

Conforme Carmo e Camargo (2018), o processo de desenvolvimento econômico do Brasil se distribuiu de maneira desigual e heterogênea no território e o mesmo aconteceu historicamente com os componentes da dinâmica demográfica (Berquó e Cavenaghi, 2014). O Gráfico 7 apresenta a expectativa de vida ao nascer em todas os Estados, barra azul, e a expectativa de sobrevida média aos 65 anos, barra laranja.

Gráfico 6 – Esperança de Vida ao Nascer e Expectativa de Vida aos 65 anos por Estado – Ambos os Sexos



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas projeções de população do IBGE do ano de 2018

Constata-se uma grande dispersão entre os Estados, visto que a esperança de vida ao nascer varia de 70,9 anos no Estado do Maranhão até 79,4 no Estado de Santa Catarina, por outro lado, o tempo médio de vida que um indivíduo

viverá ao completar 65 anos varia entre 81 anos no Estado de Rondônia e 85,3 anos no Estado do Espírito Santo. O desvio-padrão sintetiza as diferenças, visto que na esperança de vida ao nascer, parte azul, é de 2,55 e do tempo médio ao completar os 65 anos, parte laranja, totaliza 1,13.

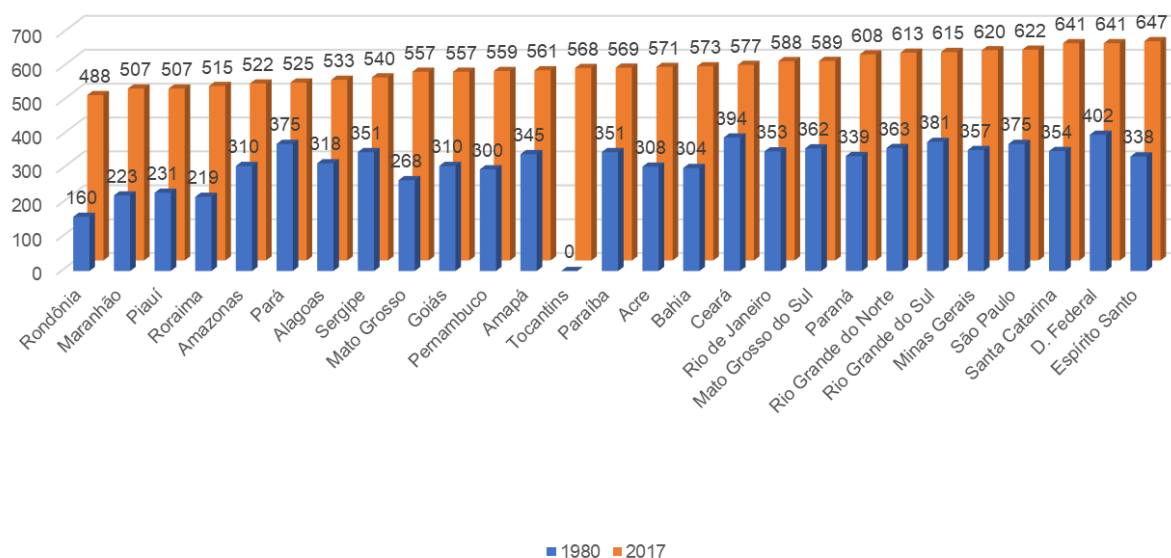
A partir dos dados do IBGE (2018), o Instituto Fiscal Independente (2019) construiu a expectativa de sobrevida na idade zero, aos 60 e aos 65 anos por regiões geográficas do Brasil, para os anos 2000, 2004, 2012 e 2017. Assim, o levantamento concluiu que a expectativa de sobrevida em idades mais avançadas, indicador que importa para a fixação de idade mínima como critério de aposentadoria, não difere muito entre as macrorregiões.

Tomando como exemplo um homem de 65 anos no Brasil, sua expectativa de sobrevida seria de 16,91 anos em 2017. Ou seja, caso a idade mínima de aposentadoria fosse de 65 anos, essa pessoa receberia benefício de aposentadoria por 16,91 anos, em média. Portanto, nessas condições, esse indivíduo viveria até os 81,91 anos. Caso essa pessoa fosse moradora da Região Norte, sua expectativa de sobrevida seria de 15,65 anos, alcançando, em média, 80,65 anos de idade. Nas demais regiões brasileiras, o mesmo indivíduo viveria, em média, até 80,91 anos no Nordeste, 82,52 anos no Sudeste, 82,36 anos no Sul, e 81,71 anos no Centro-Oeste. (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2019).

Ainda conforme informações do IBGE (2018), a diminuição da mortalidade nas idades mais avançadas fez com que as probabilidades de sobrevivência entre 60 e os 80 anos de idade tivessem aumentos consideráveis entre 1980 e 2017 em todas as Unidades da Federação, chegando em alguns casos a mais de dobrarem as chances de sobrevivência entre estas duas idades. Essa alteração deixou a expectativa de vida, em idades mais avançadas, mais homogênea entre as regiões e Estados. O Gráfico 8 apresenta a evolução, entre 1980 e 2017⁶.

⁶ O Estado do Tocantins foi criado no ano de 1988 e por esse motivo não consta no ano de 1980.

Gráfico 7 – Probabilidade por Estado de um Indivíduo de 60 Anos Atingir os 80 anos na Década de 1980 e 2017 – Ambos os Sexos



Fonte: Elaborado pelo autor com base na tábua de mortalidade do IBGE de 2018.

O Gráfico 7 denota que em 1980, no Brasil, de cada mil pessoas que chegavam aos 60 anos 34,4% atingiam os 80 anos de idade, em 2017 este valor passou para 59,4%, sendo poupadas 250 vidas para cada 1.000 pessoas que atingiam os 60 anos entre 1980 e 2017. O efeito da sobrevivência após os 60 anos de idade aconteceu em todos os estados brasileiros, reduzindo as distorções regionais.

No Paraná, o número passou de 339 para 608, totalizando um crescimento de 79,35%. Contudo, houve crescimento de 205% no caso do Estado de Rondônia, maior evolução entre os anos, deixando de falecer neste intervalo de idade 328 indivíduos para cada mil que atingiu os 60 anos de idade. Já o menor ganho em termos de diminuição da mortalidade neste intervalo de idade pertenceu ao Estado do Pará, onde foram poupadas 150 vidas para cada mil que atingiram os 60 anos de idade.

3 A SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

O objetivo desta sessão é realizar um diagnóstico sobre a situação fiscal dos Estados, analisar seus regimes próprios de previdência, assim como as consequências nas despesas destes entes. Examinar este contexto é fundamental, principalmente, em um cenário de acelerado envelhecimento populacional pelo qual passa a sociedade brasileira, conforme descrito na sessão anterior. Serão abordados os comportamentos das receitas e despesas dos Estados, o histórico das despesas com pessoal, a estrutura demográfica dos servidores estaduais e o gasto com inativos.

Todos os dados e números, apresentados neste capítulo, foram elaborados sem levar em consideração todas as reformas e alterações previdenciárias aprovadas após o ano de 2019. Segundo levantamento do Instituto Millenium (2020), apenas o Estado de Roraima não elevou alíquotas de contribuição previdenciária e outros dez Estados não aprovaram mudanças nas regras de acesso aos benefícios. Este trabalho pretende dimensionar o impacto provocado pelo movimento de reforma ocorrido no Estado do Paraná no ano de 2019.

A situação fiscal dos estados piorou bastante ao longo da última década, pois as despesas cresceram bem acima das receitas. Como consequência, os resultados se deterioraram, a dívida cresceu e os investimentos caíram. Nos estados em situação mais grave, há dificuldades para pagar os encargos da dívida e até as despesas com pessoal. O efeito mais perverso se dá sobre a disponibilidade de serviços adequados à população. Ainda, conforme o levantamento, grande parte do problema reside nas despesas com pessoal. Os estados encontram crescente dificuldade para respeitar os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente por conta das despesas com inativos (PELLEGRINI, 2020).

Entretanto, para entender a dinâmica e o contexto da situação fiscal dos Estados é fundamental retomar o final dos anos 90, quando o principal componente da dificuldade era a dívida estadual, contraída junto aos bancos estaduais. O acordo para a solução, entre a União e os Estados, foi formalizado, na sua grande maioria, em 1997. Naquele tempo, vários entes apresentavam quadro financeiro precário, caracterizado por elevadas dívidas, com enormes taxas de juros e com rolagem praticamente diária (TINOCO, 2020). O acordo firmado com a União fez com que o Governo Federal assumisse as dívidas dos governos regionais com seus credores originais, num modelo que em paralelo fez os Estados se tornarem

devedores da União.

Segundo Maciel (2015), no processo de renegociação da dívida dos estados, a União assumiu R\$ 101,9 bilhões de dívida estadual para ser parcelada em 30 anos. Em troca, o governo federal exigiu disciplina fiscal dos estados por meio de um contrato com metas relacionadas à: (A) dívida financeira em relação à receita líquida real; (B) resultado primário; (C) despesas com funcionalismo público; (D) arrecadação de receitas próprias; (E) privatização, (F) permissão ou concessão de serviços públicos, (G) reforma administrativa e patrimonial e (H) despesas de investimento.

O acordo foi positivo aos Estados, uma vez que puderam trocar sua dívida antiga, na maior parte mobiliária, por uma dívida com taxas de juros menores e um prazo bem mais dilatado. Por outro lado, a União teve condições de impor para os entes um programa de ajuste fiscal, controlando seus déficits e ajudando na geração de superávit primário, além de restringir o acesso a crédito.

Posteriormente, nos anos seguintes, o ambiente institucional de maior disciplina fiscal acabou sendo complementado por outros dispositivos, dentre eles a LRF e o contingenciamento de crédito ao setor público.

Portanto, conforme Tinoco (2020), desde 1997, pode-se dizer que a evolução da situação fiscal dos Estados teve duas fases diferentes em pouco mais de duas décadas. Na primeira, que durou pouco mais de 10 anos, os Estados seguiram um plano de ajuste negociado com a União, cumprindo as metas e compromissos firmados, e conseguiram alcançar elevados superávits primários, sendo beneficiados pelo cenário de crescimento econômico. Em contrapartida, a partir da crise econômica mundial de 2008, o quadro positivo passou a ser gradualmente revertido com o acentuado crescimento da despesa corrente, que é mais rígida, notadamente despesa com pessoal. O fato é que, em alguns casos, o crescimento real acumulado chegou a 50% entre 2009 e 2015, nessa mesma comparação, a mediana alcançou 38%, segundo dados do Tesouro Nacional.

Já Maciel (2016), utilizando modelo matemático e explorando os dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) concluiu que, entre 2008 e 2014, a deterioração das finanças dos Estados poderia ser explicada em 28% pelo menor dinamismo da arrecadação e 72% pelo aumento de despesas, deste, 88% eram explicados por gastos com pessoal e apenas 12% pelos investimentos. Concluiu-se no estudo do autor que o gasto não só aumentou como teve uma mudança

significativa na sua composição. Ainda conforme o estudo, a partir de 2015, os desequilíbrios se tornaram insustentáveis e a gravidade da situação fiscal ficou evidente, a forte recessão econômica somada à dificuldade de ajuste na despesa de pessoal, levou vários Estados a beira da insolvência.

A análise dos últimos cinco anos, promovida por Santos *et al* (2017), indica que a maior parte dos governos têm desequilíbrios de ordem fiscal e financeira, tanto de natureza conjuntural quanto estrutural. O fato de a crise ser praticamente generalizada sugere que os instrumentos institucionais disponíveis não foram suficientes para evitar a degradação das finanças públicas subnacionais que se seguiu à crise da economia.

Perante o exposto, além das consequências sociais do atraso no pagamento de salários, aposentadorias de servidores públicos em alguns casos, o acúmulo de dívidas com fornecedores e prestadores de serviço tem impactado negativamente a execução de diversas políticas públicas como de saúde, educação e segurança, limitando a capacidade de resposta dos governos estaduais.

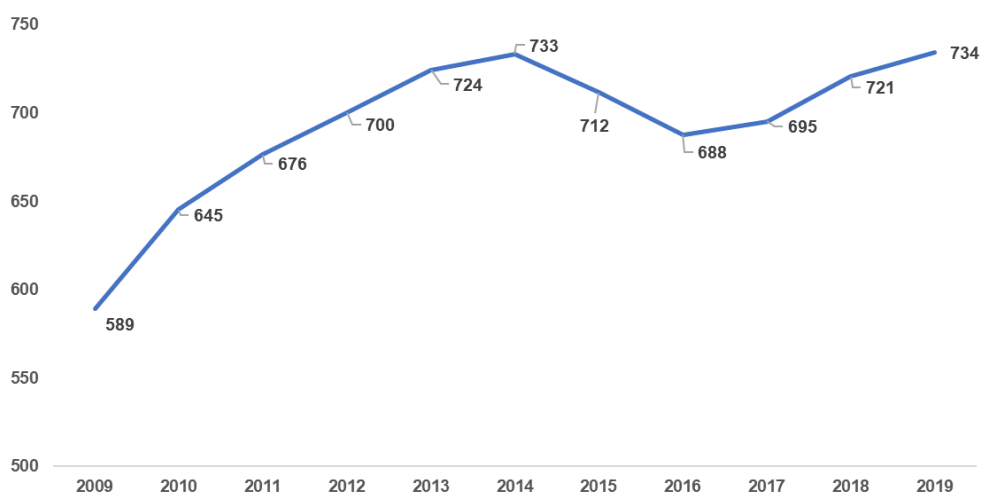
7

3.1 A EVOLUÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Na última década, diversos Estados brasileiros encaram uma grave situação financeira, apresentando forte descompasso nas trajetórias de despesas e receitas. Com o fluxo de despesa crescendo, em média, por muitos anos acima da receita, muitos Estados chegam a comprometer cerca de 70 a 80% da receita com gasto de pessoal. Esse descontrole fiscal foi agravado pela crise econômica enfrentada pelo país desde 2014, quando a maioria dos entes federativos nacionais teve uma retração nas suas fontes de arrecadação (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).

Apesar dos desequilíbrios, o gráfico 8 apresenta a evolução real da Receita Corrente Líquida (RCL)⁷ do conjunto dos estados, entre 2009 e 2019, onde se evidencia crescimento entre os anos de 2009 e 2014, sucedido por queda durante 2015 e 2016, sendo retomado crescimento real a partir de 2017.

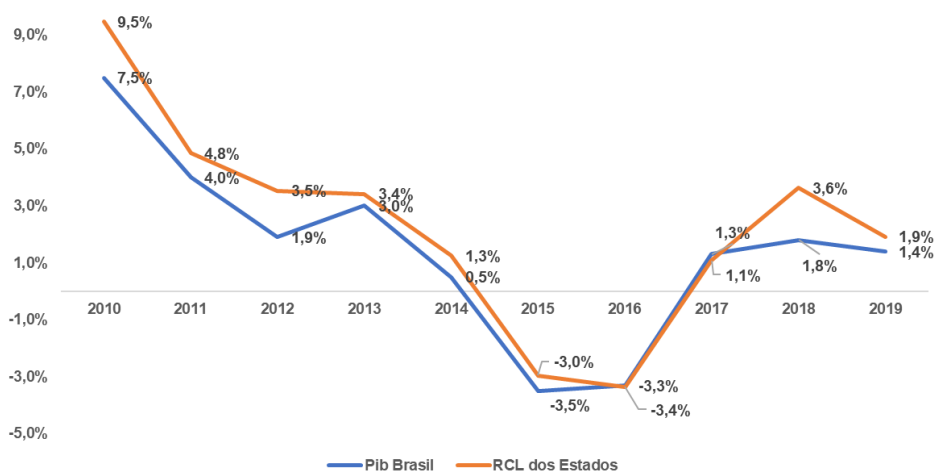
⁷ Receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias de um Governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais.

Gráfico 8 - Crescimento Real da RCL dos Estados entre 2009 e 2019 – R\$ Bilhões

Fonte: Elaborado pelo autor baseados nos dados do Tesouro Nacional. Valores atualizados pelo IPCA.

No conjunto dos Estados o crescimento real da RCL totaliza quase 25% no período, passando de R\$ 589 bilhões para R\$ 734 bilhões, sinalizando que houve aumento acumulado na arrecadação. Por outro lado, é possível visualizar uma quebra da série entre o período do auge da crise que se iniciou em 2014.

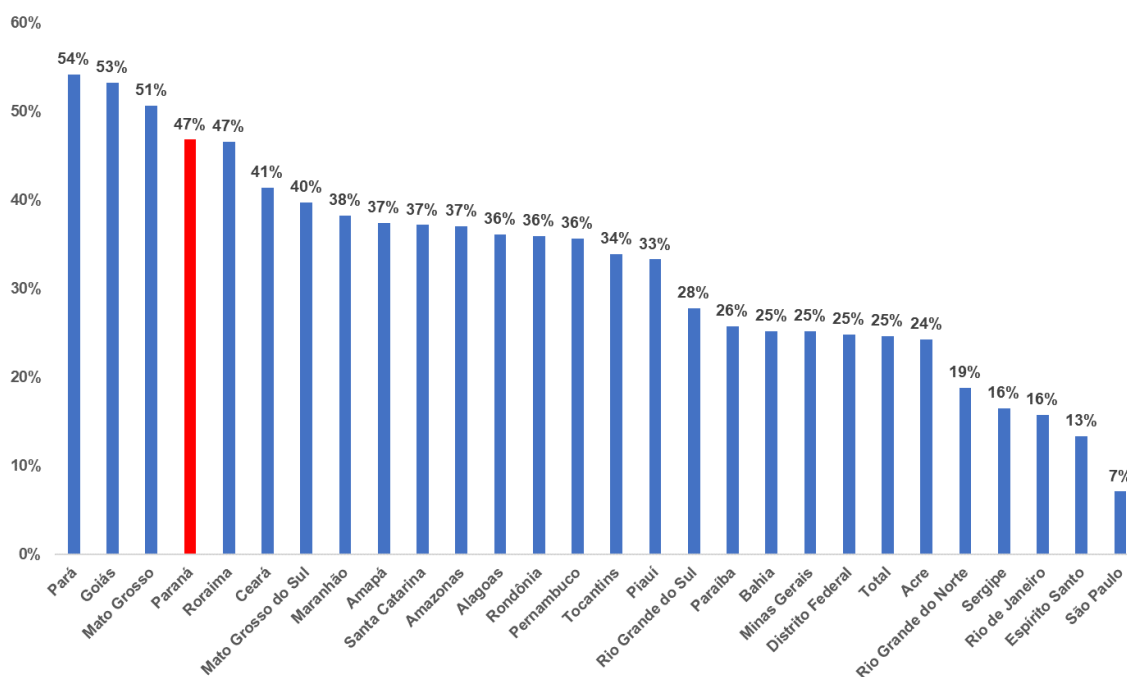
Além desse crescimento real acumulado, os estados superaram o crescimento da economia. Ao comparar o crescimento do PIB brasileiro com o crescimento anual real da RCL dos Estados, nota-se que a receita cresceu em patamar superior em praticamente todos os anos da série, exceto 2016 e 2017.

Gráfico - 9 - Crescimento do Produto Interno Bruto X RCL dos Estados (2010 – 2019)

Fonte: Elaborado pelo autor baseados nos dados das contas nacionais

Conforme o Gráfico 9, é possível afirmar que os Estados tiveram, em sua grande maioria, um crescimento da receita acima do produto total da economia. O Gráfico 10 apresenta o crescimento acumulado por ente, onde registra-se uma dispersão entre eles.

Gráfico 10 - Crescimento Acumulado da RCL entre 2009 e 2019



Fonte: Elaborado pelo autor baseados nos dados do Tesouro Nacional

O Gráfico 10 mostra que o estado mais rico e consequentemente de maior arrecadação, São Paulo, teve o menor crescimento acumulado com 7%, o que representa 23,7% da arrecadação total. O Paraná obteve o quarto maior crescimento, 47%, totalizando 5,6% da RCL total. Assim, nota-se que houve crescimento real acumulado da RCL, entre 2009 e 2019, para todos os estados. Segundo estudo do Ministério da Economia (2017), o crescimento está vinculado ao processo de modernização fiscal, da implementação da nota fiscal eletrônica, da cobrança e da fiscalização tributária.

3.2 - A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

Diante da queda da arrecadação a partir de 2015, conforme apresentado no Gráfico 9, os estados fizeram um esforço para controlar as despesas

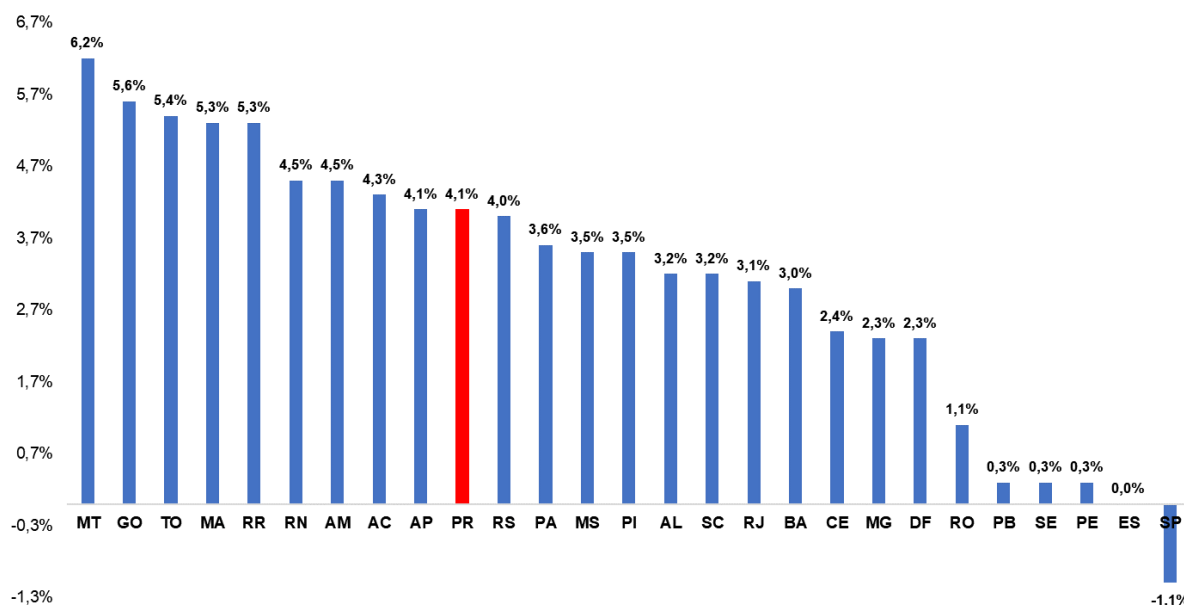
com pessoal, mas a redução foi significativa apenas em relação aos servidores ativos. Já em relação aos inativos e pensionistas não houve possibilidade de redução. Esse cenário é provocado, tendo em vista que é possível realizar cortes de gastos ao diminuir a contratação de novos servidores, por exemplo. No entanto, não há como controlar o quantitativo de novos aposentados e pensionistas. (LOPEZ e GUEDES, 2019).

Conforme Santos *et al.* (2017), o número de servidores civis e militares ativos nos governos estaduais permaneceram relativamente constantes na última década. Dessa forma, houve aumento de gastos com servidores ativos até 2014, por conta de aumentos salariais e mudanças na composição dos quadros. Ainda, segundo o supracitado estudo, o quantitativo de servidores inativos, entre 2006 e 2016, cresceu na maioria dos estados ao longo de toda a última década, ao contrário do que ocorreu com os ativos. Enquanto o número de aposentados e pensionistas cresceu mais de 37%, o número de servidores ativos caiu 3,6%.

Ainda, conforme levantamento do Banco Mundial (2019), em cerca de metade dos estados, o crescimento da despesa com inativos supera a com ativos. A tendência é que esta despesa continue aumentando, portanto, evidências apontam que para compensar o aumento da folha de inativos, os estados têm diminuído as taxas de reajuste salarial e de reposição de servidores, especialmente a partir do ano de 2015.

Na década de 2008-2018, o principal propulsor do crescimento da folha de pagamentos do setor público foram os reajustes salariais muito superiores à inflação. Nesse período, o salário médio de servidores públicos estaduais cresceu à taxa de 2,8% ao ano em termos reais, respectivamente. No Paraná, por exemplo, até 2014, o salário médio de servidores ativos cresceu 8,3% ao ano, já a partir de 2015, o salário médio tem crescido a uma taxa quatro vezes menor (BANCO MUNDIAL, 2019).

Conforme levantamento realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (2020), existem diferenças importantes entre os estados no que tange à evolução e ritmo do crescimento das despesas de pessoal. O Gráfico 11 mostra o crescimento médio anual da despesa bruta de pessoal, em termos nominais, de 2011 a 2019.

Gráfico 11 - Variação Média da Despesa Total de Pessoal dos Estados - (2011 - 2019)

Fonte: Elaborado pelo autor baseados nos dados do Tesouro Nacional

Conforme demonstrado no Gráfico 11, os Estados de São Paulo e Espírito Santo foram os únicos que não tiveram aumento. O primeiro teve queda de 1,1% e o segundo ficou estável. No grupo de estados com os maiores aumentos, acima de 4%, predomina as regiões Norte e Centro-Oeste. Contudo, estados mais maduros aumentaram os gastos próximos desse percentual. Rio de Janeiro e Minas Gerais aumentaram 3,1% e 2,3%, respectivamente. O Paraná ocupa a décima posição, com 4,1%.

Quanto ao tamanho das despesas de pessoal dos estados, uma forma de aferir essa variável é em relação à RCL. A LRF definiu RCL e os conceitos da despesa de pessoal, estabeleceu os limites para essa relação e prevê mecanismos de ajustamentos se os limites forem alcançados.

Para os estados, o limite para o conjunto dos poderes é de 60%, sendo 49% do Poder Executivo, 6% do Poder Judiciário, 3% do Poder Legislativo e 2% do Ministério Público (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

Segundo a LRF (2000), a despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do ente da federação com ativos, inativos e pensionistas, despesa bruta com pessoal, deduzidas as despesas de: indenização por demissão de servidores ou empregados; relativas a incentivos à demissão voluntária; decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração; com pessoal

do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União; e com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, conforme arts. 18 e 19 da LRF (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

O Tribunal de Contas de cada Estado deve alertar o poder que ultrapassar 90% do limite estabelecido, o equivalente a 54% da RCL, quando se considera o limite de 60% (art. 59, § 1º, II), trata-se do chamado limite de alerta. Existe ainda o limite prudencial de 57% que, caso ultrapassado, impede o ente de conceder reajustes remuneratórios, reestruturação de carreiras, entre outras vedações. Por fim, a ultrapassagem dos 60% requer o ajuste em dois trimestres que, caso não adotado, resulta em suspensão de transferências voluntárias e garantias em operações de crédito.

A verificação do cumprimento dos limites se dá no âmbito do próprio estado, pelo respectivo tribunal de contas. As autoridades de cada estado devem aprovar o respectivo cálculo, quadrimestralmente, além de outras informações que contém a despesa de pessoal, discriminada em ativos e inativos e a comparação com os limites estabelecidos na lei. Ocorre que os entes, com seus respectivos Tribunais de Contas, consideram interpretações distintas entre si e em relação ao Tesouro Nacional. A interpretação quase sempre resulta em redução da despesa de pessoal em relação ao cálculo do Tesouro. Alguns itens da despesa de pessoal desconsiderados em certos estados são as pensões e as contribuições do ente ao regime de previdência do servidor. Outra prática é deduzir o imposto de renda retido do servidor (PELLEGRINI, 2020).

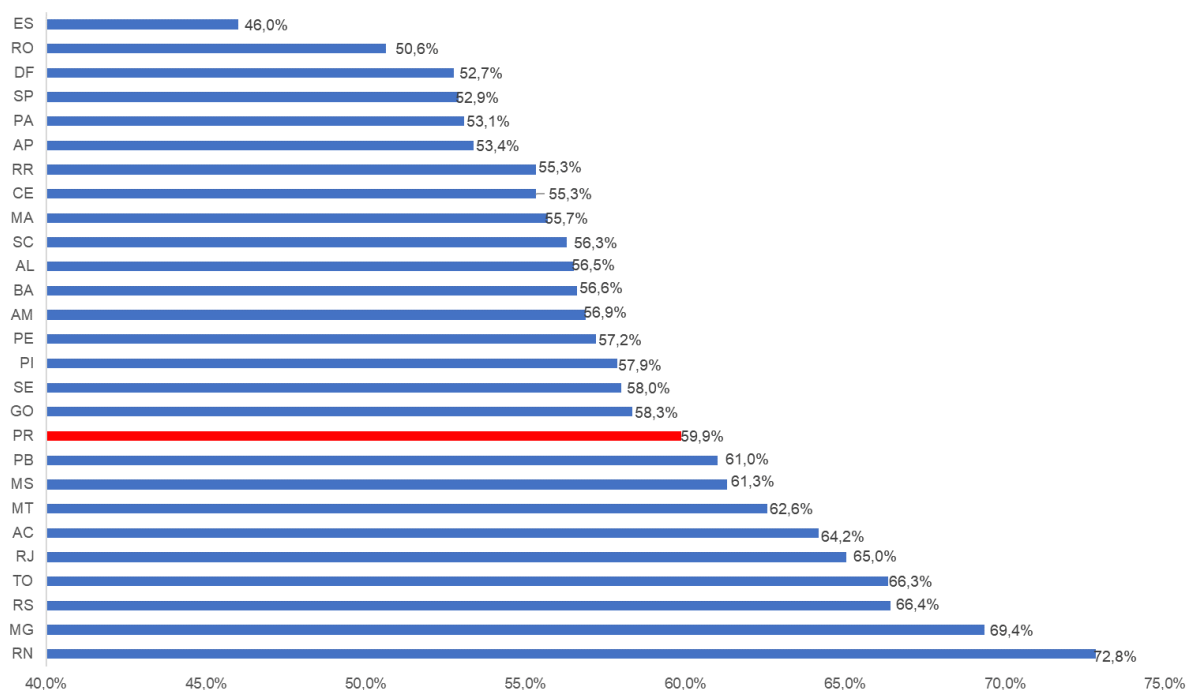
Assim, conforme levantamento realizado pelo Tesouro Nacional (2018), praticamente todos os estados fazem algum tipo de desconto nas despesas não computadas para fins de cálculo do limite, ocultando o verdadeiro comprometimento em relação a RCL.

O problema é complexo, pois trata-se do principal componente da despesa dos estados e de difícil controle, imbuído pela falta de transparência. Seria de extrema importância que informações atualizadas e confiáveis estivessem disponíveis para que situações mais graves de descontrole fiscal pudessem ser constatadas em tempo de se tomarem as providências necessárias (PELLEGRINI, 2020).

Para evitar o problema descrito e comparar os estados, as despesas

de pessoal do Gráfico 12 são calculadas de acordo com a metodologia do Tesouro Nacional, tendo em vista as diferentes interpretações no âmbito local. O Gráfico mostra a relação entre despesa de pessoal líquida e a RCL de cada estado, com base no exercício de 2019 (BOLETIM DE FINANÇAS DOS ENTES SUBNACIONAIS, 2020).

Gráfico 12 – Comprometimento da RCL com Gasto de Pessoal



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional

O número que corresponde à relação média para o conjunto dos estados é 57,9% e serve como referência para avaliar a posição de cada estado. O Paraná ficou um pouco acima do número de referência com 59,9%, bem próximo do limite máximo de 60%.

Dos 27 estados, nove estados não teriam respeitado o limite de 60% da RCL, se a metodologia de aferição das despesas de pessoal fosse a adotada pelo Tesouro Nacional e não a sancionada pelos tribunais de contas estaduais. Incluem-se entre esses nove estados, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Outros seis estados estariam sujeitos às vedações por ultrapassarem o limite prudencial de 57%, incluindo Paraná, Bahia, Pernambuco e Goiás. Outros seis já teriam de estar em alerta, por suplantarem 54%, como Ceará, Amazonas e Santa Catarina. Enfim, apenas seis estados estariam abaixo de 54% da RCL, a exemplo de

São Paulo, Distrito Federal e Espírito Santo (PELLEGRINI, 2020).

Segundo levantamento do Bando Mundial (2019), para voltar a cumprir a LRF, alguns estados teriam que reduzir as despesas com ativos e inativos em 2% ao ano em termos reais, evidenciando o grande desafio a ser enfrentado.

Diante dos dados, fica comprovado que o crescimento das receitas públicas, mesmo em montante superior ao crescimento da economia, não vem acompanhando a taxa de crescimento dos gastos com pessoal na última década, de modo que é possível afirmar que a manutenção de taxas de crescimento dos gastos com pessoal das administrações maiores do que as taxas de crescimento das receitas vem se sustentando nos últimos anos no país como um todo.

3.3 A ESTRUTURA DEMOGRÁFICA DOS SERVIDORES E O GASTO COM INATIVOS

No Brasil, cada estado possui seu RPPS, por meio do qual se assegura aos respectivos servidores o pagamento de benefícios previdenciários, notadamente aposentadorias e pensões. Esses pagamentos, teoricamente, deveriam ser financiados com as contribuições dos servidores durante sua vida funcional, somadas ainda às contribuições do próprio ente. Os regimes cobrem os servidores públicos de todos os Poderes, além dos militares.

Diante do exposto, Guimarães (2015) apud Montenegro, Rodrigues e Nogueira (2015) salienta que a origem do desequilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS decorre de um contexto histórico que merece ser explicado. Do total de 2.060 RPPS, cerca de 250 (12%) surgiram antes da Constituição de 1988 e 1.250 (61%) no movimento de expansão ocorrido entre 1989 e 1998. Portanto, mais de 73% dos RPPS foram instituídos antes das reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, da Lei nº 9.717/1998 e do Decreto nº 3.788/2001. Assim, por essa razão, podem ser identificadas como características da grande maioria dos RPPS surgidos nesse período: a ausência de estudo atuarial prévio; a definição de planos de custeio insuficientes para fazer frente às obrigações com o pagamento dos benefícios; o não repasse regular das contribuições devidas; o desvio de recursos previdenciários para utilização em outras finalidades. Soma-se a isso o impacto da adoção do regime jurídico único estatutário pela maioria dos entes no início da década de 1990, que resultou na transferência de centenas de milhares

de servidores anteriormente vinculados ao RGPS para os RPPS, e as regras de contagem de tempo de serviço, concessão e reajustamento de benefícios.

Os municípios foram obrigados, naquela época, a escolher entre filiar todos os seus funcionários ao regime geral ou estabelecer um RPPS. Ocorre que as contribuições patronais para o RGPS eram superiores a 20% da folha de pagamentos e falhas nos repasses poderiam acarretar o bloqueio das transferências federais. Como não havia regulação federal sobre os RPPS, era perfeitamente possível a manutenção de um regime próprio desequilibrado. Portanto, a organização de um regime poderia ser motivada tanto pela percepção de que a filiação ao RGPS era excessivamente onerosa como porque o RPPS permitia a transferência de uma fração dos gastos com pessoal para o futuro (SCHETTINI, 2018).

Apesar das dificuldades, na opinião de Nogueira (2016), na última década, notadamente a partir das Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, os RPPS alcançaram muitos avanços, podendo ser citados:

- A. aperfeiçoamento nas regras de acesso aos benefícios;
- B. observância do caráter contributivo e solidário;
- C. preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial;
- D. instituição da previdência complementar para os servidores;
- E. melhoria na organização, regulação e supervisão.

Assim, até a Emenda Constitucional nº 20/1998 não havia nenhuma preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes. Em muitos casos não havia contribuição dos servidores ou eram apenas simbólicas, além das contas da previdência, com frequência, estarem misturadas com as despesas de saúde dos servidores. Após a emenda e da Lei nº 9.717/98, iniciou-se uma reorganização dos RPPS estaduais e municipais. O Ministério da Previdência Social (MPS) e vários tribunais de contas passaram a auditar os RPPS e editar normas regulamentadoras do seu funcionamento (GUIMARÃES e GUIMARÃES, 2013).

O financiamento do RPPS, por sua vez, admite duas modalidades: repartição simples e capitalização. No primeiro caso, os benefícios são pagos através das contribuições correntes dos trabalhadores e/ou empregadores. No segundo, as contribuições são vertidas em contas individuais que, mediante investimentos, custearão os benefícios futuros. Assim, os benefícios são pagos pelo saldo acumulado das respectivas contas. Praticamente todos os Estados possuem grande parte dos servidores filiados a regime de repartição (DOGNINI, 2020).

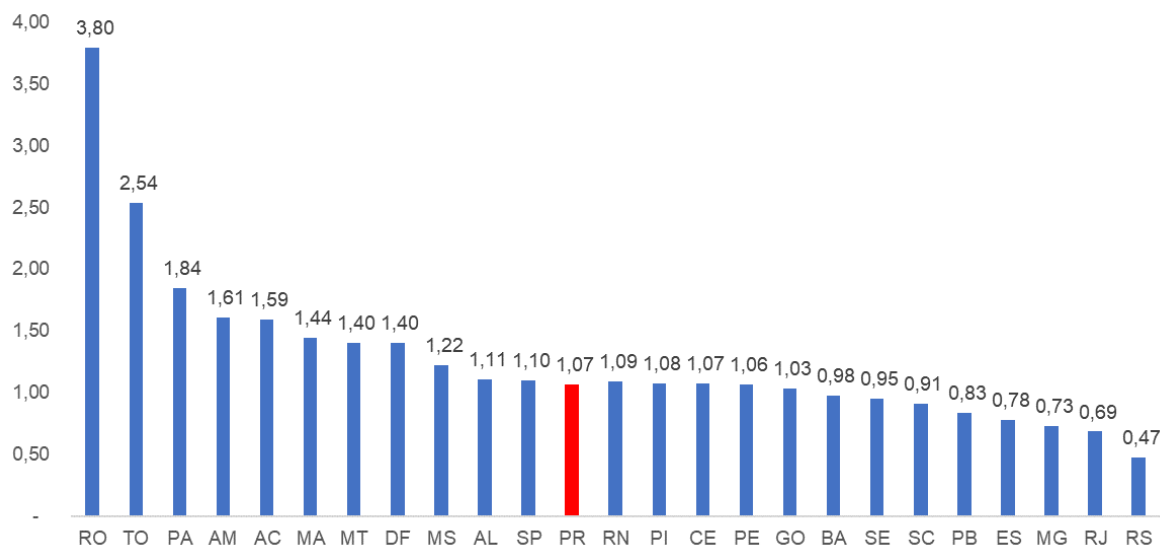
Assim, as contribuições previdenciárias feitas em nome dos servidores ativos, ou seja, as contribuições dos próprios servidores e as contribuições feitas pelas administrações em nome destes servidores são utilizadas para financiar o pagamento dos benefícios dos servidores inativos. Esse regime propõe um pacto direto entre as gerações, pois os trabalhadores ativos pagam os benefícios dos inativos, no caso de insuficiência de recursos, o valor é aportado pelo estado, ou seja, na falta de recursos ele é financiado por recursos arrecadados da sociedade, notadamente impostos. Esses valores representam o total de aportes futuros que deverão ser realizados para complementação da folha de benefícios dos segurados (ZORZIN, 2008).

Contudo, apesar dos avanços nos aspectos de organização, transparência, planejamento e controle, o fato da previdência ser um princípio constitucional não garantiu o devido tratamento nas agendas políticas, cujos efeitos foram postergados pelo aporte financeiro solidário e constante dos Tesouros para cobertura dos déficits (CAETANO, 2016).

A necessidade de que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam estruturados de acordo com critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial aparece de forma destacada na atual redação do artigo 40 da Constituição Federal (...) Entretanto, a abordagem teórica do equilíbrio financeiro e atuarial apresenta-se restrita, pois os trabalhos dedicados ao estudo dos RPPS têm sua atenção voltada prioritariamente para a análise dos critérios de concessão dos benefícios previdenciários, pouco espaço reservando para as questões relacionadas aos seus mecanismos de financiamento. De forma geral, são encontradas rápidas referências ao equilíbrio financeiro e atuarial, que se limitam a conceituá-lo e a mencionar de modo genérico a sua relevância, porém sem efetivamente demonstrar qual a situação atuarial dos RPPS, as dificuldades existentes e as medidas que podem contribuir para a sua efetivação (NOGUEIRA, 2011, p. 212 e 2013).

Além do aspecto do financiamento, há que se destacar as limitações no equacionamento da proporcionalidade dos servidores ativos, inativos e pensionistas que, na quase totalidade dos entes, é impactada pela limitação de gastos com pessoal na legislação vigente, além do envelhecimento natural na população. A relação ativo e inativo por Estado apresenta o desequilíbrio, quando seriam necessários pelo menos quatro servidores por um inativo para manter sistema de repartição simples. O Gráfico 13 apresenta a relação por ente no ano de 2019⁸.

⁸ Os Estado de Roraima e Amapá foram retirados do gráfico por possuírem regime previdenciário

Gráfico 13 - Servidores Ativos por Inativos por Estado

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do AEPS da Previdência 2019

O Gráfico 13 demonstra que vários Estados possuem menos servidores ativos do que inativos. A pior relação fica por conta do Rio Grande do Sul, que possuía em 2018, 106 mil servidores ativos contra 224 mil servidores inativos, dificultando o equilíbrio da despesa de pessoal do Estado.

Apesar da relação do Paraná não ser uma das piores relativamente, é preciso registrar que aproximadamente 40% dos servidores estaduais possuem mais de 50 anos de idade. Isso, somado ao fato das baixas médias de idade para se aposentar, tenderão a levar a uma piora rápida desse indicador.

Essa conjuntura deve se agravar nos próximos anos, o que, além das implicações financeiras para os governos, também impõe desafios administrativos. A situação fiscal complicada de muitos dos Estados pode ser uma barreira à reposição ou renovação do quadro de servidores, levando a prejuízos na prestação dos serviços à população. A relação ativo/inativo é prejudicada pela concessão de muitas aposentadorias especiais. Como os Estados são por excelência prestadores de serviços, diferentemente da União, eles são necessariamente mais intensivos em mão de obra. No caso dos Estados, destacam-se atividades cruciais: ensino médio e segurança pública. Em média, essas duas categorias concentram mais de 50% do total de servidores, sendo que ambas as categorias têm aposentadorias especiais

recente com poucos aposentados.

(TAFNER E NERY, 2019).

Segundo Santos (2017), a composição da mão de obra nos Estados, explica, em parte, a crise financeira em que estão: a União (no caso de militares) e municípios, caso dos professores, mas são os Estados que concentram as aposentadorias especiais, sendo que esses ainda precisam garantir a segurança e manter os policiais. O estudo supracitado também identificou que as aposentadorias especiais acentuam os efeitos colaterais do envelhecimento da população brasileira. A quantidade de servidores jovens está caindo, à medida que os Estados contratam um número cada vez menor para aliviar o peso da folha de pagamento.

No entanto, o efetivo na ativa envelhece rapidamente. Cresce o número de servidores com mais de 50 anos - e que podem se aposentar. Em 2006, os funcionários entre 51 e 60 anos nos Estados eram 19,6% do total. Em 2015, essa faixa correspondia a 24,2% do efetivo (SANTOS, 2017).

Ademais, números do AEPS (2019) mostram que 56% das aposentadorias concedidas pelos Estados seguem critérios diferenciados para militares (19%), professores de educação básica (32%), policiais civis (4%) e agentes penitenciários (1%). No Rio Grande do Sul, por exemplo, quase 80% das aposentadorias do Poder Executivo são concedidas por regra diferenciada, sendo que: 59,2% para professores da educação básica, 14,4% para os militares, 4,6% para outros membros da segurança pública, restando 21,8% para as outras categorias.

Além dos dados já apresentados, a Tabela 1 apresenta: a data de criação de cada regime, as médias de remuneração e a média de idade dos servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Tabela 1 - Dados Gerais dos Regimes Próprios

ESTADO	FONTE	DATA DA CRIAÇÃO	MÉDIA ATIVOS	MÉDIA APOSENTADOS	MÉDIA PENSIONISTAS	ATIVOS		APOSENTADOS		PENSIONISTAS	
						IDADE MÉDIA MULHERES	IDADE MÉDIA HOMENS	IDADE MÉDIA MULHERES	IDADE MÉDIA HOMENS	IDADE MÉDIA MULHERES	IDADE MÉDIA HOMENS
AC	DRAA2019	10/12/1982	R\$ 4.603,25	R\$ 4.530,44	R\$ 3.017,19	47,6	46,4	64,5	67,5	52,5	49,1
AL	DRAA2019	04/12/1962	R\$ 4.067,10	R\$ 4.223,61	R\$ 3.487,29	47,8	47,3	68,4	71,8	63,6	57,5
AM	DRAA2019	03/05/1965	R\$ 3.749,98	R\$ 3.279,86	R\$ 4.140,42	42,4	43,9	68,3	70,0	63,6	57,5
AP	DIPR11/2018	13/05/1993	R\$ 6.240,86	R\$ 11.272,81	R\$ 3.569,83	44,2	44,4	61,9	66,0	40,9	31,8
BA	DIPR11/2018	21/08/1895	R\$ 7.711,80	R\$ 4.348,90	R\$ 3.530,52	44,7	43,2	68,7	66,8	66,9	57,9
CE	DRAA2019	10/11/1938	R\$ 5.597,97	R\$ 3.736,00	R\$ 3.796,32	44,5	43,4	71,1	73,1	69,9	63,8
DF	DRAA2019	13/04/1960	R\$ 7.660,44	R\$ 8.937,63	R\$ 5.551,78	44,6	46,0	66,0	70,2	64,4	54,0
ES	DIPR11/2018	31/12/1951	R\$ 7.650,83	R\$ 5.170,15	R\$ 4.849,93	42,4	42,2	66,5	68,8	65,8	57,3
GO	DRAA2019	08/10/1943	R\$ 6.623,19	R\$ 5.677,73	R\$ 6.433,11	47,8	46,9	67,2	70,0	67,8	64,5
MA	DIPR11/2018	03/09/1938	R\$ 6.286,48	R\$ 3.852,03	R\$ 3.383,08	52,2	50,0	69,2	73,3	67,5	62,5
MG	DIPR11/2018	06/12/1912	R\$ 5.785,23	R\$ 4.108,56	R\$ 4.388,73	44,4	43,4	67,7	70,7	69,4	64,0
MS	DRAA2019	03/12/1979	R\$ 6.368,87	R\$ 7.491,71	R\$ 6.443,64	43,3	44,0	65,4	66,8	63,9	58,2
MT	DIPR11/2018	28/10/1961	R\$ 8.498,49	R\$ 7.770,99	R\$ 5.349,71	43,6	44,5	65,0	67,8	63,3	59,7
PA	DRAA2019	26/11/1953	R\$ 5.374,83	R\$ 5.043,70	R\$ 4.656,32	49,7	48,8	70,1	72,6	64,9	64,0
PB	DRAA2019	28/12/1936	R\$ 4.066,47	R\$ 3.000,29	R\$ 3.542,42	43,1	45,2	68,4	70,8	67,2	66,4
PE	DIPR11/2018	04/06/1938	R\$ 6.429,70	R\$ 4.551,57	R\$ 4.652,32	43,4	45,3	69,1	70,7	70,0	62,9
PI	DIPR11/2018	25/02/1966	R\$ 5.434,92	R\$ 3.826,75	R\$ 4.142,04	44,1	45,7	66,9	68,7	67,0	65,0
PR	DIPR10/2018	20/02/1961	R\$ 6.239,46	R\$ 6.183,87	R\$ 2.012,48	47,6	47,0	69,9	85,9	67,6	61,0
RJ	DRAA2019	03/12/1979	R\$ 5.093,33	R\$ 6.012,99	R\$ 5.057,62	45,1	46,5	69,6	67,3	65,0	64,0
RN	DIPR08/2018	01/01/1954	R\$ 5.474,54	R\$ 4.226,81	R\$ 5.708,74	47,3	47,0	66,0	67,3	58,7	55,1
RO	DRAA2019	16/11/1984	R\$ 3.282,03	R\$ 5.877,44	R\$ 3.502,11	42,7	42,5	63,3	60,7	57,8	59,0
RR	DRAA2017	03/01/1997	R\$ 3.535,33	R\$ 4.547,60	R\$ 1.557,67	41,1	41,7	57,0	58,7	32,5	25,5
RS	DIPR11/2018	08/08/1931	R\$ 5.592,53	R\$ 4.887,46	R\$ 5.489,88	46,9	45,1	68,1	70,8	70,1	54,6
SC	DRAA2019	12/01/1949	R\$ 6.794,59	R\$ 6.625,70	R\$ 6.598,22	44,2	45,0	66,7	69,1	71,0	65,0
SE	DRAA2019	06/06/1949	R\$ 5.290,63	R\$ 5.248,62	R\$ 4.323,86	43,0	44,3	66,0	65,6	62,8	53,2
SP	DIPR11/2018	10/06/1939	R\$ 5.219,16	R\$ 6.558,96	R\$ 4.512,49	-	-	-	-	-	-
TO	DRAA2019	01/08/1989	R\$ 6.433,73	R\$ 5.303,07	R\$ 3.644,42	44,8	44,1	64,2	66,9	50,0	49,7

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do AEPS da Previdência 2019⁹

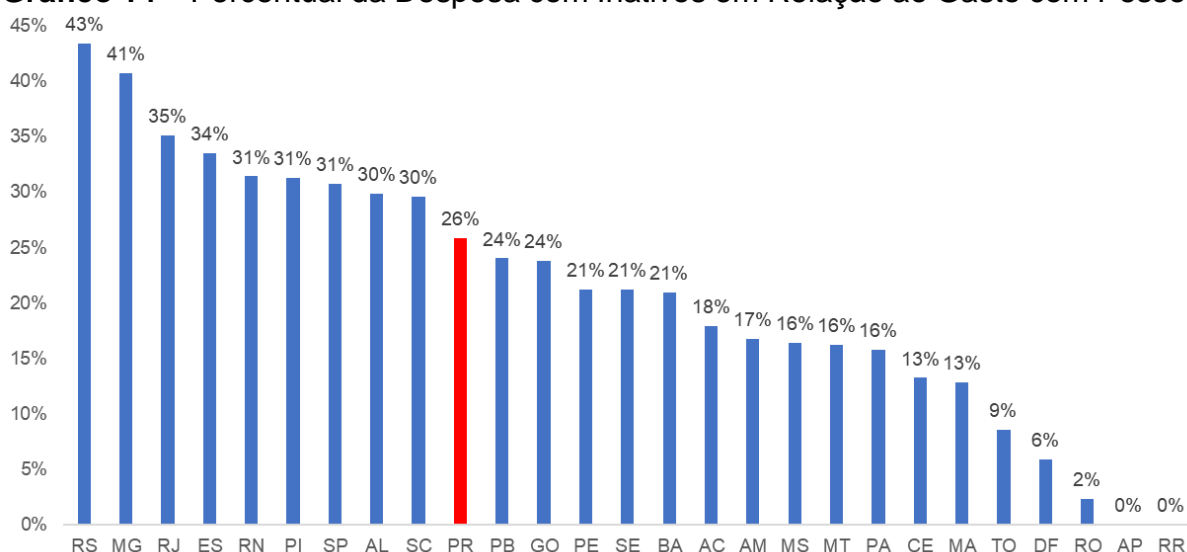
Os dados da Tabela 1 registram os principais componentes das dificuldades dos RPPS, combinando um quadro de servidores ativos envelhecido, aposentadorias especiais, idades avançadas, baixa idade de concessão dos benefícios e uma média de remuneração bem acima da praticada pelo Regime Geral de Previdência. Para fins de comparação a média da concessão da aposentadoria no RGPS, de acordo com levantamento da Secretaria da Previdência Social, apontou uma idade, no ano de 2015, de 58 anos. Essa idade é considerada uma das menores do mundo. O documento também informa a média de idade de aposentadoria do RPPS da União foi de 60,7 anos, no mesmo ano (BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - BEPS, 2015).

⁹ O anuário estatístico também utilizou dados do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) e do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR).

3.3.1 O GASTO COM INATIVOS POR ESTADO

A despesa com a previdência dos servidores é parte relevante da despesa de pessoal estadual. Esse dispêndio inclui o pagamento de aposentadoria aos inativos e pensões aos dependentes dos servidores falecidos. Por isso, a separação entre despesas com ativos e inativos é útil para entender a dinâmica da despesa de pessoal. O Gráfico 14 representa o percentual de gasto com servidores inativos em relação ao total da despesa com pessoal.

Gráfico 14 – Percentual da Despesa com Inativos em Relação ao Gasto com Pessoal



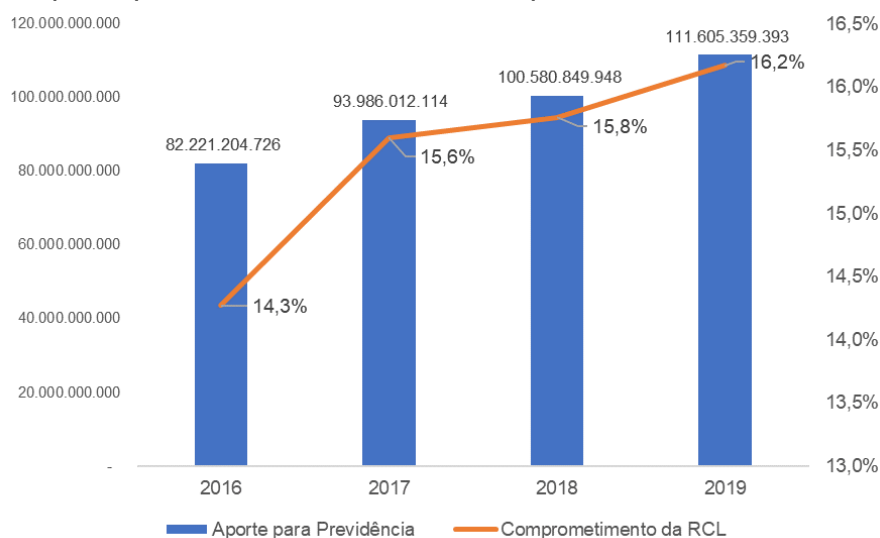
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do Tesouro Nacional

O Paraná, com 25,8%, está bem próximo do percentual da média brasileira que é de 27,7%. É importante notar que somente os estados com regimes criados após a década de 1980, conforme a Tabela 1, não tem um comprometimento inferior a 10%. Portanto, trata-se de um problema que não se restringe a poucos estados, ainda mais quando se considera o ritmo do aumento dessas despesas.

De acordo com estudo publicado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) (2017), a despesa com inativos e pensionistas é um grande desafio às contas públicas estaduais, pelo simples fato do volume de contribuições não fazer frente ao volume de benefícios. Não obstante, o déficit financeiro dos estados, ultrapassou a cifra de R\$ 110 bilhões em 2019, valor que deduz a contribuição dos servidores e a respectiva contrapartida dos entes, o equivalente a mais de 1,5% do PIB brasileiro de 2019. O Gráfico 15 apresenta a

evolução entre os anos de 2016 e 2019. (BOLETIM DE FINANÇAS DOS ENTES SUBNACIONAIS, 2020)

Gráfico 15 – Aporte para a Previdência e o Comprometimento da Receita



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Boletim dos Estados 2020 - STN

Conforme o Gráfico 15, houve crescimento de mais de 35% do déficit em 4 anos, entre 2016 e 2019, onde a RCL não cresceu no mesmo patamar. A diferença consumiu, proporcionalmente, cada vez mais recursos durante os anos. O comprometimento saiu de 14,3% para 16,2%, apenas para cobrir a diferença entre receitas e despesas do conjunto dos Estados. O fato de as receitas não crescerem no mesmo ritmo foi afetado por questões conjunturais e macroeconômicas, sobretudo em decorrência da crise econômica iniciada em 2014.

Segundo Guimarães (2015), o crescimento do déficit financeiro se iniciou justamente quando os estados enfrentam sua mais grave crise fiscal, sendo sua principal componente. Outros importantes motivos para o aumento são o fato de os entes estarem assumindo novas obrigações, em grande parte devido a normas nacionais aprovadas nos últimos anos, o que leva à necessidade de contratação de servidores e aumento de salários, além de políticas de reajustes incompatíveis com o crescimento da receita.

A insuficiência das contribuições para cobrir boa parte das despesas previdenciárias dos estados é suprida com aportes do tesouro, o que reduz a parcela de receitas destinadas à prestação adequada dos serviços públicos (PELLEGRINI, 2019).

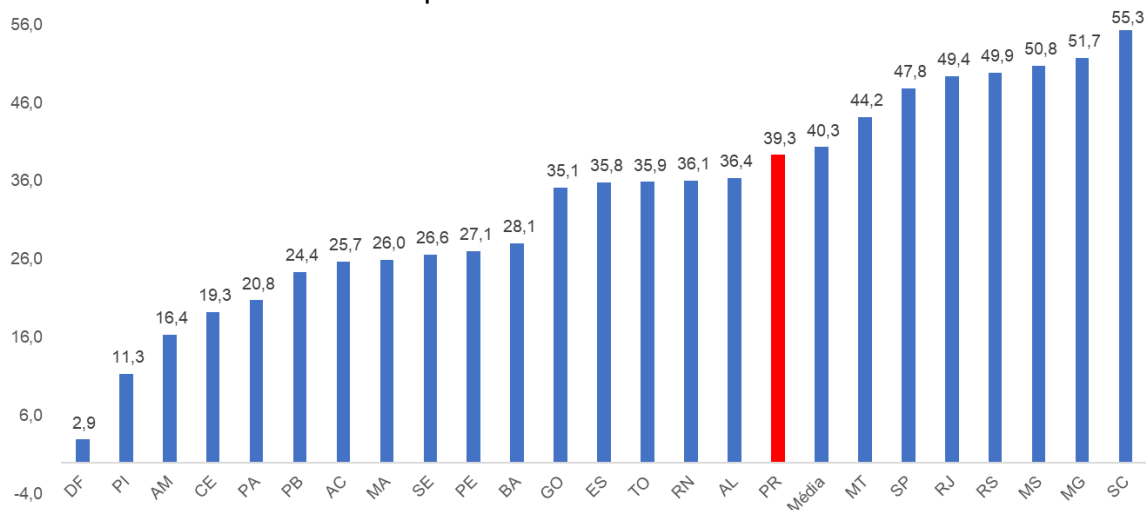
No ano de 2019, foi contabilizado um déficit previdenciário estadual de mais de R\$ 111 bilhões destinado a 2,42 milhões de servidores inativos (gasto de mais de 46 mil por beneficiário), enquanto o gasto com investimento com recursos dos Tesouros Estaduais, isto é, mais de 210 milhões de pessoas, foi de apenas R\$ 28 bilhões (BOLETIM DE FINANÇAS DOS ENTES SUBNACIONAIS, 2020). A Tabela 2 apresenta a população de cada Estado, o déficit financeiro por Estado de 2019 e o déficit financeiro por habitante.

Tabela 2 – Déficit Financeiro por Habitante 2019

Estado	População em 2019	Déficit financeiro Total 2019 - R\$ mi	Déficit Financeiro Anual por Habitante	Estado	População em 2019	Déficit financeiro Total 2019 - R\$ mi	Déficit Financeiro Anual por Habitante
AC	881.935	R\$ 616,7	R\$ 699,2	PB	4.018.127	R\$ 1.501,5	R\$ 373,7
AL	3.337.357	R\$ 1.442,9	R\$ 432,3	PE	9.557.071	R\$ 3.079,2	R\$ 322,2
AM	4.144.597	R\$ 1.435,4	R\$ 346,3	PI	3.273.227	R\$ 1.715,3	R\$ 524,0
AP	845.731	R\$ 0,4	R\$ 0,5	PR	11.433.957	R\$ 6.021,9	R\$ 526,7
BA	14.873.064	R\$ 4.239,6	R\$ 285,1	RJ	17.264.943	R\$ 13.390,1	R\$ 775,6
CE	9.132.078	R\$ 1.530,2	R\$ 167,6	RN	3.506.853	R\$ 2.333,8	R\$ 665,5
DF	3.015.268	R\$ 643,3	R\$ 213,4	RO	1.777.225	R\$ 92,1	R\$ 51,8
ES	4.018.650	R\$ 2.443,3	R\$ 608,0	RR	605.761	-R\$ 0,6	-R\$ 0,9
GO	7.018.354	R\$ 3.415,5	R\$ 486,7	RS	11.377.239	R\$ 11.880,5	R\$ 1.044,2
MA	7.075.181	R\$ 1.052,8	R\$ 148,8	SC	7.164.788	R\$ 4.164,7	R\$ 581,3
MG	21.168.791	R\$ 18.099,5	R\$ 855,0	SE	2.298.696	R\$ 986,3	R\$ 429,1
MS	2.778.986	R\$ 1.208,1	R\$ 434,7	SP	45.919.049	R\$ 26.302,4	R\$ 572,8
MT	3.484.466	R\$ 1.740,1	R\$ 499,4	TO	1.572.866	R\$ 455,3	R\$ 289,4
PA	8.602.865	R\$ 1.815,1	R\$ 211,0	BR	210.147.125	R\$ 111.605,4	R\$ 531,1

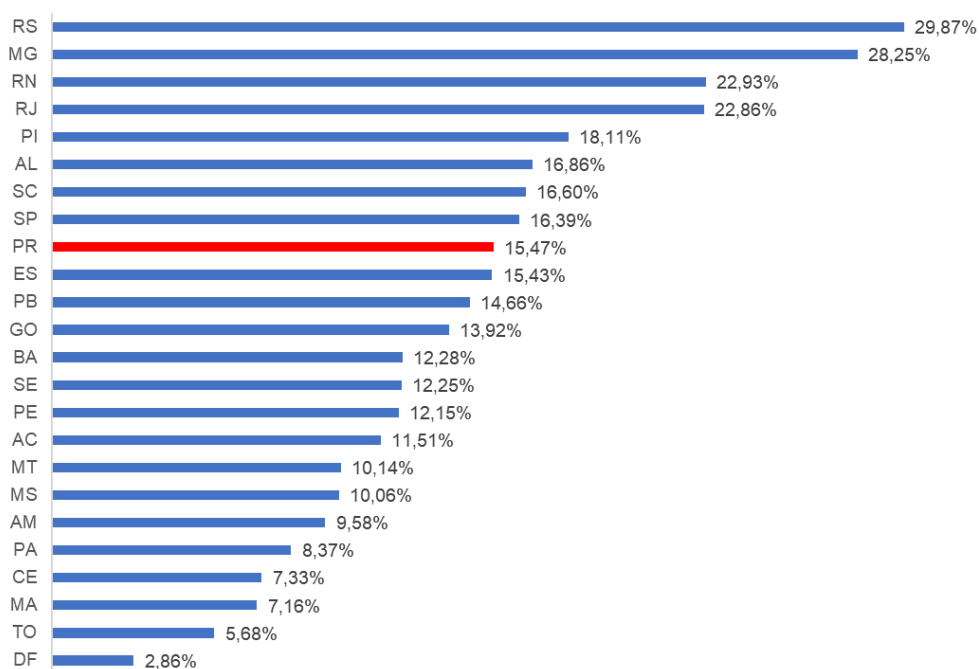
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do AEPS 2019 e do Boletim dos Estados – 2019.

Conforme a Tabela 2, cada habitante financiou, em média, R\$ 531,08 para equilibrar o sistema no exercício de 2019. Ademais, ao dividir o déficit total pelo quantitativo de beneficiários, quatorze Estados financiaram, em média, mais de R\$ 40 mil no ano de 2019 por cada beneficiário. O Gráfico 16 apresenta os valores por Estado. Os números abaixo informam o custo de cada inativo, além das contribuições dos próprios servidores e das respectivas contribuições patronais de cada Estado.

Gráfico 16 – Déficit Financeiro por Inativo 2019

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Boletim dos Estados – STN (2018) e do AEPS da Previdência (2019).

Conforme Guimarães (2015), no ano de 2013, 10% da RCL dos estados foi destinada a suplementação financeira da previdência. Assim, na opinião do autor, considerando uma previsão otimista de crescimento da RCL de 1,5% ao ano, em 2020 a suplementação da previdência corresponderia a 14,8% da RCL. O Gráfico 17 apresenta por Estado o percentual comprometido para cobrir o déficit com inativos e pensionistas, durante o exercício de 2019.

Gráfico 17 - Comprometimento da RCL com Déficit Financeiro (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Boletim dos Estados – STN (2020)

Com base no Gráfico 17, conclui-se que em dez Estados o comprometimento da RCL ultrapassa 15%. Rio Grande do Sul e Minas Gerais estão comprometendo quase 30%, apenas para cobrir o déficit. O Estado do Paraná compromete mais de 15%. O número acima não engloba as contribuições patronais dos Estados.

Diante do Exposto, observa-se a consequência de déficits previdenciários muito elevados, representando cerca de 1/3 a 1/4 da receita disponível. A reversão do déficit previdenciário não é uma tarefa simples, pois os aumentos da remuneração dos ativos são repassados em boa medida aos inativos em razão da regra da paridade. A estrutura etária é desfavorável, pois há predominância de servidores com mais idade. (PELLEGRINI, 2020).

3.3.2 DÉFICIT ATUARIAL POR ESTADO

O Anuário da Previdência Social (AEPS) – Suplemento do Servidor Público (2019) apresentou informações a respeito das previdências estaduais. O dado mais relevante são os chamados déficits atuariais ou as chamadas provisões matemáticas ao longo do tempo. Trata-se de estimativas do total de compromissos assumidos pela previdência de cada estado junto aos segurados, incluindo os atuais inativos, bem como os atuais servidores em atividade, os quais também receberão benefícios quando alcançarem os requisitos necessários (NOGUEIRA, 2011).

As provisões somam todos os benefícios a serem pagos no futuro, do primeiro mês até o período esperado de falecimento, ou perda de condição de dependente, no caso dos pensionistas. Essas provisões já consideram as contribuições a serem feitas pelos segurados ativos e inativos, ao longo de todo o período coberto pela avaliação atuarial. Assim, as provisões equivalem, grosso modo, à soma dos déficits financeiros do período analisado, padronizado em 75 anos. As provisões assemelham-se a uma obrigação, como uma dívida que deverá ser amortizada ao longo do tempo. Não incide sobre essa obrigação algo como juros, mas as provisões mudam em função da correção dos benefícios e de alterações nas regras que os balizam (requisitos, cálculo e correção) e as contribuições. Regras mais rígidas podem promover alterações significativas nas provisões estimadas (PELLEGRINI, 2019).

A Tabela 3 apresenta, por Estado, os déficits atuarias, o total de segurados, o déficit atuarial por servidor, a RCL, a relação déficit atuarial pela RCL e o déficit atuarial *per capita*.

Tabela 3 - Regimes Próprios - Resultado Atuarial por Estado¹⁰

Estado	Fonte	Déficit Atuarial	Total de Segurados	Déficit atuarial por Servidor	Receita Corrente Líquida 2019	Déficit atuarial/ RCL	Déficit Atuarial Per capita
AC	DRAA2019	16.580	40.328	0,41	5.357	3,1	18.799
AL	DRAA2019	33.708	69.233	0,49	8.559	3,9	10.100
AM	DRAA2019	93.814	90.787	1,03	14.983	6,3	22.635
AP	DIPR12/2018	16.761	28.304	0,59	5.589	3,0	19.819
BA	DIPR12/2018	265.144	259.779	1,02	34.526	7,7	17.827
CE	DRAA2019	172.560	143.255	1,20	20.882	8,3	18.896
DF	DRAA2019	290.491	149.597	1,94	22.503	12,9	96.340
ES	DIPR12/2018	96.440	79.328	1,22	15.833	6,1	23.998
GO	DRAA2019	304.333	141.479	2,15	24.539	12,4	43.362
MA	DIPR12/2018	38.532	109.126	0,35	14.699	2,6	5.446
MG	DIPR12/2018	752.685	579.685	1,30	64.068	11,7	35.556
MS	DRAA2019	18.433	70.564	0,26	12.012	1,5	6.633
MT	DIPR12/2018	42.348	81.588	0,52	17.154	2,5	12.153
PA	DRAA2019	183.489	136.280	1,35	21.691	8,5	21.329
PB	DRAA2019	90.822	98.035	0,93	10.246	8,9	22.603
PE	DIPR12/2018	221.774	199.332	1,11	25.340	8,8	23.205
PI	DIPR12/2018	27.842	87.443	0,32	9.471	2,9	8.506
PR	LDO/2020	380.592	265.911	1,43	38.936	9,8	33.286
RJ	DRAA2019	612.660	491.986	1,25	58.566	10,5	35.486
RN	DIPR08/2018	61.419	108.909	0,56	10.178	6,0	17.514
RO	DRAA2019	51.338	55.046	0,93	7.743	6,6	28.887
RR	DRAA2017	6.829	17.483	0,39	4.201	1,6	11.274
RS	DIPR12/2018	368.616	331.049	1,11	39.779	9,3	32.399
SC	DRAA2019	158.881	131.140	1,21	25.092	6,3	22.175
SE	DRAA2019	86.635	63.900	1,36	8.054	10,8	37.689
SP	DRAA2017	1.116.419	963.179	1,16	160.445	7,0	24.313
TO	DRAA2019	35.122	48.168	0,73	8.015	4,4	22.330
Total		5.227.850	4.840.914	1,08	688.461	7,6	24.877

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do AEPS 2019 e do Boletim dos Estados – 2019.

Há que se registrar que essa comparação entre estados é problemática por conta da questão das hipóteses, metodologias e período considerado na avaliação atuarial em cada caso, e que pode levar a projeções

¹⁰ O déficit atuarial e a receita corrente líquida estão em bilhões, déficit atuarial por servidor em milhões.

diferentes. Na verdade, o total de R\$ 5,2 trilhões (primeira coluna da Tabela 3) do déficit atuarial somando-se todos estados, bem como os déficits calculados em cada estado, devem ser interpretados como uma referência mínima, pois passíveis de erros de estimação (PELLEGRINI, 2019).

Apesar da limitação da comparabilidade dos resultados, em decorrência de distintas hipóteses e metodologias atuariais adotadas pelo RPPS de cada um dos estados, o valor do déficit atuarial dos estados e o déficit atuarial per capita são altos e implicam que os RPPS consumirão grande parcela dos recursos públicos (CAETANO, 2014). O déficit atuarial representou mais de 70% do PIB brasileiro de 2019, de R\$ 7,3 trilhões.

A Tabela 3 ilustra que quase a totalidade dos Estados necessita de cobertura, embora existam diferenças dependendo da fonte e metodologia utilizada, todos apontam para um elevado e crescente déficit por parte dos estados que tende a ser pressionado por um grande volume de aposentadorias esperadas para os próximos anos (SANTOS *et al.*, 2017).

O número mostra quanto o passivo estadual alcança quando se projeta a ocorrência de déficits previdenciários por um período. Esse passivo não está dado como ocorre com uma dívida contratual, pois, os compromissos derivam das regras vigentes a respeito de contribuições e benefícios, regras essas que podem ser alteradas, em busca de equilíbrio.

Nota-se, portanto, que todos os estados têm déficit atuarial, inclusive os estados novos, o que mostra que, mesmo nesses casos menos problemáticos, há tendência ao desequilíbrio. Os déficits atuariais dos estados mais ricos são os mais elevados. No Paraná, o déficit chega a R\$ 380 bilhões. Entretanto, esses números não são diretamente comparáveis, pois não levam em conta o tamanho do estado e o número de segurados.

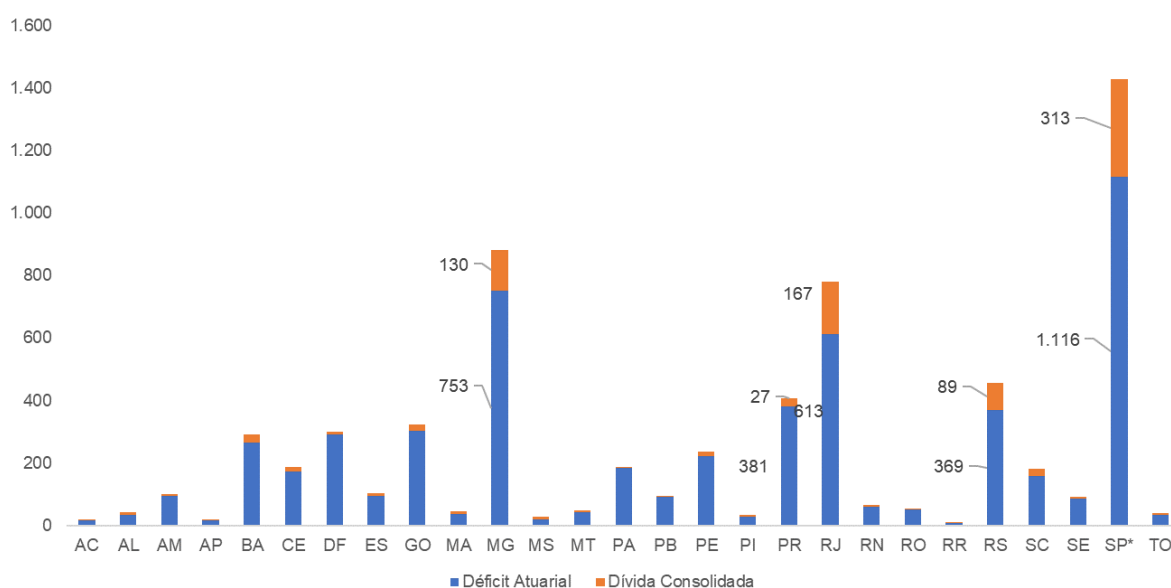
Quanto ao indicador de déficit atuarial por segurado, quinta coluna da Tabela 3, supera R\$ 1 milhão em 15 estados, sendo que no Paraná, o valor é de R\$ 1,43 milhão. Esse montante corresponde ao valor médio das obrigações liquidadas de contribuições e ativos assumidas pelo estado e, portanto, pela população local, perante cada segurado.

Além disso, ao comparar o déficit atuarial com a RCL, existem dezoito estados cujo déficit atuarial é cinco vezes maior que a RCL, ou seja, para equilibrar o sistema seriam necessários cinco anos da arrecadação para financiar o passivo

contraído junto aos servidores contratados.

Para fins de comparação com o déficit atuarial, o saldo do total da dívida acumulada, incluindo o passivo junto à União, bancos e credores externos, era de R\$ 924,2 bilhões, de acordo com dados do Ministério da Economia. O montante representa 17,68% do déficit atuarial total do conjunto dos Estados. O Gráfico 18 compara o déficit atuarial e a dívida consolidada por Estado.

Gráfico 18 – Déficit Atuarial e Dívida Consolidada (R\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do Boletim de Finanças e do AEPS 2019.

Nota-se que, para vários Estados, a dívida é pequena em relação ao déficit atuarial. No caso do Paraná, a dívida consolidada é de R\$ 27 bilhões contra um déficit atuarial de R\$ 381 bilhões, número quatorze vezes superior. Até mesmo Estados bastante endividados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, possuem uma relação pequena em relação à dívida.

Diante do contexto descrito, verifica-se que a comparação entre Estados é dificultada, em vista da provável opção por distintas hipóteses, diferenças metodológicas e períodos cobertos. Os cálculos são muito sensíveis às hipóteses adotadas a respeito de variáveis utilizadas nas projeções das despesas previdenciárias, a exemplo de alteração do salário e reposição de servidores ao longo do período considerado (FILHO, 2016).

Não obstante, conforme apresentado nos dados, existe uma diferença no nível do comprometimento da despesa com inativos entre os Estados. Assim, torna-se adequado comparar o mesmo Estado no caso de simular alterações nas regras previdenciárias, adotando as mesmas premissas e parâmetros para efetuar o cálculo.

4 O CONCEITO E A ORIGEM DA PREVIDÊNCIA E OS SISTEMAS NO BRASIL

Esta sessão contextualiza a origem e o conceito previdenciário, explorando a criação dos sistemas previdenciários no Brasil, as evoluções e reformas realizadas nas Constituições da União, as alterações realizadas pelo Estado do Paraná e as mudanças no cenário mundial.

O desenvolvimento da previdência social na sociedade é relacionado ao desenvolvimento histórico dos direitos fundamentais sociais, sendo caracterizada como uma liberdade positiva a ser adimplida pelo Estado. No entanto, seu caráter público é muito contestado ao longo da história mundial (LIRA, 2017).

Desde os tempos remotos o ser humano manifestava a preocupação de guardar algum recurso para enfrentar as situações de necessidade. Essa previsão de que uma possível adversidade pudesse vir a se constituir em uma ameaça à sobrevivência, exigindo uma preparação para superá-la, já guardava em si uma ideia primitiva de “previdência”. Assim, ela era tratada sob uma perspectiva meramente individual ou restrita ao grupo familiar, ou, quando muito, da tribo à qual se estava ligado, sem que ainda pudesse ser vista como uma preocupação de natureza social (RUSSEL, 1977).

A Inglaterra foi o primeiro país no qual a instituição da assistência do Estado aos pobres atingiu um desenvolvimento mais amplo, consolidado com a Lei dos Pobres, aprovada em 1601, que estabelecia um tributo a ser arrecadado em cada paróquia para a concessão de pequenos auxílios àqueles que se encontrassem desprovidos de recursos. Por estabelecer a assistência oficial e pública, ofertada pelos órgãos do Estado, essa lei representa o marco da institucionalização do sistema de seguros privados e do mutualismo em entidades administrativas (NOGUEIRA, 2011).

Sobre os efeitos da Lei dos Pobres e das suas consequências a instituição da assistência aos trabalhadores, o economista clássico Marshall comenta:

(...) ainda estamos sofrendo na Inglaterra os efeitos da Lei dos Pobres, que vigorou no começo do século passado, e introduziu uma nova forma de insegurança para as classes trabalhadoras. Pois dispunha que uma parte dos seus salários devia, com efeito, ser paga em forma de assistência aos pobres; e está distribuída entre eles na proporção inversa do seu trabalho, da sua parcimônia e da sua previdência, de sorte que muitos consideravam insensatez economizar para o futuro. As tradições e os instintos nutridos por essa deplorável experiência ainda hoje constituem um grande obstáculo ao progresso das classes trabalhadoras, e o princípio que ao menos

nominalmente fundamenta a atual Lei dos Pobres, de que o Estado deve levar em conta o estado de pobreza e não os méritos do trabalhador, atua no mesmo sentido, ainda que com menos intensidade. Essa espécie de insegurança também se vai reduzindo: a expansão de idéias esclarecidas, no que respeita aos deveres do Estado e dos particulares para com o pobre, tende a tornar cada dia mais verdadeiro que aqueles que se ajudam a si mesmos e se empenham em prevenir o próprio futuro devem ser mais protegidos pela sociedade do que os preguiçosos e os imprevidentes (MARSHALL, 1996, p. 280).

As turbulências da política inglesa e a ausência de definição de critérios para a cobrança do tributo adiaram por mais de 50 anos o início de sua aplicação. Durante os quase dois séculos em que vigorou, a Lei dos Pobres foi contestada pelos produtores agrícolas e industriais, devido à carga tributária que acarretava, além de ser acusada de favorecer fraudes e apresentar retorno social duvidoso. Entre os grandes críticos dos mecanismos de administração do sistema assistencial e de seus reflexos sobre o sistema produtivo estavam três dos principais economistas clássicos: Adam Smith, Thomas Malthus e David Ricardo. Essas pressões acabaram resultando na aprovação pelo Parlamento Inglês, em 1834, de uma profunda transformação da Lei dos Pobres (NOGUEIRA, 2011).

De acordo com Nogueira (2011), o mundo assistiu a um notável crescimento econômico no século XIX, proporcionado pela Revolução Industrial, com contínuo aumento da capacidade produtiva e grande expansão dos centros urbanos. Porém, a sociedade industrial não trouxe melhoria de vida para a grande maioria da população; pelo contrário, a classe trabalhadora permaneceu empobrecida e submetida a um regime de severa exploração. Assim, as garantias e as liberdades individuais estavam voltadas apenas para limitar a angústia política, mas não levavam em consideração a opressão econômica.

Deste modo, outro economista clássico do século XIX, Karl Marx, inspirador dos movimentos operários e das revoltas populares da segunda metade do século, que desaguaram na Revolução Russa e na implantação do primeiro Estado Socialista, criticava a questão dos direitos do homem sob a lógica liberal e individualista:

(...) os chamados direitos humanos, os *droits de l'homme*, ao contrário dos *droits du citoyen*, nada mais são do que direitos do membro da sociedade burguesa, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade (MARX, 2000, p. 123).

Já se demonstrou como o reconhecimento dos direitos humanos pelo Estado moderno tem o mesmo sentido que o reconhecimento da escravidão pelo Estado antigo. Com efeito, assim como o Estado antigo tinha por fundamento natural a escravidão, o Estado moderno tem por base natural a sociedade burguesa e o homem da sociedade burguesa, isto é, o homem independente, ligado ao homem somente pelo vínculo do interesse particular e da necessidade natural inconsciente, tanto a própria como a alheia. O Estado moderno reconhece esta sua base natural, enquanto tal, nos direitos gerais do homem. Todavia, ele não é seu criador. Sendo como é, produto da sociedade burguesa, impelida por seu próprio desenvolvimento além dos velhos vínculos políticos, ele mesmo reconhece, por sua vez, seu lugar de nascimento e sua própria base mediante a proclamação dos direitos humanos (MARX, 2003, p. 123-124).

Embora as primeiras vertentes de formação da previdência social possam ser identificadas a partir do mutualismo e da assistência aos pobres, as bases do seguro social e da solidariedade humana como atribuição do Estado, tais manifestações representaram apenas antecedentes da previdência social contemporânea, cuja conformação somente vai se revelar na Alemanha do final do século XIX (NOGUEIRA, 2011).

Sob a iniciativa do Chanceler Otto von Bismarck, que já havia anteriormente promovido a primeira legislação voltada a regulamentar as relações de trabalho no mundo, foram aprovadas pelo Parlamento Alemão a Lei do Seguro Doença, em 1883, a Lei do Seguro Acidente, em 1884, e a Lei do Seguro de Invalidez e Velhice, em 1889. A instituição do seguro social obrigatório se inseriu num conjunto de reformas sociais promovidas pelo governo alemão, cujos objetivos políticos eram promover a unidade nacional e a estabilidade social, sob o domínio de um Estado forte, e conter o preocupante avanço do socialismo revolucionário no interior do movimento operário (LIRA, 2017).

Importante salientar que o sistema de previdência social de Bismarck, ainda, não era constitucionalizado, não estava disciplinada na Constituição, mas em leis infraconstitucionais. Contudo, a partir de 1919, com a Constituição de Weimar, ocorre a constitucionalização dos seguros sociais. De similar pioneirismo ao prever a proteção previdenciária constitucionalizada dos trabalhadores, também se destaca a Constituição Mexicana de 1917 (AMADO, 2014).

No ano de 1941, o governo inglês estabeleceu comissões de especialistas nas áreas de educação, seguro social e saúde, com a finalidade de elaborar relatórios técnicos destinados à estruturação das políticas sociais que seriam aplicadas. A Comissão foi presidida pelo economista Beveridge que apresentou o

relatório final no ano seguinte.

O relatório propunha combater os cinco grandes males enfrentados pela sociedade moderna: necessidade, doença, ignorância, miséria e desemprego, prevendo ainda a implantação de um sistema de seguridade amparado em três princípios: A) universalidade da cobertura social; B) unicidade dos sistemas e políticas sociais; C) uniformidade dos serviços. O financiamento seria realizado em conjunto pelo Estado, empregadores e empregados. A execução seria de responsabilidade do Estado (COELHO, 2007).

O Relatório tornou-se a principal referência para os sistemas de seguridade social elaborados posteriormente por outros países, revelando um dos aspectos do *welfare state*, ou estado de bem-estar social. A interpretação consistiu em fazer a fusão, ampliação e consolidação das medidas esparsas até então existentes relativas aos planos de seguro social, padronizando e incluindo novos benefícios, como seguro acidente de trabalho, abono familiar, salário família e seguro desemprego, além de outros auxílios sociais, como o auxílio funeral, auxílio maternidade, abono nupcial, auxílio a esposas abandonadas, assistência a donas de casa enfermas e auxílio treinamento para os que trabalhavam por conta própria (BOSCHETTI, 2003).

Portanto, ao longo do século XX, dois modelos referenciais a partir dos quais os sistemas de proteção social se inspiraram: o modelo de Bismarck, ligado ao seguro social de natureza contributiva, que caracteriza a previdência social em sentido estrito, e o modelo de Beveridge, no qual a previdência social se insere no contexto mais amplo da seguridade social, abrangendo também políticas assistenciais e de proteção à saúde. No entanto, eles não são contraditórios ou opostos, pois o modelo beveridgiano, surgido algumas décadas após o modelo bismarckiano, incorpora o seguro social como um dos elementos da seguridade social, mas não o abandona, ampliando a proteção social tanto sob o aspecto qualitativo, no que se refere às modalidades de serviços oferecidos, como quantitativo, por alcançar parcelas da população cuja capacidade contributiva é reduzida ou inexistente (NOGUEIRA, 2011).

4.1 A CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL

O primeiro registro sobre a previdência no Brasil é de 1888, quando o Brasil ainda era administrado por Dom Pedro II, sob o regime monárquico. O sistema foi criado com a aposentadoria de funcionários dos correios, exigindo 30 anos de serviço efetivo e idade mínima de 60 anos.

Já no ano de 1923, a Lei Eloy Chaves cria as caixas de aposentadoria e pensão – (CAPs) dos ferroviários, geridas pelas próprias empresas. Nos anos seguintes, a tendência se disseminou para empresas de outros ramos, como portuários, navegação, telegrafia, mineração e aviação.

Segundo Batich (2004), as CAPs expandiram-se para outras categorias funcionais assalariadas, chegando a serem instaladas cerca de 180 caixas de aposentadorias no Brasil. A criação deste tipo de instituição previdenciária sempre foi determinada pela capacidade de mobilização e reivindicação dos trabalhadores por melhores condições de trabalho. No sistema de CAPs, o governo era responsável pela criação das caixas e pela regulação do seu funcionamento. A gestão desses fundos era delegada à iniciativa privada, sendo administrados por uma parceria entre um conselho composto por representantes da empresa e dos empregados, que também seriam os responsáveis por financiá-los.

A Lei Eloy Chaves, conforme Caramano e Fernandes (2016), é considerada o marco legal que deu início ao atual sistema previdenciário brasileiro para os trabalhadores do setor privado. Foi responsável pela criação de caixas de aposentadorias e pensões por morte para os trabalhadores ferroviários, apesar de cobrir uma pequena parcela da população trabalhadora e seus dependentes.

Após essa lei, inúmeras caixas de aposentadoria foram criadas, beneficiando várias categorias de trabalhadores, como portuários, servidores públicos e mineradores. Quase todas as caixas de aposentadoria e pensão previam a forma de custeio da previdência da respectiva categoria, além dos benefícios a serem concedidos. Operavam sob o regime de capitalização, e a vinculação era através das empresas (CAMARANO, 2016 e NOLASCO, 2012).

O período anterior à Constituição de 1988, divide-se em dois, no período de 1888 a 1933 e no período de 1933 a 1988. A divisão entre esses dois períodos se dá com a expedição do Decreto nº 22.872/1933, que criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), sendo esta considerada a primeira

instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional e gerida pela administração pública. A partir desse momento, inicia-se o surgimento da previdência social de caráter público no Brasil (AMADO, 2014).

Ademais, no ano de 1933, o Governo Vargas, criou os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), de abrangência nacional e voltados a categorias profissionais inteiras, como por exemplo aos comerciários, industriários e bancários. No final do primeiro Governo Vargas, foi publicado Decreto-Lei que estabeleceu que as aposentadorias e pensões não podem ser inferiores a 70% e 35% do salário-mínimo, respectivamente. As estruturas foram criadas da seguinte forma:

Concebido como um sistema que segmentava as classes trabalhadoras em setores específicos (os IAPs), articulados em estruturas corporativizadas e controladas pelo Estado central, tal sistema, ao mesmo tempo que criava barreiras à entrada na arena política – incorporando apenas as categorias sociais reconhecidas pelo Estado – delimitava também quais os demandantes legítimos de outras políticas sociais (educação, saúde pública, habitação) (DRAIBE, GUIMARÃES e AZEREDO, 1991, p.18)

Posteriormente, em 1954, foram regulamentados os IAPs, uniformizando as regras para trabalhadores do setor privado. Os empregados passam a ser segurados obrigatórios, com direito a auxílio-doença, auxílio-maternidade, aposentadoria por invalidez ou velhice, aos 65 anos para homens e mulheres, com mínimo de 60 meses de contribuição, além de pensão por morte (INSS, 2020).

O primeiro registro de idade mínima foi fixado em Lei no ano de 1955, durante o Governo Dutra. A idade era de 55 anos para aposentadoria de ferroviários e demais trabalhadores. Apesar de ser motivo de grande discussão no Brasil, a idade mínima para se aposentar já foi instituída na metade do século passado.

De acordo com Lira (2017), foi durante a vigência da Constituição brasileira de 1946, que estabeleceu pela primeira vez no país a expressão “Previdência Social” em seu art. 157. Assim, surgiu a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), de 1960. A Lei unificou a legislação dos diversos IAPs, iniciando o processo de universalização da Previdência Social no Brasil. A Lei unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 72/1966, uniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões existentes na época, criando o Instituto Nacional de Previdência Social – (INPS) (INSS, 2020).

Segundo Homci (2009), a LOPS estabeleceu um marco de unificação e uniformização das normas infraconstitucionais existentes sobre a Previdência Social, já buscadas, mas até então nunca alcançadas. No decorrer da década de 1970, a cobertura previdenciária expandiu-se com a concentração de recursos no governo federal, especialmente devido às seguintes medidas: inclusão dos empregados domésticos; a regulamentação da inscrição de autônomos em caráter compulsório; instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não-segurados; extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais e seus dependentes; foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Ainda na década de 70, foi criada a Associação Nacional dos Aposentados e Pensionistas da Previdência Social (ANAPP), instituindo e regulamentando a Previdência Privada.

Após décadas de alterações foi criado o conceito de Seguridade Social, na Constituição de 1988, composto pelas áreas da Saúde, Assistência e Previdência Social. Na opinião de Amaro e Meneguim (2013), a Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1987, elaborou as regras da previdência social sob a orientação de uma garantia, em que cabe ao Estado prover a subsistência de seus cidadãos. O texto teve uma preocupação de assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias aos recursos transferidos pelo Governo, deixando de lado as fontes de financiamento que permitissem atingir esse objetivo. A consequência foi que, em várias ocasiões, o país acabou reformando o sistema previdenciário estabelecido no texto original.

O novo texto constitucional que resultou deste processo consagra avanços substantivos, o mais notável dos quais é a própria adoção do conceito de seguridade, englobando as áreas de saúde, previdência e assistência social. O significado deste avanço pode ser avaliado quando se contemplam seus princípios, os quais apontam: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (AZEREDO, 1990, p. 1).

Em contraponto, após anos de exceção e um alto período de contradições, exclusões e inflação, a constituição “cidadã” encontrou respaldo para muitos em suas propostas, por mais ambiciosas que possam parecer, em assegurar

direitos aos brasileiros.

No caso dos servidores públicos e militares, os sistemas de proteção social foram dispostos ao longo das sete constituições que o Brasil promulgou até aqui. Os servidores públicos foram pioneiros na instituição de previdência social. Analisando o início dos RPPS, observa-se que, antes de sua instituição, as unidades da federação já eram responsáveis patrimonialmente pelas aposentadorias dos seus servidores.

Tais fatores econômicos e políticos explicam por que os primeiros atos normativos que buscaram instituir algum tipo de proteção previdenciária no Brasil destinaram-se a categorias específicas do funcionalismo público e, em seguida, aos trabalhadores de atividades diretamente ligadas à prestação de serviços públicos. Dentre essas iniciativas, podem ser mencionados: o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha (1795), o Montepio do Exército (1827), o Montepio Geral da Economia (1835), os planos ligados aos funcionários dos Correios (Decreto nº 9.912-A, de 1888), das Estradas de Ferro (Lei nº 3.397, de 1888), das Oficinas de Imprensa Nacional (Decreto nº 10.269, de 1889), da Estrada de Ferro Central do Brasil (Decreto nº 406, de 1890), das demais estradas de ferro gerais da República (Decreto nº 565, de 1890), do Ministério da Fazenda (Decreto nº 942-A, de 1890), do Ministério da Guerra (Decreto nº 1.318-E, de 1891), do Arsenal da Marinha (Decreto nº 127, de 1892), do Exército Nacional (Lei nº 1.860, de 1908), da Casa da Moeda (Decreto nº 9.284, de 1911) e Capatazias da Alfândega (Decreto nº 9.517, de 1912) (NOGUEIRA, 2011, p. 138).

Ainda no século XIX, a Constituição de 1891 previa a concessão de aposentadoria por invalidez aos servidores públicos, sem qualquer menção a tempo de contribuição ou a idade mínima (BRASIL, 1891).

Por sua vez, a Constituição de 1934, estabelecia a idade mínima de 68 anos para aposentadoria compulsória, tempo de contribuição de 30 anos para aposentadoria por invalidez e a limitação do benefício aos vencimentos do cargo (BRASIL, 1934).

Nas décadas de 1920 e 1930 várias categorias de funcionários públicos estavam cobertas por instituições de previdência, organizadas inclusive em alguns Estados e Municípios, num sistema heterogêneo e fragmentado. Apesar da gradual transformação paradigmática da administração patrimonial em uma administração burocrática (PINHEIRO, 1999).

Por meio do Decreto-Lei nº 288/1938 foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), no qual foram unificados os montepios e instituições menores de diversas categorias de funcionários públicos

federais. Suas atividades e benefícios foram posteriormente regulamentados pelos Decretos-Lei nº 2.865/1940 e nº 3.347/1941. O IPASE tinha como segurados obrigatórios os funcionários públicos civis e os extranumerários da União, seus próprios empregados e os das demais entidades paraestatais, autarquias ou órgãos assemelhados. A finalidade primordial era o pagamento, aos dependentes dos segurados, dos “benefícios de família”, que compreendiam as pensões mensais e o pecúlio, ainda prestavam as funções de assistência hospitalar e concessão de empréstimos (NOGUEIRA, 2011).

Já na Constituição de 1946 foi previsto, pela primeira vez, a paridade de reajustes dos proventos dos inativos com as remunerações dos ativos e sobre a contagem integral do tempo trabalhado nos âmbitos federal, estadual e municipal (BRASIL, 1946).

A Constituição de 1967 normatizou os tipos de aposentadoria, considerando idade e tempo de contribuição com aplicação da redução de idade para mulheres (BRASIL, 1967).

Na Constituição de 1988, os servidores públicos tiveram seu regime de previdência disciplinado pelo artigo 40 da Constituição Federal. A Constituição previa a equiparação entre servidores de carreiras similares dos diferentes Poderes, a igualdade de aumentos remuneratórios e a isonomia entre os servidores ativos e os inativos, assegurada pelas regras de integralidade e de paridade (BRASIL, 1988).

Essas vantagens funcionais e remuneratórias ao servidor público tinham por finalidade atrair profissionais mais qualificados para compor o quadro funcional de cada ente federativo. As políticas públicas relacionadas à previdência dos servidores públicos não tiveram em sua concepção a preocupação com o equilíbrio fiscal. Ademais, a redação original do art. 40 da Constituição de 1988 tinha um caráter mais próxima a uma política de recursos humanos do que previdenciária (NOGUEIRA, 2012).

Ainda, segundo Pinheiro (1999), o sistema de seguridade social dos funcionários públicos moldou-se a partir da consolidação histórica de um modelo em que se configurava como mero apêndice da política de pessoal, dando origem a distorções que o conduziram à necessidade de significativas subvenções pelo conjunto da sociedade para o seu financiamento.

Portanto, a Constituição de 1988, na sua redação original, manteve o modelo encontrado nas Constituições anteriores, limitando-se a definir as condições

de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, sem estabelecer os critérios a serem observados para a organização do regime de previdência dos servidores, tais como a forma de custeio e o equilíbrio entre as receitas e despesas (NOGUEIRA, 2011).

Tendo em vista que o ingresso no serviço público ocorre por meio de concurso público, estas medidas também visavam compensar a perda do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A proteção social configurava uma política compensatória em face da ausência de vantagens salariais ou quadro de carreiras.

A concessão do benefício era fundamentada na relação de vínculo empregatício com o ente federativo. Dessa forma, o servidor que desenvolvesse função pública recebia em troca a proteção do Estado durante a inatividade.

4.2 HISTÓRICO E ALTERAÇÕES DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Conforme Matijascic (2002), o complexo previdenciário brasileiro apresenta importantes diferenças entre o regime geral e os regimes de aposentadorias destinados aos servidores públicos. No entanto, ambos foram considerados as principais causas do elevado déficit público. Mas as reformas realizadas nos anos 1990 não conseguiram implementar as regras da Constituição de 1988 e estabilizar a situação financeira.

Após a Constituição de 1988, o Governo Collor, em 1990, faz a fusão do INPS com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), dando origem ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

No ano de 1991, ficou estabelecida a garantia da correção monetária e o piso de um salário-mínimo para todos os benefícios. A idade mínima do trabalhador rural foi alterada para 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens). Para todos os novos inscritos, a carência de contribuições para a aposentadoria sobe de 60 para 180 meses (INSS, 2020).

A primeira grande reforma, após a Constituição de 1988, foi apresentada em 1995 e só foi aprovada três anos depois, na forma da Emenda Constitucional 20/1998. A principal mudança foi a exigência de tempo mínimo de contribuição à Previdência (15 anos), no lugar do tempo de serviço. A implantação de uma idade mínima de 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens) foi reprovada à época

por apenas um voto.

Já no ano de 1999, foi implantando o “fator previdenciário”, mecanismo que reduziu o valor dos benefícios em caso de aposentadorias precoces pelo INSS. Quanto mais jovem o segurado, e quanto menor o tempo de contribuição, maior era o desconto. Posteriormente a década de 90, foram feitas poucas alterações no regime geral de previdência, como em 2015, estabelecendo regras mais rígidas para as pensões por morte. Nesse caso, passam a ser necessários pelo menos dois anos de casamento ou união estável, com exigência de pelo menos 18 meses de contribuição do segurado falecido. A pensão passa a ser vitalícia apenas para cônjuge com 44 anos ou mais. Passou-se, também, a permitir aposentadoria integral se a soma do tempo de contribuição e idade for igual ou superior a 85 anos para mulheres e 95 para homens. (INSS, 2020).

No ano de 2017, houve tentativa de reforma, apesar de aprovada em comissão especial na câmara federal nunca foi apreciada pelo plenário. As principais mudanças propostas seriam: idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 para homens; exigência de 25 anos de contribuição para os servidores e redução na cota familiar das pensões por morte, bem como limite ao acúmulo com aposentadoria.

Já para os RPPS, houve ausência de uma regulamentação sobre funcionamento e organização após 1988, as vantagens financeiras e os benefícios previdenciários eram concedidos sem estudo atuarial prévio, o que explica os consequentes déficits e desequilíbrios. Assim, grande parte dos problemas dos RPPS decorreram da ausência de contribuição previdenciária, ausência de fonte de custeio, elaboração de estudos sobre o sistema, concessão de aposentadorias especiais e aplicação de critérios de integralidade e paridade com os servidores da ativa (NOGUEIRA, 2012).

Ademais, a Constituição de 1988 trouxe uma inovação com importantes consequências aos RPPS, ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam adotar regime jurídico único para a contratação de seus servidores. Por meio da Lei nº 8.112/1990 foi instituído o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União. A Lei estabeleceu que ficariam submetidos ao regime todos os servidores da União regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), excetuados apenas os contratados temporários. Assim, realizou-se a efetivação de milhares de servidores pelo país, cujos empregos foram transformados em cargos efetivos (NOGUEIRA, 2011).

O exemplo da União foi seguido pela maioria dos Estados e Municípios, que nos anos seguintes aprovaram leis adotando o regime jurídico único estatutário e estabelecendo regras que permitiram a efetivação dos servidores regidos pela CLT, em grande parte admitidos sem concurso público. Essa efetivação de um enorme contingente de servidores nas três esferas da federação teve um duplo efeito: o crescimento das despesas com pessoal e a extensão dos critérios mais generosos de aposentadoria previstos para os servidores públicos, gerando um grande passivo atuarial (NOGUEIRA, 2011).

A regulamentação do RPPS somente ocorreu por meio da Lei nº 9.717/98. O objetivo de tal legislação foi promover a regularidade do sistema que, até então, devido à falta de normatividade, era amparado por leis esparsas, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Assim, a falta de organização legislativa da previdência dos servidores públicos constitui um dos fatores de oneração da dívida previdenciária, pois grande parte dos benefícios eram concedidos sem contribuição previdenciária e sem fonte de custeio definida, onerando o financiamento dos entes (MATIJASCIC, 2002).

A Emenda Constitucional nº3/1993 instituiu a contribuição previdenciária dos servidores públicos, que até então não existia, não tendo contrapartida por parte do servidor. Durante todo o período, desde a concessão da primeira aposentadoria, inexistiu a previsão de contribuição previdenciária obrigatória, tanto por parte dos servidores quanto dos entes federativos.

Conforme Nakahodo e Savoia (2008), foi enviada ao Congresso em 1995 uma ampla proposta de reforma do sistema previdenciário, que visava equilibrar os benefícios previdenciários do setor público, reduzindo “privilégios”, acirrando critérios de elegibilidade e atacando outros problemas que contribuíram para agravar a diferença entre receita e despesa.

O objetivo central era conter o crescimento do déficit, após inúmeros debates e tendo encontrado oposição entre os setores tradicionais resistentes a mudanças no sistema previdenciário, como os partidos de esquerda, sindicatos e servidores públicos, a Emenda Constitucional nº20/98 conseguiu ser aprovada em dezembro de 1998 em uma versão limitada em relação a proposta original (NOLASCO, 2012).

As mudanças efetuadas pela Emenda atingiram principalmente os trabalhadores do Regime Geral, impondo maior rigor para a obtenção da

aposentadoria. Quanto ao regime dos servidores públicos, a Emenda nº20/98 trouxe as seguintes alterações:

- A. idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição passou a ser de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres;
- B. exigência de dez anos de serviço público e de cinco anos no cargo ocupado para habilitação a aposentadorias programáveis;
- C. fim da acumulação de aposentadorias, bem como da possibilidade de aumento de renda na passagem para a inatividade;
- D. substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição.

Conforme apresentado por Hulle (2008), a substituição da expressão “tempo de serviço” para “tempo de contribuição” evidenciou a obrigatoriedade contributiva a ser observada pelos Regimes. Assim, a Emenda nº 20/98 trouxe dispositivos mais rigorosos, regulamentados na Lei nº. 9.717/1998, a serem seguidos pelos entes federativos instituidores de RPPS, na medida em que impôs a obrigatoriedade contributiva e a exigência de equilíbrio financeiro e atuarial.

Desse modo, foram somente as alterações dispostas nas Emendas Constitucionais da segunda metade da década de 1990, que regulamentaram a fonte de custeio dos benefícios previdenciários dos servidores e realizaram a reordenação estrutural dos RPPS.

De acordo com a análise de Nakahodo e Savoia (2008), o Governo Lula encontrou em 2003 um ambiente político mais propício para complementar as reformas aprovadas durante a década 1990. A Emenda Constitucional nº 41/2003 teve como principais alterações:

- A. o fim da paridade entre o último salário e o valor inicial da aposentadoria, que passou a ser calculada com base nas remunerações sobre as quais incidiram as contribuições ao RPPS e ao RGPS;
- B. fim da paridade entre os reajustes de salários e de benefícios previdenciários, passando-se a corrigir estes últimos pela inflação; a pensão passou a ser integral até o teto do RGPS e

- reduzida em 30% para valores superiores;
- C. incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões superiores ao teto do RGPS;
- D. instituição de abono de permanência no serviço para servidor que, embora possa se aposentar, continue em atividade.

Através dessa Emenda foi colocada a possibilidade de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelos regimes próprios, o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, devendo para tanto instituir regimes de previdência complementar para os seus servidores.

Por mais que a integralidade e paridade tenham sido extintas pela Emenda Constitucional nº41/2003, estas ainda persistiram para muitos servidores públicos, mediante cumprimento de regra de transição. A emenda foi regulamentada pela Lei Federal nº10.887/04, que definiu a aplicação dos dispositivos.

Conforme Nogueira (2012), as Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03, e as Leis nº 9.717/1998 e nº 10.887/2004, redefiniram o marco institucional dos RPPS, estabelecendo regras de organização e funcionamento que proporcionaram significativos avanços na sua gestão.

A última reforma, antes de 2019, foi a Emenda Constitucional nº47/05 que beneficiou quem já estava no serviço público antes de 2005. Essa Emenda possibilitou aos servidores que já tinham tempo de contribuição exigido, mas não a idade, a diminuição de um ano no requisito da idade a cada ano a mais de contribuição. A Emenda também restabeleceu a paridade, a isonomia e a integralidade aos que se aposentam pelo conjunto de regras.

Somente no ano de 2019, por fim, que foi aprovada uma extensa reforma da previdência, através da Emenda Constitucional nº103/2019, que alterou regras de aposentadoria de praticamente todas as categorias profissionais, de trabalhadores do setor privado a servidores públicos. Dentre as transformações, exigiu-se idades mínimas de 62 anos para mulher e 65 para homem, além de acabar com a possibilidade de aposentadoria sem idade mínima. A Emenda estabeleceu regras de transição para os atuais trabalhadores e servidores, alterando o marco institucional previdenciário no Brasil.

4.3 O REGIME PRÓPRIO DO ESTADO DO PARANÁ

O primeiro registro do RPPS do Paraná é de 22 de abril de 1947 na forma da Lei nº608/47 - Montepio Obrigatório dos Funcionários Civis e Militares. A contribuição era apenas para pensão, já as aposentadorias eram por conta do orçamento de cada poder, a saber Executivo, Legislativo e Judiciário.

Em 1949, a Lei publicou o Estatuto dos Funcionários Civis do Paraná, que disciplinava, além da carreira dos servidores, as regras para aposentadoria. Em 1953 é criado o Serviço de Assistência ao Servidor Público (SASP) destinado a prestar assistência médica aos funcionários e familiares com recursos do Estado (COSTA, 2011).

Já em 1961 foi realizada a fusão da Junção da Primeira Caixa de Seguros, do Montepio Obrigatório dos Funcionários Civis e Militares, SASP, serviço destinado a prestar assistência médica e pagar pensões. Diante disso, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) – pela Lei nº4.339/1961, de 28 de fevereiro de 1961. O IPE passou a promover a previdência e assistência social dos servidores do Estado, além de seguro de vida, auxílio funeral, assistência médico-hospitalar e odontológica (COSTA, 2011).

Em 1992, pela lei nº10.219/1992, todos os empregados públicos foram migrados para cargos públicos, criado uma estrutura sem os devidos cálculos atuariais. Apesar disso, iniciava-se uma tentativa de conferir ao sistema uma natureza distinta da anterior, ou seja, de que a contribuição dos segurados, em adição à inserção sistemática de valores pelo estado, seria elemento fundamental à viabilização de um sistema previdenciário (PARANÁPREVIDÊNCIA, 2020).

Já em 1993, pela Lei Estadual nº10.464/93, foi extinto o fundo com reativação provisória do IPE. Em 1998 foi aprovada a Lei nº12.398/1998, com vigor a partir de 1 de janeiro de 1999, transformando o sistema e modelando o RPPS paranaense, sendo criada a PARANAPREVIDÊNCIA.

A Lei Estadual nº12.398, sancionada em 30 de dezembro de 1998, criou o primeiro fundo público de pensão brasileiro de natureza não complementar e teve seu primeiro instrumento jurídico proposto em consonância com as regras estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 20/98 e pela Lei nº9.717/98. (PARANÁ PREVIDÊNCIA, 2020).

Em 2012, pela Lei Estadual nº17.435/2012, o Estado fez nova

segregação de massas, criando o Fundo Militar. No ano de 2015, pela Lei nº 18.469/2015, ocorreu a reestruturação do plano de custeio previdenciário, onde houve uma segregação de massas com transferência de cerca de 33.5 mil beneficiários do Fundo Financeiro para o Fundo de Previdência.

A implementação da reforma previdenciária do Estado do Paraná foi realizada através da Emenda Constitucional nº45/2019 e objetivou a adequação do regime jurídico previdenciário estadual ao novo regime Constitucional trazido pela Emenda Constitucional nº103/2019. Referida reforma prometeu economia ao Estado, advinda da redução dos compromissos do Estado.

Assim, o Estado do Paraná possui, no ano de 2021, três fundos previdenciários, sendo que o Fundo Financeiro e o Fundo Militar têm como mecanismo de financiamento o regime de repartição. O sistema possui o total de 132.099 segurados ativos e 131.028 inativos, conforme nota técnica DPREV/ATUÁRIA 276/2021, referente ao exercício de 2020. A Tabela 4 demonstra o total de segurados por fundo.

Tabela 4 – Segurados Por Fundo

Fundo	Previdência	Financeiro	Militar	Total
Ativos	84.047	29.455	18.597	132.099
Inativos	41.612	68.476	20.940	131.028
Total	125.659	97.931	39.537	263.127

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA 276/2021

Conforme a Tabela 4, o Estado tem 47,76% dos segurados filiados ao Fundo Previdenciário, 37,22% ao Fundo Financeiro e 15,06% ao Fundo Militar.

Ao segregar apenas os 132.099 servidores ativos e separá-los por gênero e funções chega-se aos resultados descritos na Tabela 5. Além disso, a Tabela 6 estima os valores médios das remunerações, a idade de ingresso, o tempo de serviço no Estado e a idade atual do contingente.

Tabela 5 – Quantitativos de Servidores Ativos

Quantitativos	Masculino	Feminino	Total	%
Professores	12.573	41.109	53.682	40,6%
Segurança Pública – Civis*	5.621	1.414	7.035	5,3%
Militares	16.353	2.244	18.597	14,1%
Demais Carreiras	21.024	31.761	52.785	40,0%
Total	55.571	76.528	132.099	

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA 276/2021

Tabela 6 – Médias dos Servidores Ativos

Médias	Masculino	Feminino	Total
Remuneração (R\$)	7.650,88	6.060,61	6.729,60
Idade de Ingresso	30,1	34,7	32,8
Tempo de Estado	15,2	13,8	14,4
Idade Atual	45,3	48,5	47,2

Fonte: Retirado da Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA 276 (2021, p.5)

Baseado na tabela 6, conclui-se que a média da remuneração dos servidores ativos do Estado supera os R\$ 6,7 mil reais. Ademais, frisa-se ainda que a média de idade ultrapassa os 47,2 anos.

Em contrapartida, os inativos, que representam quase 50% do total de segurados do regime, são separados por gênero, além do tipo de benefício, ou seja, aposentadoria voluntária, invalidez ou pensão, na Tabela 7. Além disso, a Tabela 7 apresenta as médias de idade e dos benefícios.

Tabela 7 – Servidores Inativos por Modalidade de Aposentadoria

Quantitativos	Masculino	Feminino	Total
Aposentadoria Voluntária	32.501	67.793	100.294
Invalidez	1.661	1.896	3.557
Pensão	6.029	21.148	27.177
Total	40.191	90.837	131.028

Fonte: Retirado da Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA 276 (2021, p.7)

Tabela 8 – Médias dos Inativos

Médias	Masculino	Feminino	Total
Idade	65,6	69,2	68,1
Benefício (R\$)	R\$ 8.192,01	R\$ 5.814,39	R\$ 6.543,69

Fonte: Retirado da Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA 276 (2021, p.7)

Baseado na tabela 7, verifica-se que mais de 76% dos inativos foram aposentados por aposentadoria voluntária, cumprindo as regras vigentes na época da concessão. A média de idade de 68,1 anos dos beneficiários também pode ser considerada baixa se comparada com as expectativas de sobrevida do brasileiro.

Outro fato considerável, é a proximidade da média de remuneração dos servidores ativos e inativos, disposta nas Tabelas 6 e 8. Tal constatação evidencia que grande parte do ganho salarial dos servidores ativos é incorporado aos benefícios de aposentadorias e pensões, principalmente para aqueles que possuem a isonomia e paridade (PARANAPREVIDENCIA, 2021).

Ainda, conforme a PARANAPREVIDENCIA (2021), ao analisar o crescimento da folha de pagamento dos servidores associados ao regime, verifica-se que houve um crescimento da massa salarial dos servidores ativos, no período entre 2010 e 2020, de 112,2%. Ao comparar com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - (IPCA) de 74,0% no mesmo período, observa-se um crescimento real de 22,0%, observando uma variação quantitativa negativa de 8,3% de servidores no período, de 144 mil para 132 mil. O dado demonstra que a folha de servidores ativos teve um comportamento positivo mesmo com a queda do contingente de servidores.

Em comparação, a folha mensal dos aposentados, teve um crescimento no período de 2010 a 2020, de 191,7%, passando de R\$ 293,9 milhões por mês para R\$ 857,4 milhões por mês, que quando comparado ao IPCA, observa-se um crescimento real de 67,7% no período. A quantidade de beneficiários passou de 96,2 mil para 131,0 mil, uma variação quantitativa positiva de 36,3% no mesmo período (PARANAPREVIDENCIA,2021).

Para fins de comparação, a RCL Mensal do Estado, passou de R\$ 1.413 bilhão para R\$ 3.354 bilhões, totalizando crescimento de 137,29%. Ao somar a folha mensal de ativos e inativos chega-se ao crescimento acumulado de 144,98%. Em que pese o crescimento entre a folha e a receita não ser tão dispersa, é necessário esclarecer que o Estado teve que contratar, no período, milhares de servidores

temporários para atender às necessidades da população, ao passo que eles não estão computados neste levantamento.

Além do crescimento decorrente da política de recursos humanos do Estado, as regras de concessão dos benefícios e as variáveis demográficas (longevidade) impactam de maneira particular os fundos previdenciários.

4.4 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ

A Emenda Constitucional nº103 de 2019, da União, surgiu da preocupação com o crescente déficit da previdência no país, atingindo o Regime Geral de Previdência, o RPPS da União e a competência da previdência dos militares, mas serviu como fundamento para a reforma da previdência estadual, realizada por meio da Emenda Constitucional do Estado nº45, de 4 de dezembro de 2019.

Os servidores públicos que ingressaram nas carreiras do Estado até a data de publicação da Emenda, em 04 de dezembro de 2019, poderiam ter ou não cumprido todos os requisitos, expresso pela Emenda Constitucional nº41/2003 ou pela Emenda Constitucional nº 47/2005, para a aposentadoria pelo regime vigente da época na data de 04 de dezembro de 2019, formando dois grupos distintos de servidores: a) os servidores com direito adquirido (direito subjetivo à aposentadoria); e, b) os servidores com mera expectativa de direito de aposentadoria (PARANÁ PREVIDÊNCIA, 2020).

Para aqueles com expectativa de direito, a emenda trouxe duas regras de transição como opção de enquadramento (para além da regra permanente disponível a todos os servidores), quais sejam: a regra de transição por pontos e a regra de transição pedágio.

4.4.1 AS REGRAS PERMANENTES

A regra permanente está prevista no Art. 35 da Constituição do Estado do Paraná, cuja redação foi baseada na reforma da União, estabelecendo os critérios para aposentadoria por incapacidade ou invalidez permanente para o trabalho, compulsória e voluntária.

Art. 1.º O art. 35 da Constituição do Estado do Paraná passa a vigorar com a seguinte alteração: Art. 35. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos do Estado do Paraná terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, aposentados e pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. § 1º O servidor vinculado ao regime próprio de previdência social, será aposentado: I - Por incapacidade ou invalidez permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma da lei; II - Compulsoriamente, na forma do inciso II, § 1º do art. 40 da Constituição Federal, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; III - Voluntariamente, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e b) 25 (vinte e cinco) anos de tempo de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 05 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria (...) (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, 2019).

Para a concessão da aposentadoria voluntária o servidor do Estado precisa acumular os seguintes requisitos descritos na Figura 2:

Figura 2 – Resumo da Regra Permanente

REGRA PERMANENTE	
HOMEM	MULHER
65 anos de idade	62 anos de idade
25 anos de contribuição	
10 anos de serviço público	
5 anos no cargo	

Fonte: PARANÁPREVIDÊNCIA (2020, p. 9)

Aos professores, ressalte-se, aplica-se a redução de 5 anos na idade mínima. Além disso, é importante observar que foi unificado o tempo de contribuição mínimo exigido para homens e mulheres, sendo de 25 anos de contribuição combinado com 10 anos de serviço público.

O cálculo da contribuição se dá pela média das contribuições, sendo 60% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos.

A média de contribuição é feita a partir de uma média aritmética simples. Estes valores somados são todos os meses de contribuição que compõem o tempo de contribuição do servidor – desde sua primeira contribuição, exceto aquelas que sejam anteriores a competência de julho 1994 – ou seja, 100% do período

contribuído será utilizado no cálculo, menos aqueles que são anteriores ao plano Real, ocorrido em julho de 1994 e excluídos pelo legislador justamente por esta questão¹¹. Dessa média gerada, os proventos de aposentadoria são proporcionalizados pelo tempo total de contribuição, sendo que 20 anos corresponde a 60% do total e cada ano após os 20 acrescenta 2% (PARANÁ PREVIDÊNCIA, 2020). A Figura 3 sintetiza as regras do cálculo do benefício:

Figura 3 – Fórmula de Cálculo da Regra Permanente

CÁLCULO REGRA PERMANENTE	
Tempo de Contribuição	% da média
20 anos	60%
21 anos	62%
22 anos	64%
...	...
25 anos	70%
...	...
40 anos	100%
41 anos	102%
42 anos	104%
...	...

Fonte: PARANÁPREVIDÊNCIA (2020, p. 10)

Os valores utilizados no cálculo da média são ajustados mês a mês pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculados pelo IBGE.

No que se refere a pensão por morte, a Emenda nº 45, em seu art. 8º, instituiu as regras federais em relação ao cálculo da pensão de segurados. Assim, o benefício é calculado conforme previsto nas Leis nº8.213/91 e nº13.135/2015, instituindo a forma de cálculo do benefício por cotas temporárias. A Figura 4 apresenta a fórmula de cálculo do benefício e a Figura 5 demonstra a duração da cota.

¹¹ As contribuições anteriores a julho de 1994 são utilizadas como tempo de contribuição, mas seus valores não integram o cálculo da média.

Figura 4 – Fórmula de Cálculo da Pensão

Coeficiente do Benefício	Número de Dependentes
60%	1 dependente
70%	2 dependentes
80%	3 dependentes
90%	4 dependentes
100%	5 ou mais dependentes

Fonte: PARANÁPREVIDÊNCIA (2020, p. 31)

Figura 5 – Duração da Cota

Idade do dependente na data do óbito	Duração máxima do benefício:
Menos de 21 anos	3 anos
Entre 21 e 26 anos	6 anos
Entre 27 e 29 anos	10 anos
Entre 30 e 40 anos	15 anos
Entre 41 e 43 anos	20 anos
A partir de 44 anos	Vitalício

Fonte: PARANÁPREVIDÊNCIA (2020, p. 30)

O cálculo do benefício de pensão é aplicado sobre o valor da aposentadoria que o servidor recebia ou da aposentadoria por invalidez que teria direito na data do óbito, sobre esse valor os dependentes habilitados recebem um valor básico de cota familiar de 50% acrescido de 10% por dependente até o limite de 100%. A duração do benefício depende diretamente da idade do conjuge. No caso de dependente a cota dura até os 21 anos de idade.

No caso das regras dos servidores militares, buscando uniformizar as regras gerais da inatividade e pensões por morte dos policiais militares e bombeiros dos estados, a Emenda Constitucional nº103/2019 determinou que a competência de legislação no que rege os requisitos gerais previdenciários desse grupo passa a ser privativa da União, cabendo aos estados apenas as suplementações de acordo com as particularidades locais (PARANÁ PREVIDÊNCIA, 2020).

Além da reforma paramétrica descrita acima, a reforma de 2019 alterou a contribuição dos servidores públicos civis do Estado do Paraná. A contribuição foi unificada, cobrada de todos os servidores estaduais nos mesmos percentuais, independente da remuneração, do cargo ou esfera de poder que atuem, conforme a Lei nº20.122/2019, a partir de abril de 2020, a alíquota de contribuição

previdenciária passou de 11% para 14%. A contribuição de inativos civis, com igual alíquota de 14%, em regra incidirá sobre o valor que ultrapassa o teto de Regime Geral de Previdência Social. Porém a constituição determina que, havendo déficit atuarial, como é o caso do Estado do Paraná, a contribuição poderá incidir sobre o valor de proventos ou pensão que superem três salários-mínimos nacionais (PARANÁ PREVIDÊNCIA, 2020).

No caso dos militares, a nova alíquota passou a ser de 10,5%, conforme a Lei Federal nº 13.954/2019 que regulamentou o Sistema de Proteção Social dos Militares. Apesar da regra reduzir a alíquota de 11% para 10,5%, no caso dos militares da ativa, ela mantém a contribuição quando da reserva e da reforma remunerada, sem limite de isenção.

4.4.2 - AS REGRA DE TRANSIÇÃO

A Emenda trouxe duas regras de transição, as quais foram denominadas como “Pedágio” e “Pontos”, e trouxe ainda, alguns requisitos diferenciados para categorias em atividades especiais (PARANÁ PREVIDÊNCIA, 2020).

A primeira opção está expressa no Art. 5º da emenda. Esta regra abrange aqueles servidores que ingressaram no serviço público até 4 de dezembro de 2019. O artigo 5º da Emenda exige requisitos de idade e tempo de contribuição diferenciados para homens e mulheres, tempo mínimo prestado ao serviço público e de permanência no cargo e, ainda, um período adicional de contribuição, equivalente a 100% do tempo que faltava para completar 30 anos, se mulher, e 35 anos, se homem, na data de 4 de dezembro de 2019. A Figura 6 sintetiza a regra:

Figura 6 – Regra de Transição Pedágio

	Homem	Professor	Mulher	Professora
Idade	60	55	57	52
Tempo de Contribuição	35	30	30	25
Tempo de Serviço Público	20			
Tempo de Cargo	5			
Pedágio	100% do Tempo de Contribuição que faltava em 04/12/19			

Fonte: PARANÁPREVIDÊNCIA (2020, p. 10)

O pedágio é um tempo de contribuição adicional equivalente a igual período que faltava para completar o tempo de contribuição de 35 anos para homens, 30 anos para professor, 30 anos para mulher e 25 anos para professoras na data de 4 de dezembro de 2019.

Para os servidores com ingresso até 31 de dezembro de 2003, os proventos de aposentadoria corresponderão a 100% da remuneração do cargo efetivo. Para os servidores com ingresso até 4 de dezembro de 2019 corresponderá a 100% da média. A média utilizada é a média aritmética simples de 100% do período contributivo, desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição.

Além da regra do pedágio, outra opção de regra para os servidores ingressos até a publicação da Emenda, está expresso no Art. 4º, desde que preencham cumulativamente os requisitos apresentados na Figura 7.

Figura 7 – Regra de Transição Pontos

Idade Mínima para cada caso	Tempo de Contribuição Mínimo para cada caso
Somatório de Pontos	
Idade + Tempo de Contribuição para cada caso	
20 anos de Serviço Público	
5 anos de cargo	

Fonte: PARANÁPREVIDÊNCIA (2020, p. 12)

A regra acima foi regulamentada pelo artigo 4º da Emenda e, exige requisitos de idade e tempo de contribuição diferenciados para homens e mulheres, tempo mínimo prestado ao serviço público e de permanência no cargo e, ainda, um

somatório de pontos entre a idade e o tempo de contribuição que deve ser atingido para que o servidor faça jus ao benefício (PARANÁ PREVIDÊNCIA, 2020).

Para homens a idade mínima é 61 anos e o tempo de contribuição mínimo 35 anos. O somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações de cada um deles já que os dados são apurados em dias, deverá ser 96 pontos. A partir de 1 de janeiro de 2022, a idade mínima deve ser 62 anos de idade e a partir de 1 de janeiro de 2020, será acrescida a cada ano de 1 ponto, até atingir o limite de 105 pontos (para o professor com tempo exclusivamente de magistério terá redução de 5 anos na idade mínima e no tempo de contribuição mínimo e 5 pontos no somatório) (PARANÁ PREVIDÊNCIA, 2020).

Para mulheres a idade mínima é 56 anos e o tempo de contribuição mínimo 30 anos. O somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações de cada um deles já que os dados são apurados em dias, deverá ser 86 pontos. A partir de 1 de janeiro de 2022, a idade mínima deve ser 57 anos de idade e a partir de 1 de janeiro de 2020, será acrescida a cada ano de 1 ponto, até atingir o limite de 100 pontos (para a professora com tempo exclusivamente de magistério terá redução de 5 anos na idade mínima e no tempo de contribuição mínimo e 5 pontos no somatório) (PARANÁ PREVIDÊNCIA, 2020).

A forma de cálculo da regra é baseada na regra permanente de aposentadoria, ou seja: 60% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos. A média utilizada será a média aritmética simples de 100% do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição. Para 100% da média, serão necessários 40 anos de contribuição.

4.5 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Os sistemas previdenciários ao redor do mundo vêm sendo remodelados ao longo das últimas décadas. A preocupação comum aos diversos países é a manutenção do equilíbrio e da sustentabilidade do regime ao longo do tempo. Ao longo do século XX, uma transição demográfica, conforme descrito na sessão 2, resultante de três forças atingiu todos os países: forte elevação inicial da taxa de fecundidade, logo após o término da Segunda Guerra Mundial e que se prolongou por duas décadas; pronunciada redução da taxa de mortalidade entre os

segmentos mais velhos da sociedade; e a partir da segunda metade da década de 1970, uma contínua queda na taxa de fecundidade (GIAMBIAGI e TAFNER, 2011; GIAMBIABI e ALÉM, 2010).

Conforme Matijascic (2016), efetuar comparações internacionais requer cuidado, uma vez que a constituição de um sistema de proteção social é calcada em circunstâncias históricas, que guardam relação com os valores culturais de um país. Questões referentes à economia, à estrutura social, às tradições culturais e aos credos religiosos são incontornáveis para compreender um sistema de proteção social.

Segundo Nogueira (2012), as mudanças nos fatores de ordem econômica e demográfica passou a exercer forte pressão sobre a situação dos sistemas de previdência, exigindo que os países efetuassem reformas com o objetivo de ajustarem suas receitas e despesas, sob pena de formação de desequilíbrios que poderiam conduzir à sua própria insolvência.

O envelhecimento da população e o desequilíbrio da taxa de dependência, ou seja, a relação entre o número de pessoas ativas e o número de pessoas inativas, além dos problemas fiscais causados pelos atuais sistemas de previdência que não incentivam à poupança e fazem com que os governos tenham que encontrar meios de financiarem os crescentes déficits destes sistemas, reduzindo os níveis de investimento direto e aplicação em outros setores como saúde e educação, são fatores que levam à necessidade premente de reformas previdenciárias (COSTANZI, 2016).

4.5.1 As Tendências e Alterações Internacionais de Reformas dos Regimes Próprios de Previdência de Servidores Públicos (RPPS)

Durante a década de 1990, muitos países latino-americanos implementaram reformas em seus sistemas previdenciários. Vários países, influenciados pela reforma chilena, optaram pela introdução de um pilar capitalizado, criando contas individuais. O Chile alterou radicalmente seu sistema previdenciário, o qual deixou de ser público e de repartição simples e tornou-se um sistema compulsório de capitalização gerenciado por administradores de fundos de pensão privados. O

sistema privado de capitalização de contas individuais acabou servindo de modelo para Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), México (1997), Bolívia (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), Nicarágua (2001) e Panamá (2008). Cabe destacar que cada país adotou contas de capitalização individual de forma peculiar, havendo, por exemplo, o caso da Colômbia, onde há convivência de um regime de repartição pública com um de capitalização de contas individuais privadas, onde o trabalhador pode escolher em qual deles participar (SZCZEPANSKI e TURNER, 2014; MESA-LAGO, 2003).

No Brasil, diferente dos demais países latinos vizinhos, não se realizou reforma estrutural em seu regime previdenciário, mantendo-se a essência de oferecer planos básicos públicos, exclusivamente pelo modelo de repartição (LIRA, 2017).

Estas reformas apresentavam àquela época uma expectativa de crescimento econômico com incremento da poupança e combate à informalidade, melhorando dessa forma a taxa de contribuição e promovendo o desenvolvimento do mercado financeiro.

As reformas dos anos 1990, porém, não alcançaram os objetivos sociais pretendidos, e, nos anos 2000, uma segunda onda de reformas aconteceu. Nesse segundo momento, o objetivo principal era de melhorar as taxas de cobertura e de substituição, visando maior equidade e mais eficiência dos sistemas. Nesta segunda onda de reformas, houve o caso de países em que a sustentação da capitalização foi mantida, mas foi incluído um pilar não contributivo assistencialista voltado para os mais pobres, garantindo-lhes uma renda mínima. Também houve casos como o da Argentina, que tem eliminado o regime privado, restaurando o papel central do Estado na previdência social (COSTANZI e ANSILIERO, 2016).

Conforme Constanzi (2016), entre 2009 e 2015, todos os 34 países da OCDE realizaram alguma alteração, em maior ou menor grau, de seus sistemas previdenciários. Uma alteração muito comum foi o aumento da idade legal de aposentadoria. Com essas reformas, a maioria dos países da OCDE terá uma idade de aposentadoria de pelo menos 67 anos até metade deste século, e alguns países vão além dessa idade, associando o aumento da idade com a evolução da expectativa de vida (COSTANZI 2016; OCDE 2016).

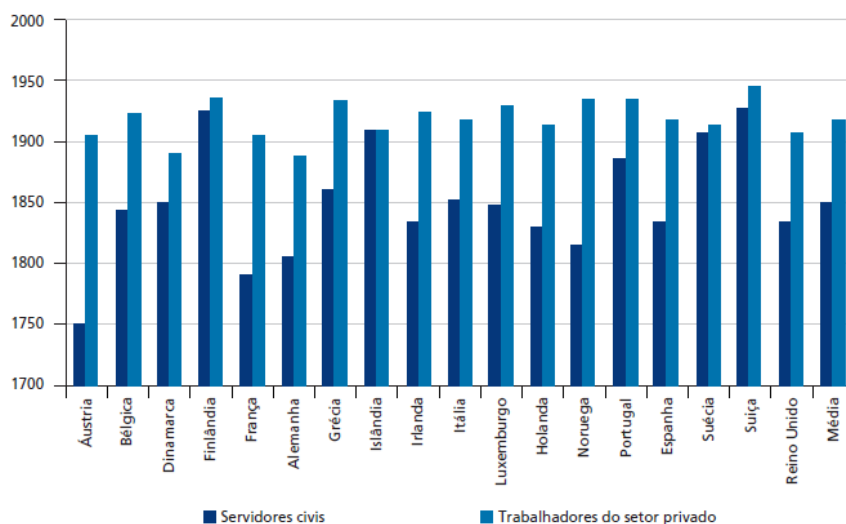
Assim, os países desenvolvidos enfrentam os mesmos problemas em seus sistemas de previdência e vêm realizando reformas com o objetivo de garantir a

sustentabilidade de seus regimes.

Sistemas previdenciários em países desenvolvidos são caracterizados predominantemente pela presença de dois pilares, o primeiro de caráter redistributivo, e um segundo pilar caracterizado por uma regra determinística que associa o benefício previdenciário ao histórico salarial, ao número de contribuições e à idade em que a aposentadoria foi solicitada. (FERREIRA, 2007, p. 143)

Segundo Costanzi (2017), historicamente, depois dos militares, os servidores públicos civis foram os primeiros a receber aposentadorias por velhice. A intenção, com essa medida, era de garantir a independência dos servidores e de tornar a carreira pública mais atrativa. Na maioria dos países o sistema previdenciário para os servidores públicos foi criado antes de 1850, enquanto a previdência para os trabalhadores do setor privado surgiu no século XX. A Figura 8 compara o ano de introdução do sistema público em comparação com o setor privado (ROTHENBACHER, 2004).

Figura 8 - Ano de Introdução do Sistema de Aposentadoria dos Servidores Civis e dos Trabalhadores do Setor Privado em Países da Europa



Fonte: Rothenbacher (2004)

No cenário global, é possível observar uma tendência, intensificada nos últimos 20 anos, no sentido de minimizar e até de anular as diferenças entre os sistemas de previdência dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado.

Segundo Caetano (2016), a existência de regimes previdenciários diferenciados para servidores públicos é relativamente comum de se observar

internacionalmente (PONDS, SEVERINSON e YERMO, 2011; 2012; PALACIOS e WHITEHOUSE, 2006). Assim, apesar de haver tendência à unificação entre os regimes geral e próprio ou à redução das suas diferenças o custo fiscal das previdências de servidores tende a ser alto e o regime, mais generoso que o voltado a atender ao público dos empregados do setor privado.

Conforme aponta Costanzi (2017), a separação entre esses dois sistemas pode ser de ordem institucional, relativa às regras de benefícios, ou os dois casos – situação em que se enquadra o sistema previdenciário brasileiro atual.

Entre os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apenas quatro deles mantém os sistemas totalmente separados e com regras de benefícios diferentes como o Brasil. São eles: a Bélgica, a França, a Alemanha e a Coreia do Sul. Por sua vez, 10 países apresentam regimes integrados no que diz respeito à questão institucional, porém com pequenas diferenças nas regras de benefícios. Um exemplo nesse sentido é o Reino Unido. No caso da Finlândia (1995), de Luxemburgo (1999), da Holanda e da Suécia, a integração ocorreu nas regras de benefícios, mantendo-se a separação institucional.

O que prevalece, porém, são os casos com total convergência entre os regimes previdenciários dos setores público e privado. Atualmente, são 17 países da OCDE que se enquadram em tal situação, conforme pode ser observado na Tabela 9. Os anos entre parênteses, na tabela, correspondem aos períodos em que os novos servidores públicos passaram a ser regidos por novas regras ou mesmo passaram a ter as mesmas regras e regimes do setor privado. Para aqueles países onde não aparecem datas, prevalece a categoria por no mínimo 35 anos.

Tabela 9 – Servidores Públicos x Trabalhadores do Setor Privado - OCDE

Arranjo institucional		Totalmente integrado (institucional e benefícios)	Separado institucionalmente mas com benefícios similares	Totalmente integrado mas com benefícios adicionais	Inteiramente separado institucionalmente e nas regras de benefícios
Países	1	Chile (1981)	Finlândia (1995)	Austrália	Bélgica
	2	República Tcheca	Luxemburgo (1999)	Áustria (2004, 2009)	França
	3	Estônia	Holanda	Canadá	Alemanha
	4	Grécia (2011)	Suécia	Dinamarca	Coreia do Sul
	5	Hungria		Islândia	
	6	Israel (2002)		Irlanda (1995)	
	7	Itália		México	

		(1995/2008)		(2007)	
8	Japão	(2015)		Noruega	
9	Letônia			Reino Unido	
10	Nova Zelândia	(2007)		Estados Unidos	(1984)
11	Polônia				
12	Portugal	(2006)			
13	República Eslováquia				
14	Eslovênia				
15	Espanha	(2011)			
16	Suíça				
17	Turquia	(2006)			

Fonte: Costanzi (2017), a partir de dados da OCDE.

Sobre os benefícios dessa integração entre os dois regimes, destaca-se a questão da equidade e da eficiência. Há que se apontar, entretanto, que tais movimentos de convergência dos dois sistemas previdenciários tem ocorrido de modo progressivo, por meio do estabelecimento de períodos de transição.

Em vários países, os regimes de previdência dos servidores civis estão em um período de transição no qual os novos entrantes estão em um novo sistema e aqueles servidores mais antigos permanecem em um sistema antigo e separado. Um exemplo dessa situação é a Grécia, onde apenas os servidores públicos que entraram a partir de 2011 estão totalmente integrados com o setor privado. (COSTANZI, 2017)

Essa mesma política de transição estabelecida na Grécia foi aplicada em países como Israel, Itália, Japão, Portugal e Espanha.

Nos últimos 20 anos, as regras previdenciárias mudaram virtualmente em todos os países da OCDE, com alterações que incluem aumento da idade de aposentadoria, aumento das contribuições e redução da taxa de reposição, entre outras mudanças. (COSTANZI, 2017)

Além da integração dos sistemas previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado, também é possível identificar algumas alterações nas regras previdenciárias comuns a diversos países. Dentre elas, pode-se citar a elevação da idade exigida para aposentadoria; o aumento da contribuição; e a unificação de regras para aposentadoria de homens e mulheres. A Tabela 7 demonstra de forma sintética as principais reformas realizadas pelos países

integrantes da OCDE no sistema previdenciário voltado aos servidores públicos civis.

Tabela 10 - Principais Alterações nos Benefícios Previdenciários dos Servidores Públicos Civis Adotadas - OCDE

REFORMA	PAÍSES
Aumento da idade (14 países)	Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Coreia, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido
Restrição para aposentadoria antecipada (12 países)	Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Finlândia, Alemanha, Itália, Coreia, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido
Redução da generosidade dos benefícios ou aumento do tempo de contribuição (11 países)	Áustria, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Coreia, Noruega, Portugal, Espanha, Reino Unido
Aumento das contribuições (13 países)	Áustria, Canadá, Finlândia, França, Grécia, Israel, Itália, Japão, Coreia, Holanda, Portugal, Suécia, Reino Unido
Integração/alinhamento com o regime geral (11 países)	Áustria, Canadá, Grécia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Portugal, Espanha, Turquia

Fonte: Costanzi (2017), a partir de dados da OCDE.

Com relação à unificação de regras para aposentadoria de homens e mulheres, que também tem sido discutido na reforma previdenciária brasileira, um levantamento realizado com 177 países, com base em dados da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS/SSA), indicou que, do total de nações pesquisadas, 118 já anularam as diferenças de idade legal para aposentadoria de homens e mulheres, o que representa uma parcela equivalente a 67% do total (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 2014 e 2015).

Outro levantamento realizado, este a partir de dados do Banco Mundial, indica que, de um total de 154 países pesquisados, 92 não apresentam diferença de idade legal de aposentadoria entre homens e mulheres (cerca de 60% do total). Ademais, há vários países que estão tomando medidas para eliminar ou reduzir gradualmente a diferença de idade de aposentadoria entre homens e mulheres (COSTANZI e ANSILIERO, 2016).

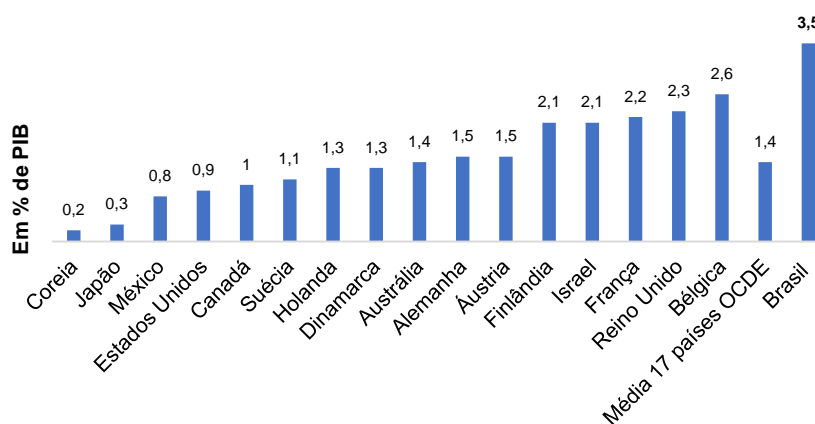
Conforme mencionado anteriormente, todos os movimentos de reforma ocorridos nos países têm por principal motivação equacionar o déficit dos

sistemas previdenciários de modo a garantir-lhes sustentabilidade.

4.5.2 O Custo do Sistema Brasileiro em Comparação com Outros Países

Na comparação internacional, verifica-se que o Brasil apresenta uma despesa muitíssimo elevada com os regimes de previdência de seus servidores públicos, índice esse muito superior à média apresentada pelos países da OCDE. Para Costanzi (2017), tal constatação se deve, entre outros fatores, ao elevado valor médio dos benefícios decorrentes de regras anteriores que geraram e ainda geram distorções, como a paridade e a integralidade, além de a um teto de valor de benefício muito elevado. O Gráfico 19 demonstra a despesa com regimes de previdência de servidores públicos em relação ao PIB.

Gráfico 19 - Despesa com Regimes de Previdência de Servidores Públicos em % do PIB - OCDE e Brasil - 2013



Fonte: Dados da OCDE (2016) e do Ministério da Fazenda.

De acordo com Costanzi e Ansiliero (2017), enquanto a média da despesa com a Previdência dos servidores públicos civis ficou em torno de 1,4% do PIB para dezessete países da OCDE em 2013, no Brasil, no mesmo ano, a despesa foi de 3,5% do PIB, excluídos os militares do governo federal. Embora esse tipo de comparação internacional seja complexo, principalmente em função da dificuldade metodológica para homogeneização das abrangências dos regimes, as comparações indicam que o Brasil tem uma despesa acima da média mesmo no confronto com países desenvolvidos.

A partir da análise do panorama internacional de reformas e

alterações previdenciárias, observa-se que o cenário previdenciário nacional, tanto no âmbito do Regime Geral quanto dos Regimes Próprios, apresenta desafios muito semelhantes aos que já foram ou ainda são enfrentados pelos outros países (COSTANZI, 2016).

5 A METODOLOGIA DO CÁLCULO E OS RESULTADOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ

A metodologia do cálculo atuarial segue critério probabilístico. Em resumo, consiste na aplicação da probabilidade estatística dos eventos de morte e invalidez ao grupo de segurados, agregando-se fatores econômicos e sociais, como crescimento salarial por mérito e idade projetada de aposentadoria. Assim, a elaboração do cálculo atuarial visa projetar o impacto global que a proposta de reforma promove ao compromisso previdenciário do Estado ao longo dos próximos dez anos.

A Portaria nº 464/2018, publicada pelo Ministério da Fazenda, dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento de déficit atuarial.

Art. 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar, no dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e no estabelecimento do plano de custeio dos regimes próprios de previdência social - RPPS, instituídos conforme Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, os parâmetros técnico-atuariais previstos nesta Portaria, para assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal, no art. 69 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998. § 1º Os parâmetros de que trata o caput incluem os regimes financeiros aplicáveis por tipo de benefício, as hipóteses, premissas, metodologias e critérios atuariais, os requisitos para definição da qualidade da base cadastral, a apuração dos custos e do resultado atuarial e a definição e revisão dos planos de custeio e de equacionamento de déficit atuarial. § 2º O ente federativo deverá garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo responsável, nos termos da Lei nº 9.717, de 1998, pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários (...) (PORTARIA Nº464, 2018).

Segundo Nogueira (2012), ao realizar a avaliação atuarial, busca apurar o custo do regime, representado pelo montante total dos compromissos futuros do plano de benefícios para honrar os direitos previdenciários de seus segurados, para em seguida determinar como esses compromissos poderão ser financiados, por meio do estabelecimento de um plano de custeio. Assim, o objetivo da avaliação atuarial é estabelecer as seguintes grandezas:

Ao término da avaliação atuarial o atuário terá apurado as seguintes grandezas: A) Valor Atual dos Benefícios Futuros - VABF: Corresponde ao valor presente de todos os pagamentos futuros de benefícios pelo RPPS, tanto os já concedidos como aqueles a conceder. Equivale ao “custo previdenciário” do RPPS, tal como até aqui referido. B) Valor Atual das Contribuições Futuras - VACF: Corresponde ao valor presente de todas as contribuições a serem vertidas futuramente ao RPPS, considerando as alíquotas atualmente praticadas. C) Reserva Matemática Previdenciária: Corresponde ao passivo atuarial do RPPS, ou seja, à totalidade dos compromissos líquidos futuros do plano com seus segurados (Valor Atual dos Benefícios Futuros menos Valor Atual das Contribuições Futuras). Pode ser dividida em: Reserva Matemática de Benefícios Concedidos (compromissos líquidos em relação aos segurados que já se encontram em gozo do benefício); Reserva Matemática de Benefícios a Conceder – Iminentes (compromissos líquidos em relação aos segurados que ainda não se encontram em gozo do benefício, mas que já implementaram todos os requisitos necessários para a sua concessão); Reserva Matemática de Benefícios a Conceder – Não Iminentes (compromissos líquidos em relação aos segurados que ainda não implementaram os requisitos necessários para a concessão do benefício). D) Resultado Atuarial: Corresponde à diferença entre o Passivo Atuarial (Reservas Matemáticas Previdenciárias) e o Ativo Real Líquido (recursos financeiros já acumulados pelo RPPS, bens que possam ser convertidos em dinheiro e créditos a receber do ente federativo, devidamente reconhecidos, contabilizados e parcelados). Caso o Passivo Atuarial seja superior ao Ativo Real Líquido do RPPS, haverá um “déficit atuarial” a ser equacionado. Caso o Ativo Real Líquido seja superior ao Passivo Atuarial, haverá um “superávit atuarial”, devendo ser especificada a sua destinação (por exemplo, formação de uma reserva de contingência) (NOGUEIRA, 2011, p. 199).

Os cálculos pressupõem premissas de incerteza e subjetividade, de modo que o processo de cálculo é o determinístico, o qual representa uma tendência central de um intervalo de confiança dos resultados obtidos. Como o intuito principal da simulação é a observação do impacto financeiro proveniente da reforma, os parâmetros atuariais são os mesmos utilizados antes da reforma. Desse modo, os resultados observados não sofrem influência de outros fatores, senão o próprio regramento disposto na nova redação. Os parâmetros podem ser divididos em biométricos e financeiros, como tábuas de mortalidade e taxa de juros, respectivamente. A utilização desses parâmetros é indispensável no processo de avaliação atuarial de entidades previdenciárias, isso porque são eles que fornecem as ferramentas probabilísticas básicas necessárias para a geração do processo avaliativo (VILANOVA, 1969).

Conforme Caldart *et al.* (2014), a escolha de parâmetros atuariais adequados é de fundamental importância, tendo em vista que os resultados observados pelas avaliações expressam a situação da entidade e são norteadores de medidas corretivas, em caso de constatação de insuficiências financeiras. O objetivo

deste trabalho não foi explorar os parâmetros escolhidos, mas comparar os cenários antes e depois das modificações aprovadas pelo Paraná no ano de 2019.

A partir de estudo de aderência dos servidores ativos e inativos do Estado, foram escolhidos os parâmetros da Tabela 11 por possuírem frequência consistente entre as avaliações atuariais passadas do Estado, além de se enquadrarem dentro de uma perspectiva média de parâmetros utilizados em outros estados. A Tabela 11 apresenta os parâmetros definidos:

Tabela 11 – Parâmetros Atuarias Definidos na Avaliação Atuarial

Item	Descrição	Parâmetro Utilizado
A	Tábua de Mortalidade Geral	AT-2000, M – FP/FF IBGE-18, MF - FM
B	Tábua de Mortalidade Inválidos	AT-2000, M – FP/FF IBGE-18, MF - FM
C	Tábua de Entrada em Invalidez	Álvaro Vindas – FP/FF Light Média - FM
D	Crescimento Salarial Anual por Mérito	2,0% - FP/FF 1,8% - FM
E	Taxa de Juros Atuarial Anual	FP/FF/FM 5,25% - 2021; 5,00% - 2022 4,75% - 2023 ; 4,50% - 2024 ou +
F	Reposição de Servidores	90% – FP/FF 100% - FM
G	Rotatividade	NULA
H	Fator de Capacidade	NULO
I	Composição Familiar	Experiência Fundos de Pensão do Estado do Paraná
J	Tempo Anterior ao Estado	Experiência Estado do Paraná (Atualizada em 2020)
K	Regime Financeiro	Capitalização – FP Repartição Simples – FF e FM
L	Método Atuarial de Avaliação	Agregado
M	Índice de Atualização das Remunerações	1,5% (2022 e 2023)
N	Índice Inflacionário	Não considerado nos Cálculos
O	Compensação Financeira RGPS	% da Folha de Benefícios Correspondente ao Recebimento Anual de Comprev FP(1,25%) ; FF(1,17%) ; FM(0,0%)

Fonte: Nota Técnica Atuarial DPREV/ATUÁRIA 276/2021

Após definir as premissas aderentes e considerando a base cadastral

dos servidores ativos e inativos do Paraná, definiu-se a estrutura do cálculo que foi segregada em:

A) Valor Atual das Obrigações de Benefícios Concedidos, definido pelo atual contingente de aposentados e pensionistas;

B) Valor Atual das Obrigações de Benefícios a Conceder, descrito pelos atuais e futuros servidores do Estado que irão se aposentar.

O valor anual dos encargos de aposentadoria não decorrente de invalidez (VAE^t) foram definidos através da fórmula:

$$VAE^{(t)} = \sum_{i=1}^n (13 \cdot Ben^i \cdot fc \cdot \prod_{x=x^i}^{x^i+t} p_x)$$

Já o valor total dos encargos de aposentadoria não decorrentes de Invalidez (VTE) foram calculados através da equação:

$$VTE = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAE^{(t)})$$

Onde:

Ben = benefício de aposentadoria;

fc = fator de capacidade do benefício;

p_x = probabilidade de uma pessoa com idade x atingir a idade $x+1$, válida ou inválida;

v = fator de descapitalização financeira;

x = idade atual do beneficiário;

t = número de períodos anuais após a data base do cálculo;

n = número total de segurados;

ω = última idade de uma tábua de mortalidade, para benefícios vitalícios, e 21 anos para benefícios temporários.

O valor anual do encargo de reversão de aposentadoria não decorrente de Invalidez ($VAE^{ra(t)}$) foi definido por meio da seguinte equação:

$$VAE^{ra(t)} = \sum_{i=1}^n (13 \cdot Ben^{ra(i)} \cdot fc_{x^i} \cdot q_{x^i:t} \cdot p_{x^i}^H \cdot \prod_{x=x^i+t}^{x^i+t+j} p_x)$$

O valor total do encargo de reversão de aposentadoria não decorrente de invalidez (VTE^{ra}) foi estimado por meio de:

$$VTE^{ra} = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAE^{ra(t)})$$

Onde:

Ben^{ra} = benefício de reversão de aposentadoria;

${}_t q_x$ = probabilidade de uma pessoa com idade x falecer na idade $x+t$, válida ou inválida;

${}_t p_x^H$ = probabilidade do aposentado com idade x possuir dependentes na idade $x+t$.

O valor anual do encargo de aposentadoria decorrente de invalidez ($VAEI^{(t)}$) foi estimado através da seguinte equação:

$$VAEI^{(t)} = \sum_{i=1}^n (13 \cdot Ben^{inv(i)} \cdot fc \cdot \prod_{x=x^i}^{x^i+t} p_x^{inv})$$

Ademais, o valor total do encargo de aposentadoria decorrente de invalidez ($VTEI$):

$$VTEI = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAEI^{(t)})$$

Sendo:

Ben^{inv} = benefício de aposentadoria por invalidez;

p_x^{inv} = probabilidade de uma pessoa inválida com idade x atingir a idade $x+1$.

Já o valor anual do encargo de reversão de aposentadoria decorrente de invalidez ($VAEI^{ra}$) foi presumido por:

$$VAEI^{ra(t)} = \sum_{i=1}^n \sum_{t=0}^{\omega} \sum_{j=0}^{\omega} (13 \cdot Ben^{ri(i)} \cdot fc \cdot {}_t q_{x^i}^{inv} \cdot {}_t p_{x^i}^H \cdot \prod_{x=x^i+t}^{x^i+t+j} p_x)$$

O valor total do encargo de reversão de aposentadoria decorrente de invalidez ($VTEI^{ra}$) definido por:

$$VTEI^{ra} = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAEI^{ra(t)})$$

Sendo:

Ben^{ri} = benefício de reversão de aposentadoria por invalidez;

${}_t q_x^{inv}$ = probabilidade de uma pessoa inválida com idade x falecer na idade $x + t$.

Valor Anual do Encargo de Pensões Concedidas (VAE^p):

$$VAE^p(t) = \sum_{i=1}^n \sum_{t=0}^{\omega} (13 \cdot Ben^{p(i)} \cdot fc \cdot \prod_{x=x^i}^{x^i+t} p_x)$$

A estimação do valor total do encargo de pensões concedidas (VTE^p) foi calculado por:

$$VTE^p = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAE^p(t))$$

Sendo:

Ben^p = benefício de pensão.

Os benefícios a conceder foram definidos por:

Valor Anual do Encargo Futuro de Aposentadoria ($VAEF^{(t)}$):

$$VAEF^{(t)} = \sum_{i=1}^n (13 \cdot Ben^{ap(i)} \cdot fc \cdot {}_{r^i-x^i} p_{x^i}^{aa} \cdot \prod_{x=r^i}^{r^i+t} p_x)$$

Já o valor total do encargo futuro de aposentadoria ($VTEF$) pela seguinte equação:

$$VTEF = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAEF^{(t)})$$

Sendo:

Ben^{ap} = benefício de aposentadoria projetado para a idade r ;

${}_{r-x}p_x^{aa}$ = probabilidade de uma pessoa ativa, com idade x , atingir a idade de aposentadoria programada;

r = idade projetada de aposentadoria do servidor.

O valor anual do encargo futuro de reversão de aposentadoria ($VAEF^{ra(t)}$) por:

$$VAEF^{ra(t)} = \sum_{i=1}^n \sum_{j=0}^{\omega} (13.Ben^{sra(i)} \cdot fc_{r^i-x^i} \cdot p_{x^i}^{aa} \cdot q_{r^i} \cdot p_{r^i+t}^H \cdot \prod_{x=r^i+t}^{r^i+t+j} p_x)$$

O valor total do encargo futuro de reversão de aposentadoria ($VTEF^{ra}$) definido por:

$$VTEF^{ra} = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAEF^{ra(t)})$$

Onde:

Ben^{sra} = benefício de reversão de aposentadoria projetado para a idade r .

Os benefícios de risco foram definidos por meio das seguintes fórmulas:

O valor anual do encargo de aposentadoria por invalidez em atividade (VAE^{ai}):

$$VAE^{ai(t)} = \sum_{i=1}^n (13.Ben^{inv(x^i+t)} \cdot fc_{t} \cdot p_{x^i}^{aa} \cdot p_{x^i+t}^{ai} + VAE^{ai(t-1)} \cdot p_{x^i+t}^{inv})$$

O valor total do encargo futuro de aposentadoria por invalidez em atividade ($VTEF^{ai}$):

$$VTEF^{ai} = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAE^{ai(t)})$$

Sendo:

$Ben^{inv(x^i+t)}$ = benefício de invalidez projetado para uma pessoa ativa, na idade $x+t$;

${}_t \backslash P_x^{aa}$ = probabilidade de uma pessoa ativa, com idade x , atingir a idade $x+t$ em atividade;

P_x^{ai} = probabilidade de uma pessoa ativa, com idade x , invalidar-se e atingir a idade $x+1$;

P_x^{inv} = probabilidade de uma pessoa inválida, com idade x , atingir a idade $x+1$.

O valor anual do encargo de reversão de aposentadoria por invalidez em atividade (VAE^{aira}):

$$VAE^{aira(t)} = \sum_{i=1}^n \sum_{j=0}^{\omega} (13 \cdot Ben^{ri(x^i+t)} \cdot fc_{t \backslash} q_{x^i}^{ai} \cdot p_{x^i+t}^H \cdot \prod_{x=x^i}^{x^i+t+j} p_x)$$

O valor total do encargo futuro de reversão de aposentadoria por invalidez em atividade ($VTEF^{aira}$):

$$VTEF^{aira} = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAE^{aira(t)})$$

Sendo:

$Ben^{ri(x^i+t)}$ = benefício de reversão de invalidez projetado para uma pessoa ativa, na idade $x+t$.

${}_t \backslash q_x^{ai}$ = probabilidade de uma pessoa ativa, com idade x , falecer após invalidar-se na idade $x+t$.

O montante do valor anual do encargo de pensão por morte em Atividade ($VAE^{pma(t)}$) através de:

$$VAE^{pma(t)} = \sum_{i=1}^n \sum_{j=0}^{\omega} (13 \cdot Ben^{p(i)} \cdot fc_{t \backslash} q_{x^i}^{aa} \cdot p_{x^i+t}^H \cdot \prod_{x=x^i}^{x^i+t+j} p_x)$$

Já o valor total do encargo futuro de pensão por morte em atividade ($VTEF^{pma}$):

$$VTEF^{pma} = \sum_{t=0}^{\omega} (v^{t+1} \cdot VAE^{ara(t)})$$

Sendo:

${}_t q_x^{aa}$ = probabilidade de uma pessoa ativa, com idade x , falecer sem invalidar-se, na idade $x + t$.

Os cálculos acima foram realizados para o cenário com e sem a reforma, demonstrando o impacto financeiro na redução dos encargos futuros dos Fundos Financeiro, Militar e Previdenciário do Estado.

O estudo reflete para os servidores ativos (contingente atual e futuros) e inativos do Paraná: A) a mudança da alíquota contributiva, de 11% para 14%; B) redução no limite de isenção contributiva de aposentados e pensionistas, do teto do RGPS para três salários-mínimos nacionais; C) novas regras para aposentadoria e pensão, conforme descrito na sessão 4.4.

5.1 RESULTADO PARA OS SERVIDORES ATIVOS

A simulação para os servidores ativos projetou as alterações das regras mantendo a taxa de reposição de servidores dos cenários “com a reforma” e “sem a reforma”. Desta forma, o Estado mantém o contingente de servidores e a economia é proveniente da redução dos encargos para manter tal número.

Além disso, a análise foi realizada separando os efeitos entre os servidores ativos e os futuros servidores do Estado (Benefícios a Conceder) e inativos (Benefícios Concedidos). As alterações de regras aprovadas só atingem os servidores civis que ainda prestavam serviço ao Estado e os seus futuros, conforme redação da Emenda. A Tabela 12 apresenta a economia projetada para os primeiros dez anos da reforma, onde FP significa Fundo Previdenciário e FF apresenta os valores do Fundo Financeiro.

Tabela 12 – Economia Gerada pelas Alterações das Regras de Aposentadoria

ANO	COM A REFORMA			SEM A REFORMA			DIFERENÇA	%
	FP	FF	FOLHA BENEF.	FP	FF	FOLHA BENEF.		
1	57.153.318	310.504.962	367.658.281	57.338.659	285.303.263	342.641.922	25.016.359	7,3%
2	148.113.566	774.754.937	922.868.504	149.229.679	736.334.031	885.563.710	37.304.794	4,2%
3	239.246.887	1.186.066.780	1.425.313.667	251.802.216	1.186.342.626	1.438.144.842	- 12.831.175	-0,9%
4	321.036.570	1.551.989.846	1.873.026.416	356.767.396	1.618.636.152	1.975.403.548	- 102.377.132	-5,2%
5	395.645.800	1.902.686.919	2.298.332.718	470.228.258	2.106.598.859	2.576.827.116	- 278.494.398	-10,8%
6	454.554.340	2.056.609.536	2.511.163.875	589.924.043	2.365.237.596	2.955.161.639	- 443.997.764	-15,0%
7	535.199.395	2.205.803.941	2.741.003.336	745.615.385	2.612.330.316	3.357.945.701	- 616.942.365	-18,4%
8	644.910.842	2.350.381.283	2.995.292.124	939.459.473	2.849.176.068	3.788.635.542	- 793.343.418	-20,9%
9	782.356.199	2.503.599.626	3.285.955.825	1.158.305.961	3.059.822.454	4.218.128.415	- 932.172.589	-22,1%
10	937.382.382	2.629.057.018	3.566.439.400	1.384.078.310	3.223.729.647	4.607.807.957	- 1.041.368.558	-22,6%

Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados da simulação atuarial e da base cadastral dos servidores.

De acordo com a Tabela 12, para o primeiro e segundo anos, analisado apenas as alterações das regras de aposentadoria dos servidores civis, existe um pequeno acréscimo de despesa, decorrente das regras de transição dispostas no texto e exploradas na sessão 4.4.2. Contudo, a partir do terceiro ano da simulação as alterações das regras já estimam uma economia de R\$ 12,83 milhões.

Por outro lado, a Tabela 13, efetua o levantamento do aumento de 11% para 14% da alíquota de contribuição dos servidores civis ativos.

Tabela 13 – Resultado do Aumento da Alíquota de Contribuição dos Servidores Ativos

ANO	COM A REFORMA			SEM A REFORMA			DIFERENÇA	%
	FP	FF	RECEITAS ATIVOS/BENEF.	FP	FF	RECEITAS ATIVOS/BENEF.		
1	885.261.349	544.117.437	1.429.378.786	695.228.497	428.187.064	1.123.415.561	305.963.225	27,2%
2	895.243.065	531.895.077	1.427.138.142	700.911.425	420.137.358	1.121.048.783	306.089.359	27,3%
3	906.344.707	517.421.434	1.423.766.141	705.328.309	410.242.866	1.115.571.175	308.194.966	27,6%
4	907.897.698	496.511.761	1.404.409.460	700.757.486	395.858.523	1.096.616.009	307.793.450	28,1%
5	910.120.946	473.968.593	1.384.089.539	695.204.888	376.797.928	1.072.002.817	312.086.723	29,1%
6	913.165.700	458.857.927	1.372.023.627	688.242.736	365.507.459	1.053.750.194	318.273.432	30,2%
7	911.969.121	443.723.114	1.355.692.235	676.361.243	354.772.779	1.031.134.022	324.558.213	31,5%
8	905.121.585	428.521.709	1.333.643.295	659.608.281	344.263.672	1.003.871.953	329.771.342	32,8%
9	892.258.951	411.231.078	1.303.490.029	638.871.408	335.186.508	974.057.916	329.432.113	33,8%
10	875.828.300	397.124.032	1.272.952.333	617.395.577	327.324.425	944.720.002	328.232.330	34,7%

Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados da simulação atuarial e da base cadastral dos servidores.

O resultado demonstra que há um acréscimo de 27,2% na receita, entre o cenário com e sem reforma, para o primeiro ano do aumento da alíquota. O montante sai de R\$ 1,12 bilhão para R\$ 1,42 bilhão, anulando o pequeno aumento de despesa previsto na Tabela 12.

Como mostra a Tabela 13, o acréscimo de receita do plano,

representa redução dos encargos do Estado em montante superior a R\$ 300 milhões por ano.

Por outro lado, para os militares ativos, a diferença da folha de benefício no “cenário com” e “sem reforma” é insignificante nos primeiros 10 anos. Dessa forma, foi simulada apenas a alteração da alíquota de contribuição. Como a alíquota para os militares da ativa caiu de 11% para 10,5%, o resultado reduziu em 4,76% a arrecadação proveniente dos militares. A Tabela 14 apresenta os resultados.

Tabela 14 – Receita em Decorrência da Redução da Alíquota dos Militares

ANO	COM A REFORMA	SEM A REFORMA	DIFERENÇA
1	6.910.648	7.239.726	-329.078
2	18.772.673	19.666.610	-893.937
3	32.176.118	33.708.314	-1.532.196
4	41.700.988	43.686.750	-1.985.761
5	48.930.025	51.260.026	-2.330.001
6	50.317.838	52.713.926	-2.396.088
7	55.455.579	58.096.321	-2.640.742
8	56.552.754	59.245.742	-2.692.988
9	59.485.096	62.317.719	-2.832.624
10	61.861.413	64.807.194	-2.945.782

Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados da simulação atuarial e da base cadastral dos militares.

5.2 ANÁLISE PARA OS SERVIDORES INATIVOS

Apesar de não afetar os direitos adquiridos pelo atual contingente de aposentados e pensionistas civis, de acordo com a tabela 15, verifica-se um ganho na arrecadação de R\$ 367 milhões, no primeiro ano da reforma. A alíquota de contribuição dos servidores civis inativos passou de 11% para 14%, combinado com o fim do limite de isenção do teto do RGPS, que vigorava até a aprovação, que ficou em três salários-mínimos nacionais, ou seja, R\$ 3.135 reais no ano de 2021.

Tabela 15 - Resultado do Aumento da Alíquota dos Servidores Civis Inativos

ANO	COM A REFORMA			SEM A REFORMA			DIFERENÇA
	FP	FF	RECEITAS	FP	FF	RECEITAS	
1	187.636.900	512.831.522	700.468.422	89.127.528	243.594.973	332.722.501	367.745.922
2	180.557.683	508.191.157	688.748.840	85.764.899	241.390.800	327.155.699	361.593.141
3	173.379.576	503.132.923	676.512.499	82.355.299	238.988.138	321.343.437	355.169.062
4	166.183.931	497.510.131	663.694.062	78.937.367	236.317.312	315.254.679	348.439.382
5	158.952.585	491.306.848	650.259.433	75.502.478	233.370.753	308.873.230	341.386.202
6	151.747.179	484.482.558	636.229.737	72.079.910	230.129.215	302.209.125	334.020.612
7	144.547.900	477.014.232	621.562.132	68.660.253	226.581.760	295.242.013	326.320.119
8	137.427.778	468.863.956	606.291.735	65.278.195	222.710.379	287.988.574	318.303.161
9	130.445.878	459.918.647	590.364.526	61.961.792	218.461.357	280.423.150	309.941.376
10	123.576.130	450.236.728	573.812.858	58.698.662	213.862.446	272.561.107	301.251.750

Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados da simulação atuarial e da base cadastral dos servidores.

É possível observar na Tabela 15, que o ganho é maior no primeiro ano de implementação e vai reduzindo com o passar dos anos, mas mantendo o patamar de R\$ 300 milhões. O valor praticamente dobra o cenário “sem a reforma”.

No caso dos militares da reserva e reformados, o aumento da receita é ainda maior, considerando o contingente total de militares da reserva e reformados. A Tabela 16 apresenta os resultados.

Tabela 16 – Aumento de Receita em Decorrência da Retirada da Faixa de isenção dos Militares da Reserva e Reformados

ANO	COM A REFORMA	SEM A REFORMA	DIFERENÇA
1	199.898.362	71.363.715	128.534.647
2	211.866.332	75.636.280	136.230.051
3	225.197.621	80.395.551	144.802.070
4	231.686.018	82.711.908	148.974.110
5	235.773.448	84.171.121	151.602.327
6	233.921.045	83.509.813	150.411.232
7	235.719.991	84.152.037	151.567.954
8	233.386.701	83.319.052	150.067.649
9	232.793.921	83.107.430	149.686.491
10	231.566.820	82.669.355	148.897.465

Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados da simulação atuarial e da base cadastral dos militares.

O valor arrecadado passa de R\$ 71,3 milhões para R\$ 128,5 no primeiro ano da reforma, tal resultado representa um acréscimo de receita de mais de 180%, resultando em um valor acumulado em dez anos de R\$ 1,46 bilhão.

5.3 ECONOMIA TOTAL PROJETADA

A Tabela 17 soma as alterações de regra, apresentadas na sessão 4.4, com o aumento de receita proveniente das alterações das alíquotas previdenciárias dos servidores civis e militares. É importante mencionar que o resultado negativo na alteração das regras representa redução de encargos para Estado, bem como o resultado positivo no aumento das alíquotas de contribuição.

Tabela 17 – Resumo dos Impactos das Reformas Implementadas

ANO	Alteração das Regras Civis	Alíquota Civis - Ativos	Alíquota Civis - Inativos	Alíquota Militares - Ativos	Alíquota Militares - Reserva	Economia Acumulada
1	-25.016.359	305.963.225	367.745.922	-329.078	128.534.647	776.898.355
2	-37.304.794	306.089.359	361.593.141	-893.937	136.230.051	765.713.821
3	12.831.175	308.194.966	355.169.062	-1.532.196	144.802.070	819.465.078
4	102.377.132	307.793.450	348.439.382	-1.985.761	148.974.110	905.598.313
5	278.494.398	312.086.723	341.386.202	-2.330.001	151.602.327	1.081.239.649
6	443.997.764	318.273.432	334.020.612	-2.396.088	150.411.232	1.244.306.952
7	616.942.365	324.558.213	326.320.119	-2.640.742	151.567.954	1.416.747.909
8	793.343.418	329.771.342	318.303.161	-2.692.988	150.067.649	1.588.792.581
9	932.172.589	329.432.113	309.941.376	-2.832.624	149.686.491	1.718.399.945
10	1.041.368.558	328.232.330	301.251.750	-2.945.782	148.897.465	1.816.804.322
Total Acumulado	4.159.206.245	3.170.395.153	3.364.170.727	-20.579.197	1.460.773.996	12.133.966.925

Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados da simulação atuarial e da base cadastral.

Diante dos dados da tabela, a economia estimada para os primeiros dez anos da reforma totaliza R\$ 12,13 bilhões, sendo R\$ 4,15 bilhões decorrente das alterações das regras, R\$ 6,54 bilhões resultante do aumento de alíquota para os servidores civis, entre ativos e inativos e, R\$ 1,44 bilhão proveniente da alteração da alíquota dos militares.

Apesar de significativo, ao comparar a economia total com a RCL do Paraná, durante os primeiros dez anos, chega-se à economia percentual anual de 1,94% a 3,49%. A RCL do primeiro ano é do ano de 2019, ano da aprovação da reforma, para os outros anos foi utilizada a média aritmética dos últimos dez anos, com o objetivo de evitar agregar na análise os dados da pandemia que se iniciou em 2020. A Tabela 18 sintetiza os resultados obtidos pela simulação.

Tabela 18 – Economia em Relação a RCL Estado.

Ano	Economia	RCL Projetada	%
1	776.898.355	38.057.908.888	2,04%
2	765.713.821	39.408.964.654	1,94%
3	819.465.078	40.807.982.899	2,01%
4	905.598.313	42.256.666.292	2,14%
5	1.081.239.649	43.756.777.945	2,47%
6	1.244.306.952	45.310.143.562	2,75%
7	1.416.747.909	46.918.653.658	3,02%
8	1.588.792.581	48.584.265.863	3,27%
9	1.718.399.945	50.309.007.302	3,42%
10	1.816.804.322	52.094.977.061	3,49%
Total	12.133.966.925	447.505.348.123	2,71%

Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados do portal da transparência do Paraná.

De acordo com os dados, observa-se que a economia estimada tem os valores crescentes e atinge o maior percentual de economia, 3,49%, durante o décimo ano da simulação. O fato pode ser explicado pela redução do impacto das regras de transição, que começam a afetar menos o contingente de servidores que irão se aposentar. Deste modo, os efeitos da reforma devem ser crescentes após o décimo ano de vigência das alterações.

6 CONCLUSÃO

Esta dissertação foi elaborada com o objetivo de esclarecer o impacto fiscal, em dez anos, resultante das reformas implementadas no Estado do Paraná no ano de 2019, o trabalho também procedeu um resgate histórico da estrutura previdenciária, discutiu os aspectos demográficos brasileiros, analisou o contexto fiscal com foco na despesa previdenciária dos Estados, apresentou o contexto de reforma internacional e estimou o impacto das alterações das regras e alíquotas de contribuição, utilizando a metodologia do cálculo atuarial.

Perante tal desafio, esta dissertação recorreu ao método de pesquisa ampla, utilizando o Estado do Paraná na simulação. Os dados foram obtidos junto a PARANAPREVIDÊNCIA, como as bases cadastrais dos servidores ativos e inativos. Além disso, dados complementares foram utilizados, como os resultados fiscais dos outros Estados, fornecidos pelo Tesouro Nacional, as tábuas demográficas do IBGE e os números do Anuário Estatístico da Previdência Social.

Sobre o aspecto demográfico foi apresentado que o envelhecimento populacional é um fenômeno mundial e o aumento da expectativa de vida, assim como a redução das taxas de mortalidade e de fecundidade, provocaram mudanças no perfil demográfico do país, impactando sobretudo os gastos previdenciários.

Além disto, foi realizado um diagnóstico geral sobre a situação fiscal dos Estados e uma análise dos regimes próprios de previdência, constatando crescimento recente dos gastos com pessoal, sucessivos déficits financeiros dos RPPS combinado com histórico e representativo passivo atuarial.

Para mais, após contextualizar e explorar a origem da previdência, buscou-se investigar: as evoluções e reformas previdenciárias realizadas no país, as alterações realizadas em 2019 pelo Estado do Paraná e as mudanças recentes no cenário mundial, demonstrando que houve despreocupação, no caso brasileiro, com o equilíbrio dos RPPS ao longo do tempo, além de atraso na implementação de reformas.

Acerca da resposta ao problema da pesquisa e dos resultados da simulação, pode-se averiguar que as alterações implementadas resultaram em um impacto positivo para o Estado do Paraná de R\$ 12,13 bilhões. O valor representa 2,71% da RCL do Estado para os primeiros dez anos. Já no primeiro ano da

simulação, o resultado positivo totalizou R\$ 776,8 milhões na redução dos encargos para o Paraná, representado uma economia superior a 2% da RCL.

A limitação deste trabalho ficou por conta do horizonte temporal que ficou limitado em dez anos. Contudo, verificou-se que a reforma tem efeitos progressivos em relação ao tempo, visto que mesmo com o incremento da RCL, calculado pela média dos últimos dez anos, o valor da economia foi crescente a partir do segundo ano da simulação.

Dentre os desafios a serem enfrentados, discutidos neste trabalho, estão a aprovação de reformas de mesma natureza para os outros Estados, lembrando que todos possuem déficits atuarias. Contudo, conforme levantamento do Instituto Millenium (2020), apenas o Estado de Roraima não tinha elevado as alíquotas de contribuição previdenciária e outros dez Estados não aprovaram mudanças nas regras de acesso aos benefícios, ao final do ano de 2020.

Ademais, poderão ser implementadas outras medidas para reduzir as despesas de pessoal dos Estados, com o intuito de buscar o equilíbrio fiscal. Conforme estudo da Instituição Fiscal Independente (2021), verificou-se que implementando de forma simultânea: o alongamento das carreiras dos servidores, a redução do salário inicial e a redução da taxa de reposição, geram para o Estado do Paraná uma redução dos compromissos de mais de R\$ 24,23 bilhões ao longo de dez anos. No caso dessas medidas serem implementadas por todos os Estados, o montante alcança R\$ 258,89 bilhões em dez anos (CASALECCHI, 2021).

Outro aspecto que pode alterar sobremaneira os gastos com RPPS e conseqüentemente a estrutura fiscal da União, dos Estado e dos Municípios é a reforma administrativa, em debate no Congresso Nacional através da Proposta de Emenda à Constituição n°32/2020. Ela pretende acabar com benefícios como as licenças-prêmio dos servidores e as progressões funcionais baseadas exclusivamente no tempo de serviço.

Apesar de atingir apenas os novos servidores que ingressarem por concurso público ela ainda pretende: estabelecer salários iniciais menores que os praticados; mudar os critérios da estabilidade; estimular à cooperação entre entes federativos; regulamentar a redução de jornada com diminuição do salário. Medidas como essas, combinadas com reforma da previdência, podem garantir solidez fiscal aos Estados, gerando uma retomada do nível de investimento e melhora na qualidade da prestação dos serviços públicos à sociedade.

Este trabalho conclui que a reforma promovida pelo Estado alterou de forma considerável a estrutura da despesa previdenciária do Estado do Paraná, permitindo o enfrentamento dos atuais e futuros desafios fiscais, na medida que seu impacto é progressivo ao longo dos anos.

Assim, espera-se que esta dissertação possa promover debates sobre a importância das alterações, alertando todos os Estados sobre a importância que uma reforma previdenciária pode provocar, impactando positivamente na redução do déficit previdenciário.

REFERÊNCIAS

ALVES. José Eustáquio Diniz. **A transição demográfica e a janela de oportunidade.** São Paulo. 2018. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2196471&forceview=1>. Acesso em 23 de jun. 2021.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Curso de direito e processo previdenciário.** 5. ed. Salvador: JusPODIVM. 2014.

AMARO, Meiriane Nunes; MENEGUIN, Fernando B. **A Evolução da Previdência Social Após a Constituição de 1988.** IN: Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois - Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças (VOL. IV). Brasília. Senado Federal, Gráfica do Senado. 2013.

Anuário da Previdência Social do RPPS (AEPS) – Suplemento do Servidor Público 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps> . Acesso em 21 de jan. 2020.

AZEREDO. Beatriz. **Da previdência à seguridade: os perigos da transição.** Rio de Janeiro. 1990. UFRJ. Texto para Discussão n. 228.

Base Cadastral dos Servidores Ativos e Inativos do Estado do Paraná do ano de 2021. Fornecido pela Paraná Previdência.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 24 de fevereiro de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 5 de dez. 2019.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 5 de dez. 2019.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 5 de dez. 2019.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 17 de outubro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 5 de dez. 2019.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. **LEI Nº 9.717**, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 6 de dez. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Gestão de Pessoas e Folha de pagamentos no Setor Público Brasileiro**. BIRD - AID: Banco Mundial, 2016.

BARR e DIAMOND, Nicholas e Peter. **Pension Reform – A Short Guide**. Oxford University Press. 2010

BATICH, Mariana. **Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada**. São Paulo *Perspec*. [online]. 2004, vol.18, n.3, pp.33-40.

BARROS, G. L. **Observatório das Finanças Públicas Estaduais**. Estudo Especial nº 8, da IFI, dezembro de 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/551069/EE_08_Observatorio_Estados.pdf

BERQUÓ, Elza. **Fatores estáticos e dinâmicos: mortalidade e fecundidade**. In: SANTOS, J. L.F.; LEVY, M. S. F.; SZMRECSANYI, T. (Org.). *Dinâmica da população: teoria, métodos e técnicas de análise*. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.

BERQUÓ e CAVENAGHI, Elza e Suzana. **Notas sobre os diferenciais educacionais e econômicos da fecundidade no Brasil**. *Rev. bras. estud. popul.* vol.31.2014. Disponível em: [https:// http://www.scielo.br/scielo.php?script=sc](https://http://www.scielo.br/scielo.php?script=sc)

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2018 – Suplemento Previdência do Servidor**. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/12/aeps2018>. Acesso em: 10 de jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2018**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2018>. Acesso em: 2 de dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2020**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2020>. Acesso em: 2 de dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018**. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50863383/do1-2018-11-20-portaria-n-464-de-19-de-novembro-de-2018-50863118. Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estatísticas**

Fiscais de Programas de Ajuste Fiscal. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/estatisticas-fiscais-de-programas-de-ajuste-fiscal-paf>. Acesso em: 2 de dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Envelhecimento da população e seguridade social.** 1º Edição. Brasília: MF; SPREV, 2018. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/06/colprev37.pdf>

BOSCHETTI, Ivanete. **Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira.** Psicologia & Sociedade, Belo Horizonte, v. 15, n. 1. 2003.

Boletim Estatístico da Previdência Social. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social>. Acesso em 13 de jul. 2020

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Solvência Fiscal de Longo Prazo dos Regimes Próprios de Previdência dos Estados e Municípios.** 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27679. Acesso em 13 de jun. 2021

CALDART, Paulo Roberto et al. **Adequação das Hipóteses Atuariais e Modelo Alternativo de Capitalização para o Regime Básico do RPPS: O Caso do Rio Grande do Sul.** Revista Contabilidade & Finanças, São Paulo, v. 25, n. 66, p.281-293, setdez. 2014. Quadrimestral. ISSN 1519-7077. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/98016/96821>. Acesso em 13 de jun. 2021

CAMARANO, Ana Amélia. XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil.

CAMARANO e FERNANDES, Ana Amélia e Daniele. **A Previdência Social Brasileira. Política Nacional do Idoso.** Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9096>.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.** Juruá Editora. Curitiba, 6ª edição, 2015.

CARMO e CARMARGO, Roberto Luiz e Kelly C. M. **Dinâmica Demográfica Brasileira Recente: Padrões Regionais de Diferenciação.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34317%3Atd-2415-dinamica-demografica-brasileira-recente-padroes-regionais-de-diferenciacao-&catid=411%3A2018&directory=1&Itemid=1. Acesso em: 20 jun. 2020.

CASALECCHI, Alessandro Ribeiro de Carvalho. **Impacto de Medidas de Gestão de Pessoas Sobre as Despesas com Pessoal.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/587142/EE15.pdf1>. Acesso em: 20 jun. 2020.

COELHO, Daniela Mello. **Aspecto Contemporâneo e Prospectivo do Regime de Previdência dos Servidores Públicos.** Tese. Doutorado em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

COSTA, Leonardo Alvares. **O Processo de Implementação dos Regimes Próprios de Previdência pelos Governos Estaduais Brasileiros e Perspectivas de Criação da Previdência Complementar para os Servidores Públicos**. 2011. Porto Alegre.

COSTANZI, Rogério Nagamine. **Análise Sintética das Reformas Previdenciárias no Mundo**. Boletim de Informações FIPE. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE. 2016. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif427-27-31.pdf>>. Acesso em 2 jun 2019.

COSTANZI, Rogério Nagamine. **Reformas nos Regimes de Previdência de Servidores Públicos Civis na OCDE e PEC 287 no Brasil**. Boletim de Informações FIPE, fevereiro de 2019.

COSTANZI e ANSILIERO, Rogério e Graziela. **Impacto fiscal da demografia na projeção de longo prazo da despesa com Previdência Social. 2016**. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/ix-premio-sof-de-monografias/resultado-do-ix-premio-sof-de-monografias-2016>> Acesso em 15 dez. 2019.

COSTANZI, Rogério e Graziela Ansiliero. **Reformas nos Regimes de Previdência de Servidores Públicos Civis na OCDE e os Efeitos do Teto do INSS nos Regimes dos Servidores no Brasil**. Nota Técnica nº 40, IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Junho de 2017.

COSTANZI e ANSILIERO, Rogério e Graziela. **Os Efeitos do Envelhecimento na Previdência Social**. Nota Técnica nº 45, IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. 2017.

COSTANZI, FERNANDES, SANTOS e SIDONE, Rogério, Alexandre, Carolina e Otávio. **Breve Análise da Nova Projeção do IBGE e Seus Impactos Previdenciários**. Nota Técnica nº 51, IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. 2018.

DRAIBE, GUIMARÃES e AZEREDO; Sonia, M. H. C e Beatriz. **O Sistema de Proteção Social no Brasil**. 1991. Campinas. UNICAMP

DOGNINI, Leandro Lyra Braga. **Equilíbrio Previdenciário dos Entes Subnacionais**. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Tesouro Nacional. Brasília, v. 01, n. 1, p. 1-77, Edição Especial 2020.

FILHO, Antônio Cordeiro. **Cálculo Atuarial Aplicado**. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2016.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação Por Sexo e Idade Para o Período 2000/2030**. 1. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2013/nota_

metodologica_2013.pdf>

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da população: Brasil e unidades da Federação**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/y1UwJc>>

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017 - Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101628.pdf>

INSS. **Instituto Nacional de Seguridade Social**. Disponível em: < <https://www.gov.br/inss/>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

INSTITUTO MILLENIUM. **Diagnósticos sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do Setor Público**. Disponível em: <https://campanha.institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Reforma-administrativa-Vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

FERREIRA, S. G. **Sistemas de previdência em países industrializados: a crise e suas soluções**. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*, IPEA. 2007.

FIRJAN. **A Situação Fiscal dos Estados Brasileiros**. Publicações do Sistema Firjan -Pesquisas. 2017. Disponível em:< <https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F5B87A9E3015BA6AEE3DD5828>>

GIAMBIAGI e ALÉM, Fábio e Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4º Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GIAMBIAGI e TAFNER, Fábio e Paulo. **Demografia: A Ameaça Invisível**. 1º Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim. **O Futuro da Previdência Social Brasileira**. IN: IX Congresso Nacional de Previdência Social. São Paulo: Instituto dos Advogados Previdenciários – IAPE, 2014.

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim. **Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados e Municípios: a profundidade da Crise Fiscal e os Instrumentos para Enfrentá-la**. Organização Iberoamericana se Seguridade Social – UNIVERSIDADE DE ALCALÁ – UAH. 2015.

HOMCI, Arthur Laércio. **A evolução histórica da previdência social no Brasil**. 2009.

HULLE, Osvaldo. **Previdência Complementar do Servidor Público: entidade fechada, de natureza pública, gerindo interesse privado**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 14, jun./jul./ago. 2008.

INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal Especial Reforma da Previdência**, 2019. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554772/RAF26_MAR2019.pdf

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Projeção da População dos Municípios do Paraná para o Período 2018 a 2040.** Curitiba. 2019. Disponível em: https://http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/Proje%C3%A7%C3%A3o%20Populacional%20-%20Nota%20T%C3%A9cnica.pdf

LIRA, Monique Libardi. **A Aplicação da Análise Econômica do Direito Sobre a Previdência Social Brasileira.** Dissertação de Mestrado. Vitória: Faculdade de Direito de Vitória, 2017.

LOPEZ e GUEDES, Felix e Erivelton. **Três Décadas de Evolução do Funcionalismo Público no Brasil – (1986 – 2017).** IPEA. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/nota-tecnica-versao-2>. Acesso em: 23 jun. 2020.

MACIEL, Pedro Juca. **O que explica a deterioração recente das finanças públicas estaduais e quais são as perspectivas?**. 2016. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/04/07/o-que-explica-a-deterioracao-recente-das-financas-publicas-estaduais-e-quais-sao-as-perspectivas/>. Acesso em 20 de jun. 2021.

MACIEL, Pedro Jucá. **O Processo Recente de Deterioração das Finanças Públicas Estaduais e as Medidas Estruturais Necessárias.** In Salto, F. & Almeida, M. (orgs.). *Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade.* São Paulo: Editora Record, 2016.

MARRI, Izabel Guimarães. **Reforma da Previdência Social: simulações e impactos sobre os diferenciais de gênero.** Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais/Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, 2009.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia: Tratado Introdutório.** 8ª edição. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl. **A Questão Judaica.** São Paulo: Centauro. 2000.

MARX, Karl. **A Sagrada Família.** São Paulo: Bom tempo. 2003.

MATIJASCIC, Milko. **Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil.** Tese de Doutorado em Economia - Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2002.

MATIJASCIC, Milko. **Previdência Pública Brasileira em Uma Perspectiva internacional: Custeio, Benefícios e Gastos.** Texto para discussão, IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. 2016.

MESA-LAGO, Carmelo. **Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social.** 2004. CEPAL – Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile.

MONTENEGRO, David Pinheiro; RODRIGUES, Allex Albert; NOGUEIRA, Naron Gutierre. **Considerações sobre a possibilidade e os efeitos da revisão ou desfazimento da segregação da massa dos segurados, adotada como alternativa para equacionamento do déficit atuarial.** Nota Técnica Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS. Brasília: MPS. 2015.

NAKAHODO e SAVOIA, Sidney Nakao e José Roberto. Título do artigo. **A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula.** Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2008, vol.23, n.66, pp.45-58.

NERY, Pedro Fernando. **Reforma da Previdência: uma introdução em perguntas e respostas.** Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. 2016 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td219>

NETA, Avelina Alves Lima Neta. **Envelhecimento Populacional e Sistema de Proteção Social no Brasil.** In: Evolução da População e Previdência Social, Volume 37, 2018. Brasília.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado.** Brasília, MPS, 2012.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos e a Capacidade De Implementação de Políticas Públicas Pelos Entes Federativos.** Dissertação. São Paulo: Mackenzie, 2011.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **Panorama dos Regimes Próprios de Previdência Social** In: Reforma da Previdência: Uma Oportunidade Para o Brasil, 04 de abril de 2016, Rio de Janeiro.

NOLASCO, Lincoln. **Regimes previdenciários e evolução legislativa dos regimes próprios de previdência social.** Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 105, out 2012a. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/31672/regimes-previdenciarios-e-evolucao-legislativa-dos-regimes-proprios-de-previdencia-social>. Acesso em: 20 dez. 2019.

OCDE. **Pensions Outlook 2016. Civil service pensions: toward a unified system with the private sector.** 2016

PALACIOS, Robert. WHITEHOUSE, Edward. **Civil-Service Pension Schemes Around The World.** 2016. Banco Mundial. Discussion Paper 602.

PALLARES e MIRALLES, M.; ROMERO, C.; WHITEHOUSE, E. **International patterns of pension provision II: a worldwide overview of facts and figures.** Washington: Banco Mundial, 2012. (Social Protection & Labor Discussion Paper).

PARANÁ PREVIDÊNCIA. **Reforma da Previdência do Paraná: de acordo com a emenda nº45/2019.** 1ª Edição. Curitiba. 2020.

PARANÁ PREVIDÊNCIA. Nome. **Relatório de Avaliação Atuarial DPREV 276/2021.**

Versão 1. Curitiba. 2021.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba. 1989. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>

PELLEGRINI, J. A. **Análise da Situação Fiscal dos Estados**. Estudo Especial nº 14, da IFI, 19 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>

PELLEGRINI, J. A. **A Situação das previdências estaduais**. Estudo Especial nº 9, da IFI, de junho de 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf

PELLEGRINI, J. A. **A Nova metodologia da capacidade de pagamento dos estados e municípios**. Nota Técnica nº 13, da IFI, de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535877/NT13>

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. **Reforma de la Seguridad Social y Federalismo: El Caso Brasileño**. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, XI, jan. 1999, Brasília. ESAF. La Política Fiscal en America Latina. Una Selección de Temas y Experiencias de Fines y Comienzos de Siglo. Santiago: CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, dez. 2000.

PONDS, SEVERINSON e YERMO. Eduard H.M., Clara Kristina and, Juan. **Funding in Public Sector Pension Plans: International Evidence**. 2011. OECD Working Paper on Finance, Insurance and Private Pensions. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1849584> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1849584>

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO REGISTRO CIVIL. Disponível em: <<https://transparencia.registrocivil.org.br/inicio>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ROTHENBACHER, F. **The Welfare State of the civil (or public) servants in Europe: a comparison of the pension systems for civil (or public) servants in France, Great Britain and Germany**. Mannheim: Universität Mannheim, 2004. (Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung).

RUSSEL, Bertrand. **Ética e Política na Sociedade Humana**. Rio de Janeiro. Zahar.1977.

SANTOS, C. H. M. *et al.* **A Dinâmica Demográfica e o Peso das Aposentadorias Especiais nos Regimes de Previdência Estaduais: 2006-2015**. Brasília: Ipea, 2017b. Carta de Conjuntura, nº 36. 5º Trimestre de 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369

SANTOS, C. H. M. *et al.* **Crescimento dos Gastos com Pessoal Ativo e Inativo dos**

Estados Brasileiros entre 2006-2016. Brasília: Ipea, 2017c. Carta de Conjuntura, nº 37. 4º Trimestre de 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369.

SANTOS, C. H. M. *et al.* **Indicadores Bimestrais dos Gastos com Pessoal nos Estados Brasileiros (2006:1-2018:4).** Carta de Conjuntura, nº 41. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369.

SCHETTINI, Bernardo Patta. **Ensaio sobre a previdência e as finanças públicas dos municípios brasileiros.** Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

Social security programs throughout the world: Pacific, 2014. Washington, DC: SSA; ISSA, 2014b.

Social security programs throughout the world: the Americas, 2015. Washington: SSA; ISSA, 2015a.

Social security programs throughout the world: Africa, 2015. Washington: SSA; ISSA, 2015b

SZCZENPANSKI e TURNER, Marek e John A. (editors). **Social Security and Pension Reform – International Perspectives.** 2014. W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

TAFNER e NERY, Paulo e Pedro. **Reforma da Previdência: Por que o Brasil não Pode Esperar.** 1ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

TINOCO, GUILHERME. Estados: **Rumo a um Ajuste de uma Década.** In: GIAMBIAGI, Fabio. **O Futuro do Brasil.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2020. p. 121-150.

VILANOVA, W. **Matemática Atuarial.** 1ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1969.

ZORZIN, Paola La Guardia. **Previdência Social e Desigualdade de Racial no Brasil.** Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais/Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, 2008.