

# **A Previdência Complementar e o Déficit Previdenciário no Estado de Goiás**

**Edson Ronaldo Nascimento<sup>1</sup>**

*Economista*

*Mestre em Administração Pública*

## **I – Introdução**

A instituição das fundações de previdência complementar fechadas no Brasil, em nível estadual, teve início com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (SP-PREVCOM), a partir da Lei 14.653, de 22 de dezembro de 2011. Os servidores efetivos que ingressarem no Estado de São Paulo após 21 de janeiro de 2013, tem suas aposentadorias limitadas ao teto do INSS. Seguindo o exemplo paulista, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia, Santa Catarina e, mais recentemente, o Estado de Goiás, criaram suas fundações de previdência. Outras Entidades estão em fase de implantação (Governo do Distrito Federal, Prefeitura de Goiânia).

Em Goiás, a Fundação de Previdência Complementar do Brasil – Central (PREVCOM-BrC), criada a partir de discussões junto ao Fórum do Brasil Central, poderá recepcionar, através de convênios, outros Entes da Federação. O mesmo ocorre no Estado de São Paulo e na Bahia, que assim como Goiás, possuem planos multipatrocinados, aprovados pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC.

O objetivo deste artigo é apresentar uma análise da situação do regime próprio de previdência no Estado de Goiás, juntamente dos efeitos esperados da instituição da PREVCOM-BrC, no que se refere ao controle do déficit previdenciário no Estado. A metodologia proposta e as conclusões apresentadas poderão ser úteis para estudos semelhantes junto a outros Estados onde a previdência complementar já é uma realidade.

## **II – Situação da Previdência no Estado de Goiás**

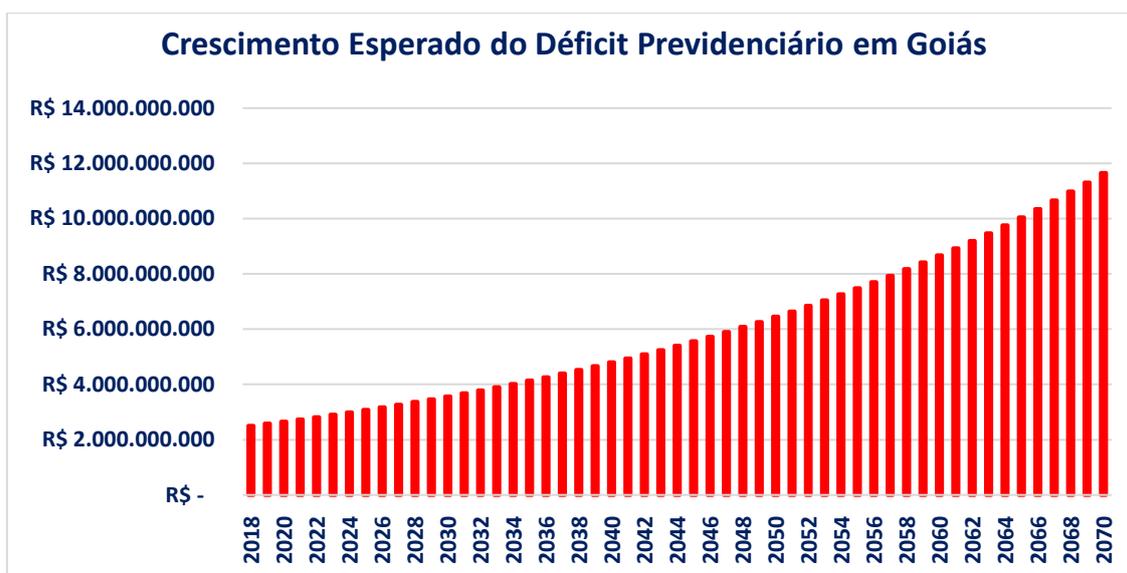
Em dezembro de 2006, o déficit previdenciário no Estado de Goiás era de R\$ 689 milhões. Dez anos depois, esse montante chegou a R\$ 1.774 milhões, apresentando um crescimento nominal de 88% ou um incremento real de 37% no período (crescimento médio real de 3,7% ao ano, medido pelo IPCA). Ao final do exercício de 2018 esse déficit deverá atingir R\$ 2.505

---

<sup>1</sup> Autor do livro Gestão Pública, Saraiva, 3ª ed. SP. Diretor da PREVCOM-BrC. [eronaldo@uol.com.br](mailto:eronaldo@uol.com.br)

milhões, aproximadamente. Mantendo-se os parâmetros de crescimento observados em um período de doze anos (2006 a 2017), e fazendo uma projeção a partir de 2018, encontramos uma evolução esperada do déficit previdenciário para os próximos exercícios, conforme apresentado no gráfico a seguir.

**Gráfico 1**

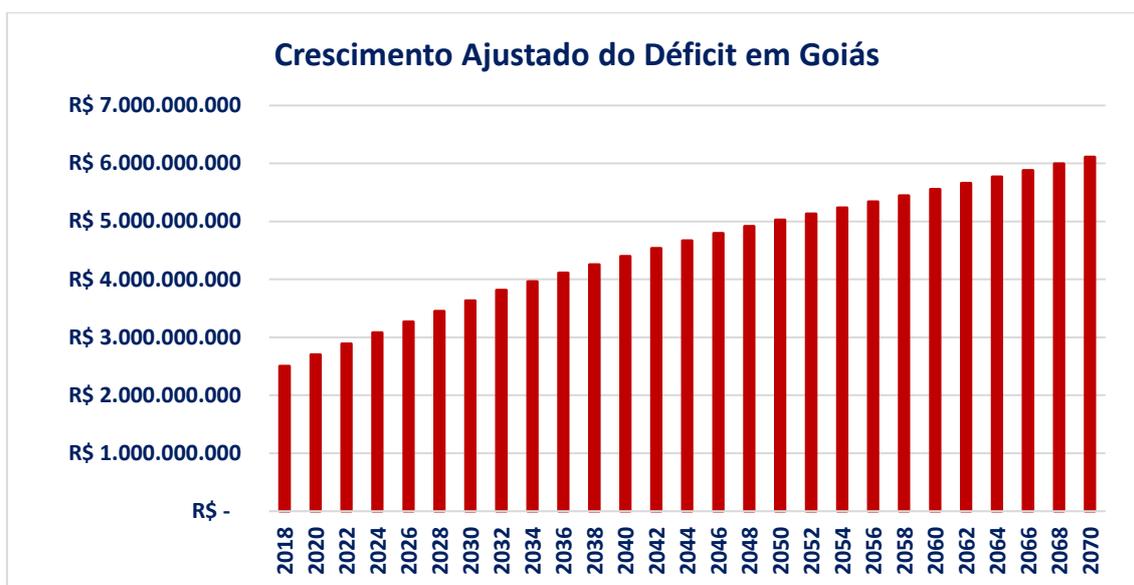


Fonte: SEFAZ-GO

Cumpramos ressaltar que diversas medidas visando o controle do déficit previdenciário vem sendo realizadas no Estado de Goiás, que possui atualmente a maior alíquota de desconto previdenciário do país: 14,25% para servidor e 28,50% patronal. Além disso, as regras federais em curso e aquelas que poderão derivar de uma reforma na previdência, com extensão para os Estados, permite apresentar um novo gráfico, já com os efeitos das reformas e dos ajustes atuariais previstos para 2019.

Dessa forma, o gráfico a seguir apresenta uma trajetória de crescimento menor do déficit previdenciário em Goiás, considerando a redução nas despesas previdenciárias e o aumento das receitas. A redução das despesas está relacionada a criação de regras que visem diminuir o ganho real das aposentadorias, limitação para concessão de pensões, controle sobre a paridade e aumento do tempo e outras condições exigidas para aposentadoria. O aumento das receitas previdenciárias tem por premissa o aumento de alíquotas, além dos percentuais praticados na atualidade. Todas essas medidas consideram as reformas na previdência que deverão ocorrer no Brasil nos próximos anos. Tendo em vista os direitos já adquiridos pelos servidores no Estado, juntamente do montante acumulado do déficit a cada ano, o equilíbrio esperado do sistema previdenciário em Goiás, no entanto, somente deverá ocorrer após 2070.

## Gráfico 2



Fonte: PREVCOM-BrC

Comparando-se os dois gráficos, verifica-se que, no primeiro caso (Gráfico 1), o déficit previdenciário atingiria o montante de R\$ 12 bilhões em 2070, aproximadamente. Já no gráfico ajustado, considerando os efeitos de medidas como a ampliação do tempo para aposentadoria, aumento de alíquotas previdenciárias e redução de ganhos reais nos salários dos aposentados, o déficit esperado chega a R\$ 6 bilhões em 2070, a preços de 2018, com tendência de estabilização.

Cabe ainda destacar que as previsões para o déficit da previdência, conforme publicado bimestralmente pelo Estado de Goiás, em observação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), indicavam que:

- ✓ o Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (Anexo 10 do RREO, do 6º bimestre de 2007) demonstrava que o déficit previdenciário seria reduzido no Estado a partir do exercício de 2028;
- ✓ o Anexo 10 do RREO, do 6º bimestre de 2011 demonstrava que o déficit previdenciário seria reduzido a partir do exercício de 2034;
- ✓ o Anexo 10 do RREO, do 6º bimestre de 2013 demonstrava que o déficit previdenciário seria reduzido a partir do exercício de 2037;
- ✓ o Anexo 10 do RREO, do 4º bimestre de 2018, indicava que o déficit previdenciário no Estado de Goiás tomará trajetória decrescente a partir do exercício de 2042.

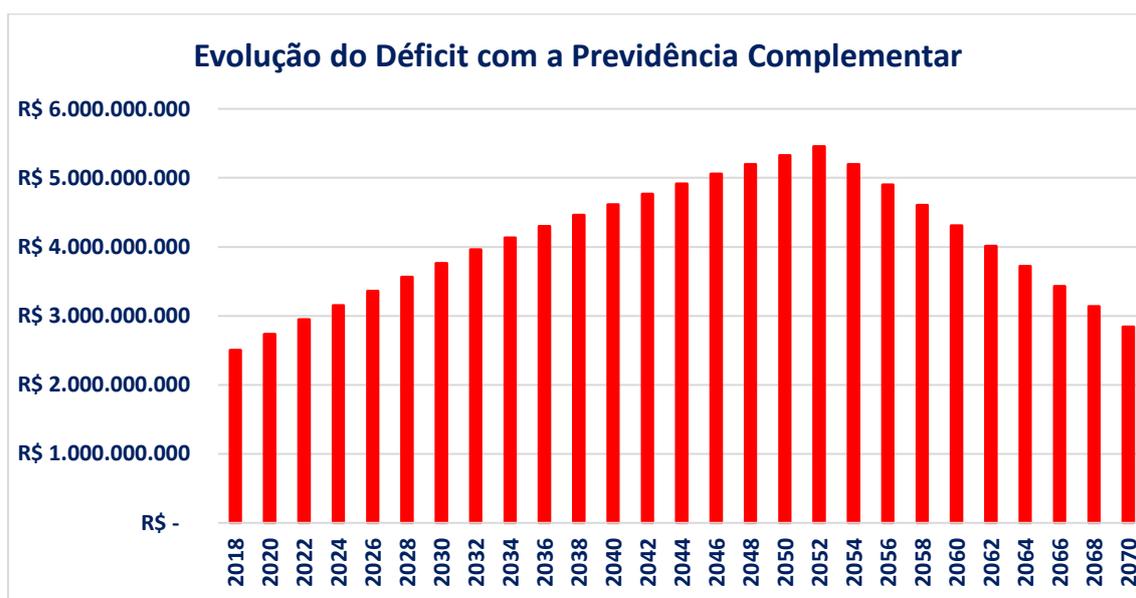
Veja-se, portanto, que apesar das projeções otimistas em relação ao controle do déficit previdenciário, demonstrado nos relatórios da LRF, o início do ajuste (redução do déficit) vem sendo postergado em Goiás, de acordo com as projeções atuariais apresentadas no RREO. O mesmo ocorre

em outros Entes da Federação que, assim como Goiás, estão tentando reverter o crescimento do déficit previdenciário. Dados recentes da Secretaria do Tesouro Nacional informam que Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte estão entre os Estados com maior dificuldade para conter o crescimento da folha de pagamentos, incluindo gastos com aposentados e pensionistas.

### III – A Previdência Complementar em Goiás

Com a implantação da previdência complementar no Estado de Goiás, a partir do exercício de 2017, e tendo por base os dados utilizados para as projeções apresentadas no Gráfico 2, podemos chegar a uma trajetória do déficit previdenciário no Estado, conforme apresentado a seguir.

**Gráfico 3**



Fonte: PREVCOM-BrC

Algumas premissas foram adotadas para estimar a evolução do déficit previdenciário, e os efeitos da instituição previdência complementar, a partir do exercício financeiro de 2018:

1. Os servidores que ingressarem no Estado a partir de janeiro de 2018 (considerando que o Plano Goiás Seguro foi aprovado em julho de 2017) contribuirão para o regime próprio até o limite do teto do regime geral.
2. Haverá uma paulatina transferência de receitas entre regimes (repartição para capitalização), o que importará na redução das contribuições para o regime próprio, até o exercício de 2052.

3. A partir de 2053 (portanto, 36 anos após a instituição da previdência complementar) os servidores que se aposentarem receberão do regime próprio apenas o teto do regime geral (R\$ 5.685,70 a valores de 2018).
4. Os efeitos positivos da previdência complementar para as contas do Estado somente serão significativos, portanto, a partir de 2053.

É necessário ainda considerar outras externalidades advindas da introdução do regime de capitalização e da criação da previdência complementar no Estado: o sistema de contribuição definida permite ao participante acompanhar a evolução do seu patrimônio previdenciário que, diferente do sistema de repartição, não transita pela conta única do Tesouro. Os participantes têm acento nos conselhos das Fundações, opinando em relação a política de investimento e a estrutura das Entidades.

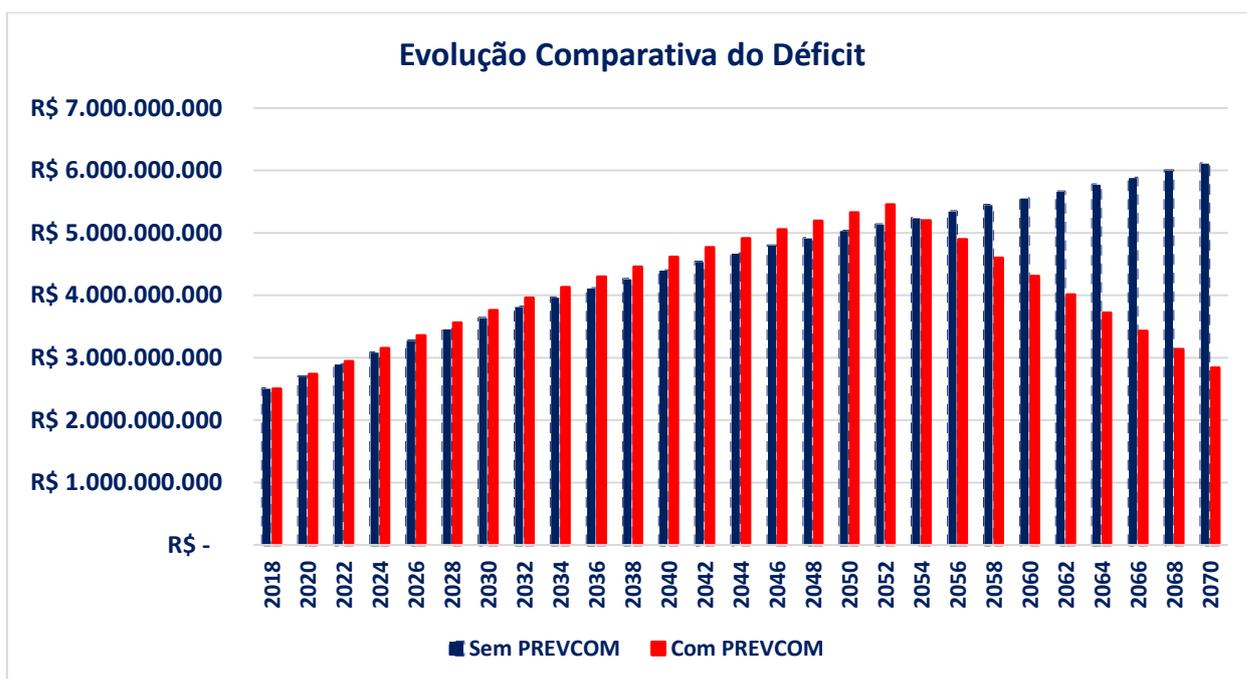
Além disso, a possibilidade de agregar os maiores municípios do Estado permitirá uma economia de escala e a redução paulatina da taxa de carregamento da PREVCOM-BrC. Ressalte-se que o Governo Estadual destinou à Fundação de Previdência diversos imóveis que estão sendo alienados, formando um “colchão de liquidez” para que não haja risco em relação aos valores de responsabilidade dos patrocinadores.

Ressalte-se que o objetivo principal deste trabalho é demonstrar os efeitos da redução de receitas para o regime próprio, no curto e médio prazos, juntamente do controle do déficit previdenciário, a partir do momento em que os servidores virem a se aposentar pelo teto do regime geral. Por outro lado, não se pode ignorar que, no curto prazo, a previdência complementar, em regra, aumentará o déficit previdenciário estadual. Necessário, portanto, saber o quanto a passagem para um regime de capitalização poderá impactar nos cofres públicos do Estado, em um momento em que a crise fiscal não cria espaço para qualquer tipo de renúncia de receita.

No caso do Estado de Goiás, a partir da análise das contratações que serão necessárias para reposição dos quadros e para manutenção dos serviços públicos prioritários, os custos da implantação da previdência complementar deverão ser prioridade no planejamento dos gastos para os próximos exercícios.

Os gráficos a seguir apresentam um comparativo entre as duas situações no Estado de Goiás a partir do exercício financeiro de 2018: com e sem a previdência complementar.

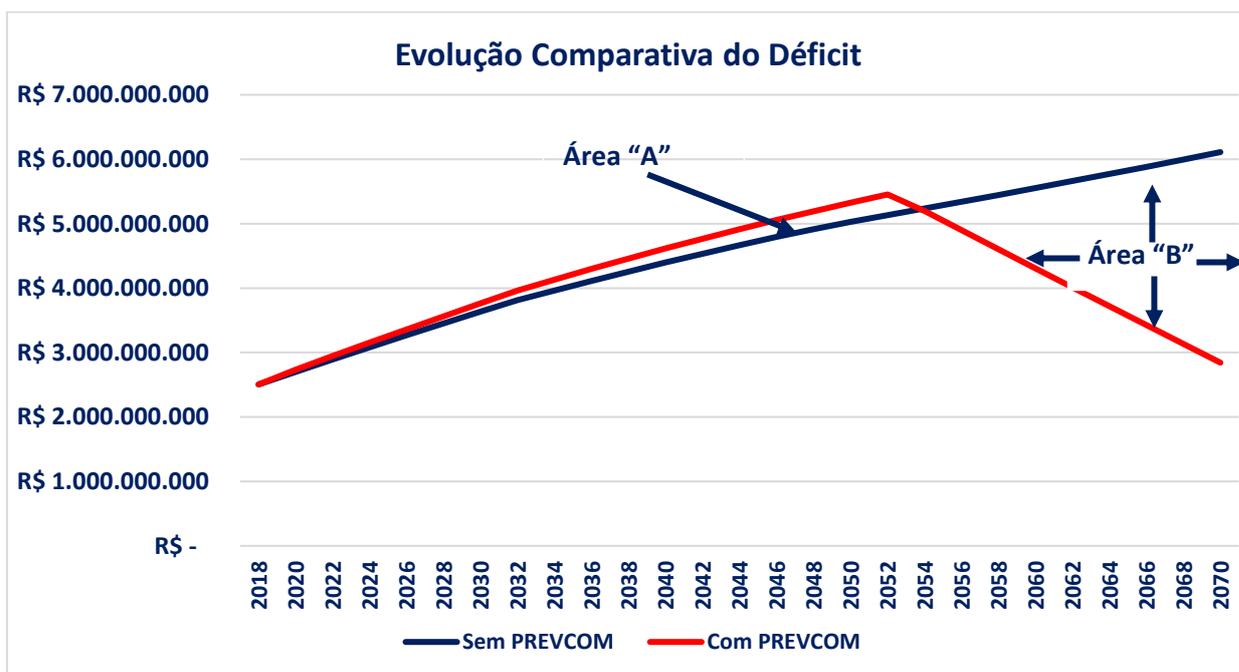
Gráfico 4



Fonte: PREVCOM-BrC

O Gráfico 4 apresenta uma superposição dos gráficos anteriores buscando demonstrar os efeitos da previdência complementar em relação a uma projeção ajustada do crescimento do déficit.

Gráfico 5



Fonte: PREVCOM-BrC

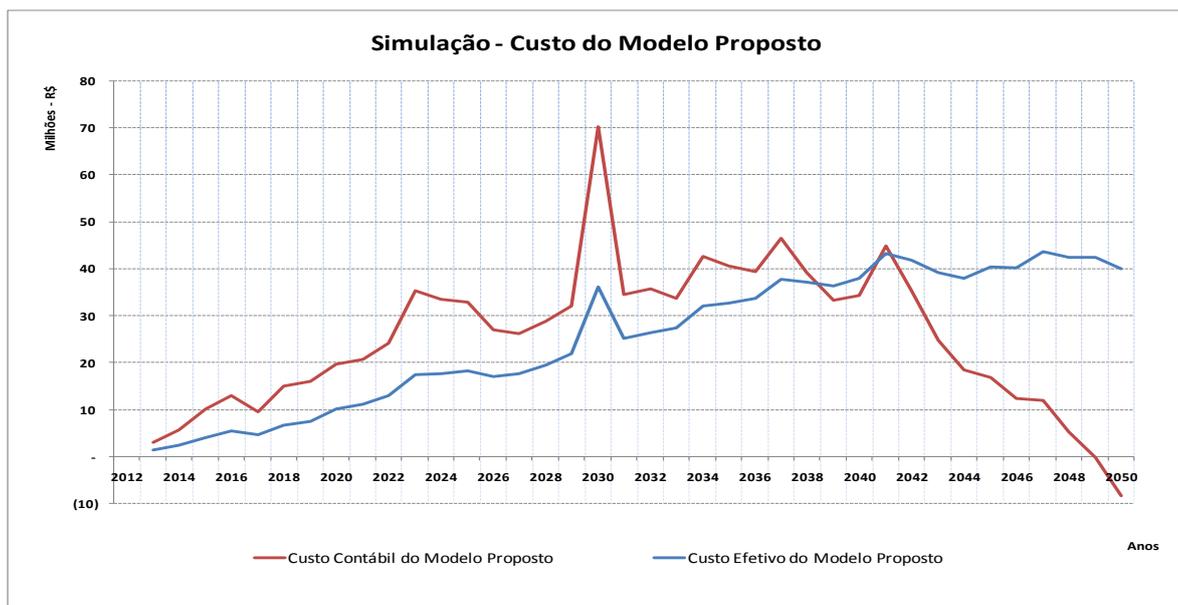
O Gráfico 5 apresenta uma formatação diferente do Gráfico 4 visando destacar as áreas que representam os efeitos da instituição da previdência complementar no Estado de Goiás a partir de 2018. Dessa forma, a Área “A” que representa a distância entre as duas curvas, indica o quanto do déficit será incrementado com a perda de receitas no regime de repartição. Já a Área “B” apresenta os efeitos definitivos da introdução da previdência complementar no Estado de Goiás a partir das aposentadorias que terão como teto o regime geral de previdência nacional. Conforme já asseverado os dados apresentados estão a preços de dezembro de 2018.

Área “A” – Tendo-se por premissa a entrada de cerca de 1000 novos servidores no Estado ao ano (em média) entre 2018 e 2053, estima-se uma perda nas receitas do regime próprio de aproximadamente 60% no período (incluindo patronal) em relação às receitas que seriam auferidas anualmente se os novos servidores mantivessem os descontos previdenciários sobre os vencimentos totais (regra da repartição). Com a nova sistemática, os descontos previdenciários ocorrerão até o teto de R\$ 5.685,70. Nesse caso, o custo total da instituição da previdência complementar, para o período de 36 anos deverá ser de aproximadamente R\$ 3 BI (três bilhões de reais), portanto, o déficit previdenciário equivalente a 1 (um) exercício financeiro em Goiás. Cumpre ainda ressaltar que os efeitos da perda de receitas somente serão significativos a partir do exercício financeiro de 2023, mantendo-se a estimativa de incremento no quadro de pessoal na média de 1000 novos servidores ao ano. Logicamente, a entrada de novos servidores reduzirá a cada ano um volume cada vez maior de receitas que serviriam para a cobertura de despesas previdenciárias na atualidade. Nesse caso, o auge do déficit gerado (acumulado) pela redução das receitas se daria nas vésperas da aposentadoria pelo novo regime (aproximadamente no ano 2052).

Área “B” – Começará a ser constituída a partir do exercício financeiro de 2054, quando os primeiros servidores que aderiram a previdência complementar a partir de 2017 começarem a receber aposentadorias até o teto do regime geral. Cumpre ainda ressaltar que para esse estudo os cálculos do déficit consideram o pagamento de 8,5% como contrapartida do Estado na forma de patrocínio do Plano de Benefícios Goiás Seguro, aprovado pela Portaria PREVIC 689/2017. Isso significa que a economia para os cofres públicos a partir de 2053 poderá ser maior do que aquele apontado pela curva do Gráfico 5. Sabemos que alguns servidores, por opção, não ingressarão na previdência complementar, enquanto que outros não contribuirão com o limite de 8,5% para a PREVCOM-BrC, o que representará menor desembolso previdenciário por parte do Tesouro Estadual. A contrapartida do Estado, portanto, é despesa previdenciária para efeitos deste estudo. Considerando os parâmetros adotados, a partir de 2053, o déficit previdenciário no Estado de Goiás terá uma redução média de 4% ao ano (ou cerca de R\$ 150 milhões/ano a valores de 2018) até sua estabilização.

Cumpra ainda ressaltar que as projeções do Gráfico 5 são compatíveis com estudo anterior realizado pela Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás em 2012, demonstrando que o déficit previdenciário seria controlado inicialmente a partir de 2042. Observa-se no Gráfico 6 que o custo contábil da previdência complementar aumenta em um período de 30 anos, para depois ser reduzido, até atingir o equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias.

**Gráfico 6**

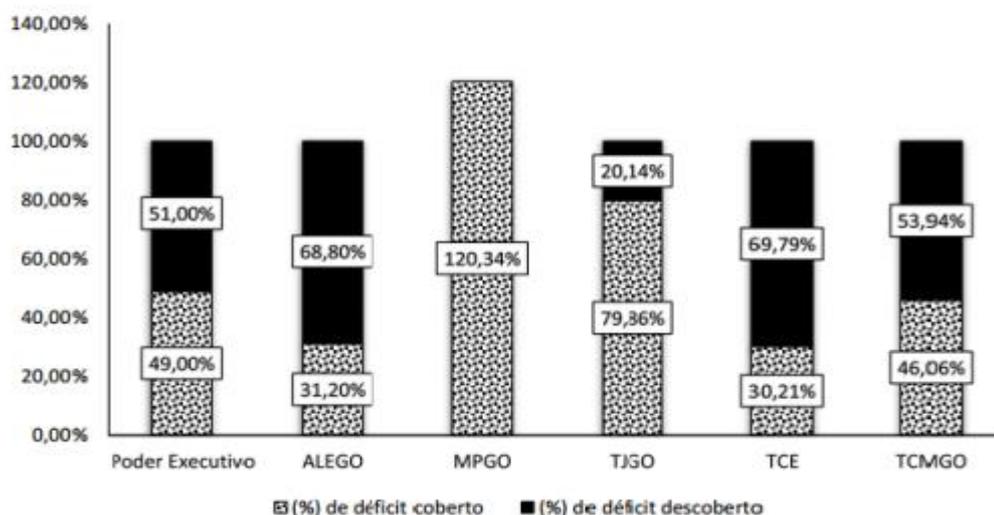


**Fonte: GPFIN/STE/SEFAZ**

O estudo destaca que a previdência complementar não é uma solução de curto prazo para o controle do déficit previdenciário no Estado de Goiás. Somente as novas aposentadorias, a partir de 2053, trarão algum conforto fiscal em relação ao déficit previdenciário estadual. Nesse sentido este artigo aponta ainda para o fato de que medidas mais duras visando o controle do crescimento do déficit previdenciário deverão ser adotadas no Estado de Goiás a partir de 2019. E esse controle deverá ocorrer principalmente naqueles órgãos onde o déficit previdenciário vem crescendo de forma mais acelerada.

**Gráfico 7**

**Cobertura de Déficit por Poder Estadual**  
Janeiro de 2018



Conforme se verifica no Gráfico 7 as despesas mais elevadas com aposentadorias no Estado de Goiás estão no Tribunal de Contas do Estado (TCE), no tribunal de Contas dos Municípios (TCMGO) e na Assembleia Legislativa. Considerando que todos esses órgãos pertencem ao Poder Legislativo, é necessário repensar a forma como esse Poder está tratando o problema previdenciário no Estado.

Já o maior volume (absoluto) de despesas está no Poder Executivo que adota, conforme já asseverado, as maiores alíquotas previdenciárias do país. No entanto, outras ações deverão ser implementadas, visando reduzir déficit o previdenciário antes de 2053, considerando a queda nas receitas previdenciárias, consequência da mudança de regime (repartição para capitalização). Uma solução possível seria acabar com qualquer tipo de paridade, excluindo dos servidores aposentados as vantagens auferidas por aqueles que estão na ativa, por exemplo. Ressalte-se que o propósito deste trabalho não é discutir medidas para o controle do déficit previdenciário no Estado de Goiás. Sabe-se, por outro lado, que dificilmente será possível ao Poder Público subtrair os direitos adquiridos pelos servidores. Nessa perspectiva, somente no longo prazo o déficit previdenciário no Estado de Goiás estará sob controle. Mesmo com a introdução da previdência complementar.

#### **IV - Financiamento do Déficit**

Desafio que se coloca ao Estado de Goiás, e demais Entes da Federação, é como financiar o déficit previdenciário até que os efeitos do teto do regime geral alcancem as novas aposentadorias. Na perspectiva financeira

de uma análise de fluxo de caixa, podemos concluir que os recursos para financiamento do déficit previdenciário poderiam vir da economia gerada a partir de 2054 (cerca de R\$ 150 milhões/ano até a redução total do déficit). Isso porque que, em tese, a partir de 2054 o Estado de Goiás terá uma redução nas despesas fiscais de R\$ 150 milhões, acumuladas ano a ano.

Nessa perspectiva, se os efeitos do Gráfico 5 alcançassem as contas do Governo Federal, é mister presumir que o Tesouro Nacional poderia emitir na atualidade, títulos com vencimento para 30 anos, que seriam pagos em um momento de redução do déficit fiscal (patrocinado pela redução do gasto previdenciário). É sabido que o Estado de Goiás não poderá emitir títulos para essa finalidade. Também poder-se-ia inferir que estaremos criando na atualidade despesas para gerações futuras, que não tiveram responsabilidade pela falta de planejamento dos gestores governamentais. No entanto, a crise atual é de tamanha magnitude que, se não for controlada, os efeitos perversos do déficit (redução de investimentos públicos principalmente) atingirão com certeza as novas gerações.

Na discussão que se travará no início de 2019, entre os novos governadores que herdaram Estados quebrados e quase insolventes, o Governo Federal poderá acenar com acordos que visem o controle do déficit previdenciário, criando obrigações para os Entes, entra elas a instituição da previdência complementar. Programas dessa natureza já foram empreendidos no passado para outro tipo de déficit, patrocinados pelo crescimento da dívida pública estadual.

Os Estados onde já existem as fundações de previdência terão uma vantagem comparativa em relação aos demais Entes, na medida em que demonstrarão que já estão tomando medidas para controlar o déficit previdenciário e fiscal. Os demais Estados e Municípios deverão seguir pelo mesmo caminho, visando negociar com a União Federal um passivo que atingirá R\$ 100 bilhões ao final de 2018. Portanto, a União Federal poderá criar condições financeiras, mediante condicionalidades, para que os Estados consigam administrar o déficit previdenciário por meio de uma repactuação da dívida previdenciária. Nesse caso, o pagamento do serviço da dívida previdenciária poderia ser transferido para o futuro, na medida em que o déficit previdenciário fosse reduzido em nível local.

Outra alternativa para auxiliar na redução do déficit previdenciário (e fiscal) dos Estados seria a criação de um fundo nacional exclusivamente para pagamento do déficit previdenciário estadual e municipal. Esse fundo teria como fonte financeira, recursos do pré-sal, taxas sobre benefícios fiscais auferidos nas três esferas de governo, repatriações de dinheiro roubado dos cofres públicos, além de impostos que poderiam ser criados ou recriados, como a CPMF.

Veja-se, portanto, que formas de financiar o déficit previdenciário, até que os efeitos da previdência complementar sejam sentidos, de fato existem. Nas negociações entre União, Estados e Municípios está a solução

para a crise. Basta haver vontade política e a certeza de que os tempos nebulosos que estão por vir trarão prejuízos cada vez maiores para todos. Não há dúvida de que será mais vantajosa uma negociação com Estados e Municípios para controle do déficit previdenciário e fiscal já no início de 2019. Deixar esse tema para um período posterior importará em maiores concessões por parte da União Federal e um esforço impossível para os governos subnacionais.

## **V - Conclusões**

A proposta deste artigo é discorrer sobre os efeitos da instituição da previdência complementar nos Entes Federativos, tendo por base a experiência do Estado de Goiás. Identificou-se que a entrada de novos servidores, para recomposição dos quadros de pessoal, importará na redução de receitas para o regime próprio no curto prazo, tendo em vista a regra do teto do regime geral para efeitos de descontos previdenciários. Além disso, o estudo demonstra que a instituição do regime complementar representa uma solução de longo prazo para o controle do déficit previdenciário, sendo que os Estados necessitarão de fontes externas de financiamento até que o equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias seja atingido.

A renúncia nas receitas para a criação da previdência complementar representa um esforço adicional dos Governos Estaduais visando o equilíbrio fiscal e o retorno da confiança dos agentes econômicos no país. Já o financiamento do déficit, até que o equilíbrio previdenciário seja atingido, demandará um acordo entre o Governo Federal, Estados e Municípios, visando estancar um passivo de aproximadamente R\$ 100 bilhões, que vem crescendo de forma exponencial a cada ano.