

# **INDO E VOLTANDO: A MIGRAÇÃO ENTRE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS E O DÉFICIT DE TRANSIÇÃO NO DISTRITO FEDERAL**

## **RESUMO**

Este artigo tem o objetivo de discutir o modelo de migração entre regimes previdenciários estabelecidos no Distrito Federal e que tem sido utilizado na maioria dos estados brasileiros. Utilizando metodologia própria a pesquisa buscou mensurar o déficit de transição decorrente da capitalização dos regimes de previdência no Distrito Federal e em outros entes subnacionais. Os resultados apontam para um elevado custo estabelecido em termos da receita corrente líquida e que é capaz de comprometer o equilíbrio fiscal dos estados. Conclui-se que qualquer modelo que implique em um déficit de transição precisa avaliar a existência de capacidade de pagamento no estado para que a migração possa, de fato, acontecer.

**PALAVRAS-CHAVES:** Previdência, Déficit de Transição, Capitalização e Capacidade de Pagamento.

## INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, diversos países no mundo voltaram seus focos para os gastos públicos com previdência e para o seu impacto nas finanças públicas. O amadurecimento dos sistemas previdenciários, a falta de equilíbrio entre contribuições e benefícios e, principalmente, as grandes transformações demográficas e sociais, que implicaram em redução da taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida ao redor do mundo, causaram fortes desequilíbrios das contas previdenciárias.

As despesas previdenciárias costumam representar uma parcela relevante dos gastos públicos dos governos. A privatização do regime, por meio da introdução do componente de capitalização, tem sido apontada como uma reforma estrutural necessária para o equilíbrio das contas previdenciárias.

No Brasil, a previdência social divide-se em Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O primeiro destinado aos trabalhadores da iniciativa privada. O segundo, destinado aos servidores públicos.

A partir da década de 2000, diversos estados brasileiros procuraram resolver seus déficits financeiros através da migração para regimes de capitalização, via segregação de massas. Ou seja, os estados estabelecem uma data de corte e dividem os segurados em duas massas. A primeira permanece no regime de repartição simples e a segunda passa a compor o regime capitalizado.

Ao reorganizar e unificar o RPPS do Distrito federal, a LC 769/2008<sup>1</sup> promoveu alterações no sistema de previdência, destacando-se a instituição do regime de capitalização para os servidores públicos locais. O financiamento do RPPS/DF passou a se dar mediante o regime financeiro de repartição simples e o regime capitalizado. A gestão do primeiro seria feita por meio de um fundo de natureza financeira enquanto a do segundo ocorreria via um fundo de natureza previdenciária.

O regime de repartição simples implica que toda a arrecadação é utilizada para o pagamento dos benefícios em manutenção no mesmo período. Já o regime capitalizado implica na formação de reservas individuais que devem ser devidamente aplicadas nas

---

<sup>1</sup> Lei Complementar Distrital nº 769, de 30 de Junho de 2008.

condições de mercado a fim de garantir o benefício futuro de cada contribuinte individualmente.

A segregação de massas foi a estratégia adotada para se realizar a migração entre regimes. Assim, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2007, e seus dependentes, foram alocados no regime capitalizado. Enquanto os segurados que ingressaram no serviço público do DF até 31 de dezembro de 2006, bem como os que já recebiam benefícios nesta data e seus dependentes ficaram no regime financeiro de repartição simples, em extinção.

A migração do regime de repartição simples para o de capitalização é apontada como a solução de longo prazo para o desequilíbrio previdenciário. No entanto, essa migração implica, no curto prazo, em um aumento do custo fiscal para o Estado. É o denominado déficit de transição.

Ao estabelecer a segregação das massas, as contribuições do grupo que faz parte do regime capitalizado não podem mais financiar o pagamento dos benefícios da atual geração de aposentados e pensionistas. Assim, enquanto no médio prazo as despesas previdenciárias com a massa da repartição simples continua a aumentar, o Estado perde parte de sua fonte de financiamento.

Além disso, ao estabelecer uma contribuição patronal do Estado para os servidores do novo regime, o governo aumenta suas despesas no curto prazo para financiar um evento futuro (a aposentadoria dos novos servidores). Portanto, o modelo implementado alimentou o déficit de transição de duas formas: através da perda da receita de contribuições dos novos servidores e através do aumento das despesas com a contribuição patronal para financiar a nova massa de segurados.

O problema que surge, portanto, é se existe capacidade de pagamento para que os estados brasileiros e, particularmente o DF, realizem a transição entre os regimes de previdência. Trata-se de um *trade-off* entre ganhos financeiros no longo prazo em detrimento de aumento de custos no curto e no médio prazo.

Em 2017, o DF elaborou a LC 932/2017<sup>2</sup> que reverteu a migração que estava em curso. No entanto, manteve o objetivo de seguir em direção ao regime de capitalização estabelecendo uma nova segregação de massas e novos elementos no RPPS/DF.

---

<sup>2</sup> Lei Complementar Distrital nº 932, de 03 de outubro de 2017.

Principalmente, a instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) no estado, a criação do Fundo Solidário Garantidor (FSG) com recursos acumulados na capitalização anterior e a vinculação de receitas orçamentárias ao regime de previdência.

O presente artigo tem como hipótese que os custos da transição entre regimes previdenciários implantado no DF a partir de 2008, tiveram parcela relevante de responsabilidade no desequilíbrio financeiro das contas públicas nos últimos 10 anos e que, acabou culminando, na reversão da segregação de massas em 2017.

Para isso, a pesquisa procurou levantar os custos da transição relativos à primeira tentativa de migração entre regimes de previdência no DF. Além disso, procuramos levantar a situação de outros estados brasileiros que também optaram pela migração para a capitalização, via segregação de massas.

Utilizamos, como uma medida da situação fiscal dos estados nacionais, a avaliação de capacidade de pagamento – CAPAG que é realizada, anualmente, pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Em 2019, apenas um estado estava classificado como nota A. Dez receberam nota B e treze, nota C. Três estados receberam a nota D, a pior<sup>3</sup>. Os estados C e D não recebem garantia da União para contratar suas operações de crédito. Esse quadro demonstra a falta de capacidade de pagamento para os entes subnacionais absorverem mais despesas.

Após esta introdução, este artigo apresenta um capítulo de revisão de literatura. O capítulo seguinte discorre sobre a metodologia utilizada na pesquisa. O terceiro capítulo apresenta os dados sobre a despesa com benefícios previdenciários no DF, no período de 2001 a 2018. Em seguida, apresenta-se o déficit de transição experimentado pelo DF em sua primeira tentativa de migração para o regime de capitalização. No item cinco, analisamos as experiências de outros estados brasileiros que estão ou estavam em processo de migração. No item seis, apresentamos as características presentes na nova migração entre regimes de previdência proposta para o DF a partir de 2019. E, finalmente, apresentamos as conclusões.

## 1. REVISÃO DE LITERATURA

---

<sup>3</sup> Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>. Consultado em 18/08/2019.

A migração para o regime previdenciário de capitalização nos países da América Latina tem seu marco a partir da experiência do Chile, em 1981. Posteriormente, diversos países da região seguiram este caminho ao longo dos anos de 1990 e início da década de 2000.

Weber (2016) apresenta reformas realizadas em doze países da região, entre 1981 e 2003. Segundo ele, as reformas foram estruturais, envolvendo a criação de um sistema de capitalização que, por sua vez, resultou em substituição completa para o modelo privado (como no Chile e no México), ou em modelos mistos (como no Uruguai e, posteriormente, no Brasil).

Em seu artigo, Silva (2008) destaca que as mudanças advindas das reformas previdenciárias realizadas pelos países latino americanos implicaram em custos imediatos e concentrados para setores específicos da sociedade e benefícios difusos e de longo prazo para a maioria da população.

A migração total para um regime de capitalização, ou seja, a extinção do regime de repartição simples colocando todos os beneficiários no novo regime capitalizado, implica em um elevadíssimo custo de curto prazo.

Os trabalhos de Schmitt (1998) e Afonso, Souza e Zylberstajn (2006), fizeram estimativas para o passivo previdenciário total no Brasil (RGPS e RPPS municipais, estaduais e federal) em 233,1% e 246,0% do PIB, respectivamente. Esse seria o débito implícito à mudança para um sistema totalmente capitalizado. Além disso, o segundo trabalho apontou que a transição entre regimes implicaria em um esforço fiscal superior a 9% do PIB nos primeiros anos.

Por outro lado, as despesas previdenciárias aumentaram muito nos últimos anos e pressionou os governos a buscarem soluções para acabar com seus déficits. A situação financeira dos estados brasileiros piorou muito na última década.

Alguns autores retrataram o impacto das despesas previdenciárias nas finanças dos estados. Santos et. al. (2017) mostraram que o crescimento da despesa com pessoal (ativos e inativos) situou-se acima do crescimento da receita corrente líquida – RCL. Essa dinâmica foi puxada, principalmente, pela parcela de gastos com inativos.

Nessa linha, Pellegrini (2019) procurou fazer um diagnóstico das previdências estaduais. O estudo mostra que, enquanto na média dos estados brasileiros a despesa de

peçoal era composta por 60% para peçoal ativo e 40% para inativos, em 2006, essa relação passou a ser de 55% e 45%, respectivamente, em 2017.

De forma geral, Pellegrini (2019) conclui que a situação das previdências estaduais é problemática na grande maioria dos casos. Em 2017, apenas quatro estados não operavam com déficit financeiro. Nos casos mais graves, como no Rio Grande do Sul, o déficit financeiro do regime previdenciário estava próximo de 30% da RCL.

Assim, o processo de migração para regimes capitalizados teve eco, também, nos entes subnacionais brasileiros. Diversos estados adotaram a capitalização como solução para seus déficits previdenciários. A estratégia utilizada vem sendo a adoção da segregação de massas com intuito de minimizar o déficit de transição envolvido em uma capitalização total do sistema.

No entanto, mesmo com a adoção dessa estratégia, os custos envolvidos têm se mostrado muito elevados. Principalmente no caso dos estados. Já que eles não possuem alternativas de financiamento, como emissão de títulos mobiliários e emissão monetária, como é o caso da União. O quadro se agrava pela grande crise fiscal enfrentada pela maioria dos estados brasileiros, principalmente a partir de 2013.

Soares (2017) pesquisou o sistema previdenciário implementado em Minas Gerais e avaliou o comprometimento do orçamento fiscal do estado. O autor aponta para a adoção da segregação de massas no ano de 2002 que, posteriormente, foi revertida em 2013 com a extinção do fundo previdenciário e a transferência de seus ativos que vinham sendo acumulados para o fundo financeiro de repartição simples.

Alguns autores percebem que a segregação de massas não é suficiente para colocar o déficit de transição em patamares razoáveis. Portanto, pesquisaram maneiras de minimizar ainda mais esse déficit.

Schmitt (1998) propõe um modelo misto para suavizar os custos. O autor propõe a introdução de um pilar de repartição simples para os beneficiários que recebam benefícios até três salários mínimos. Para benefícios que fossem superiores ao teto, seria implementado o pilar de capitalização.

Nessa linha, através da segregação de massas e, também, da instituição do regime de previdência complementar para os benefícios que superem o teto do RGPS, Caetano (2010) também propõe a capitalização dos regimes de previdência dos entes subnacionais através de uma transição gradual.

Caetano et. al. (2011) buscam apresentar alternativas para capitalização dos RPPS's com base no caso do Rio Grande do Sul. Caldart et. al. (2014) apresentam a proposta de adoção de regimes mistos de capitalização para o RPPS daquele estado.

Nery (2018) estudou o sistema de contas virtuais que foi adotado em alguns países como alternativa aos regimes de repartição e capitalização. Nessa opção o financiamento continua sendo por repartição simples. Mas os benefícios passam a ser calculados como se estivessem sendo capitalizados. Reduzindo, portanto, o custo de transição. No entendimento do autor, se fossem adotadas reformas paramétricas e na fórmula de cálculo da concessão de benefícios, o regime de repartição produziria os mesmos resultados do sistema de contas virtuais.

Passados alguns anos da decisão dos estados brasileiros adotarem a migração para regimes capitalizados, é possível verificar alguns desdobramentos. De fato, de acordo com Pessoa, Santos e Martins (2018), oito estados que estabeleceram suas transições via segregação de massas reverteram suas decisões.

Cabe aqui destacar que os trabalhos que procuraram mensurar o déficit de transição seguiram a linha de projetar os custos envolvidos a partir de um determinado modelo escolhido. Esta pesquisa propõe um novo caminho, mensurar situações que já estejam em andamento. Mais especificamente, a pesquisa buscou medir o custo da transição que já vem acontecendo nos estados brasileiros desde a introdução dos modelos de segregação de massas e de previdência complementar.

A metodologia utilizada parte da lógica de Giambiagi e Sidone (2018). Para eles o custo de transição está relacionado à redução da receita. Isso porque parte da arrecadação no regime de repartição passaria a compor as reservas a serem capitalizadas para o pagamento de benefícios futuros.

O conceito também foi defendido por Silveira et. al. (2011). Os autores discutiram a introdução da previdência complementar no RPPS dos servidores da União. Para eles, os custos de transição decorrentes da introdução da previdência complementar para os servidores decorrem da perda de arrecadação de contribuições previdenciárias nos primeiros anos após sua implementação.

Silveira et. al. (2011) projetaram três fases da transição, considerando apenas a adesão da geração futura de servidores e apenas a capitalização da parcela que excede o teto do RGPS. A primeira, dura quinze anos, seria crescente e atingiria um topo de 0,05%

do PIB. Na segunda fase, entre quinze e trinta anos, o custo permanece positivo, porém com trajetória de queda. Por fim, depois de trinta anos, o governo obterá os ganhos fiscais.

No caso dessa pesquisa, seguimos a linha de Pellegrini (2019). Considerando no custo, também, a despesa com a contribuição patronal realizada pelos estados para o regime capitalizado, por tratar-se de uma despesa que ocorre no curto prazo para formar reservas que só poderão ser gastas no futuro. Assim, o custo da transição é composto pela perda da arrecadação dos segurados que compõem a nova massa somado à despesa do governo realizada nos aportes patronais que só poderão ser usados no futuro.

No Distrito Federal, ao pesquisar os reflexos da instituição do regime de previdência complementar sobre o equilíbrio financeiro e previdenciário, Borba (2017) aponta que possíveis falhas de concepção do novo regime poderiam causar um efeito adverso na situação fiscal do DF por não prever as fontes de financiamento da transição entre os regimes.

Trabalhos que pretendam investigar as finanças públicas do DF necessitam levar em consideração suas particularidades. Alguns autores se preocuparam em investigar sua natureza *suis generis* e seus impactos sobre as finanças públicas deste ente federativo. Barros Filho, Silva e Fiche (2019) demonstraram a importância da inclusão dos dados relativos ao Fundo Constitucional do DF para avaliar seus resultados fiscais.

Bertholini, Nocko e Rosa (2018) discutiram a comparabilidade entre diferentes estados, municípios e períodos de tempo, com destaque para o DF. Os autores discorreram sobre a natureza híbrida deste ente federativo que acumula competências estaduais e municipais.

## 2. METODOLOGIA

O DF é um ente federativo com características únicas no Brasil. Ele possui competências cumulativas de estado e de município. Do ponto de vista das finanças públicas isso significa que o DF tem fontes de arrecadação das duas competências. Por outro lado, possui a obrigação de ofertar serviços públicos tanto municipais quanto



estaduais. Nesse contexto, foi criado em 2002<sup>4</sup>, o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF - com objetivo de transferir recursos da União para a manutenção das forças de segurança pública e auxílio ao financiamento das despesas com saúde e educação.

Entretanto, os recursos do FCDF, por não serem entregues, de fato, ao estado, não integram o orçamento fiscal e da seguridade e, portanto, não estão refletidos nos relatórios previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF<sup>5</sup>.

Nesse trabalho, os dados do FCDF que são executados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, foram somados aos valores do orçamento fiscal e seguridade executados no Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF – SIGGo.

Os dados fiscais dos demais estados tratados neste artigo foram extraídos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) publicados nos sites das secretarias de fazenda, em seus portais da transparência ou em outros sites oficiais de seus governos.

Utilizamos os valores das receitas arrecadadas de contribuições dos segurados e patronais e, do lado das despesas, os valores empenhados com benefícios previdenciários constantes dos Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias dos estados do 6º bimestre. Além do valor da RCL acumulada em doze meses apurada em seu demonstrativo próprio.

Como conceito de déficit de transição, apurou-se o esforço fiscal que o Estado tem que realizar, nos primeiros anos da migração entre os regimes, para equilibrar seus resultados no longo prazo.

Além disso, supomos a existência de dois períodos. O primeiro, em que os recursos da nova massa são apenas capitalizados e os rendimentos da reserva formada não são utilizados para pagamentos dos benefícios. Esse período deve durar entre 25 e 30 anos, de acordo com o perfil dos segurados e com a data de corte estabelecida na segregação de massas.

---

<sup>4</sup> Lei 10.633, de 27 de dezembro de 2002.

<sup>5</sup> Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Nesse primeiro período, ocorrem despesas com pagamento de pensões e aposentadorias por invalidez. Mas, por possuírem um caráter excepcional, o valor dessa despesa é pouco representativa quando comparada às aposentadorias regulares.

O segundo período ocorre quando os participantes da nova massa começam a se aposentar e, dessa forma, os recursos das reservas individuais formadas pelas contribuições e pelos rendimentos começam a ser utilizados.

O foco deste trabalho está no primeiro período. Assumindo algumas simplificações, podemos supor que, ao menos nos primeiros 25 anos, existe apenas um esforço fiscal adicional do Estado para a capitalização das reservas. Essa suposição se baseia no fato que o déficit financeiro do regime de repartição simples continua aumentando nesse período e o Estado ainda assume um esforço adicional com o novo regime capitalizado.

No segundo período, começam a ser colhidos os frutos desse esforço. Quando os recursos da reserva de capitalização começam a ser utilizados para pagamento dos benefícios, ao mesmo tempo que o volume de pagamento de benefícios da massa de repartição simples vai diminuindo.

O déficit de transição fica estabelecido como sendo a soma da contribuição previdenciária da nova massa de servidores, que deixa de financiar a repartição simples, com os gastos realizados via aporte patronal do Estado referente a esses segurados. Desse total, são subtraídas as despesas com benefícios previdenciários da nova massa segregada, que deixam de ser pagas pelo regime de repartição.

$$DT = CS_2 + CP_2 - DB_2$$

Onde,

DT: déficit de transição

CS<sub>2</sub>: contribuição dos segurados da massa 2 (capitalizado)

CP<sub>2</sub>: contribuição patronal para massa 2 (capitalizado)

DB<sub>2</sub>: despesas com benefícios previdenciários da massa 2 (capitalizado)

De forma geral, as informações sobre os planos previdenciários só começaram a ser evidenciadas separadamente dos planos financeiros no RREO a partir de 2013, já que os estados tendem a seguir o modelo proposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da

STN. Como o demonstrativo apresenta os dados no ano vigente e do ano anterior, o máximo que foi possível retroagir nas informações foi até o ano de 2012.

Para apurar os resultados de São Paulo, os dados previdenciários foram retirados dos Relatórios Anuais de Informações disponíveis no site da SP PREVCOM – Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo. Nesse caso, as contribuições dos segurados passam a não compor mais receita do Estado e, sim, da entidade de previdência complementar.

No caso de São Paulo, o déficit de transição é composto pela perda de arrecadação para o regime de repartição da parcela que excede ao teto do RGPS. Ressaltando que essa perda é de 11% (e não 7,5%) que seria a alíquota praticada caso permanecesse no regime de repartição. Além disso, soma-se a esse custo, o aporte patronal equivalente a 7,5% dos salários que excedem o teto e são desembolsados pelo governo.

De forma simples, foi efetuada uma proporcionalidade das contribuições dos segurados informadas pela SP PREVCOM (que são geradas a partir de uma alíquota de 7,5%) para o equivalente aos 11% que deixam de ser arrecadados pelo Estado. Assumiu-se, também, a hipótese de que todos os novos servidores aderiram à previdência complementar. Nesse caso, o déficit de transição passa a ser:

$$DT_{SP} = CS_{11 \text{ acima RGPS}} + CP_{7,5 \text{ acima RGPS}} - DB_{RPC}$$

Onde,

$DT_{SP}$ : déficit de transição para SP

$CS_{11 \text{ acima RGPS}}$ : contribuição proporcional dos segurados para SP PREVCOM (11%)

$CP_{7,5 \text{ acima RGPS}}$ : contribuição patronal do patrocinador para SP PREVCOM (7,5%)

$DB_{RPC}$ : despesas com benefícios previdenciários pagos pela SP PREVCOM

### 3. DESPESA PREVIDENCIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Tendo em vista a existência do FCDF, a despesa previdenciária do estado é composta, portanto, pelas despesas executadas no orçamento fiscal e da seguridade local acrescidas das despesas executadas com recursos do FCDF.

A tabela abaixo apresenta a despesa previdenciária total do DF no período de 2001 a 2018.

Tabela 1 – Despesa Previdenciária do DF de 2001 a 2018 – R\$

<b>Ano</b>	<b>Despesa Previdenciária no Regime de Repartição Simples</b>	<b>Despesa Previdenciária no Regime de Capitalização</b>	<b>Despesa Previdenciária Total</b>
2001	1.232.194.470	-	1.232.194.470
2002	1.408.911.649	-	1.408.911.649
2003	1.560.517.533	-	1.560.517.533
2004	1.709.080.207	-	1.709.080.207
2005	1.930.591.390	-	1.930.591.390
2006	2.298.294.868	-	2.298.294.868
2007	2.644.245.200	-	2.644.245.200
2008	3.463.656.312	-	3.463.656.312
2009	3.825.357.797	-	3.825.357.797
2010	4.058.037.546	-	4.058.037.546
2011	4.978.153.410	-	4.978.153.410
2012	5.224.815.444	532.420	5.225.347.864
2013	5.735.658.807	1.530.589	5.737.189.396
2014	6.477.586.429	3.058.317	6.480.644.746
2015	7.836.130.098	4.848.679	7.840.978.777
2016	8.108.750.355	6.576.988	8.115.327.343
2017	9.109.659.073	5.732.057	9.115.391.130
2018	9.534.029.352	-	9.534.029.352

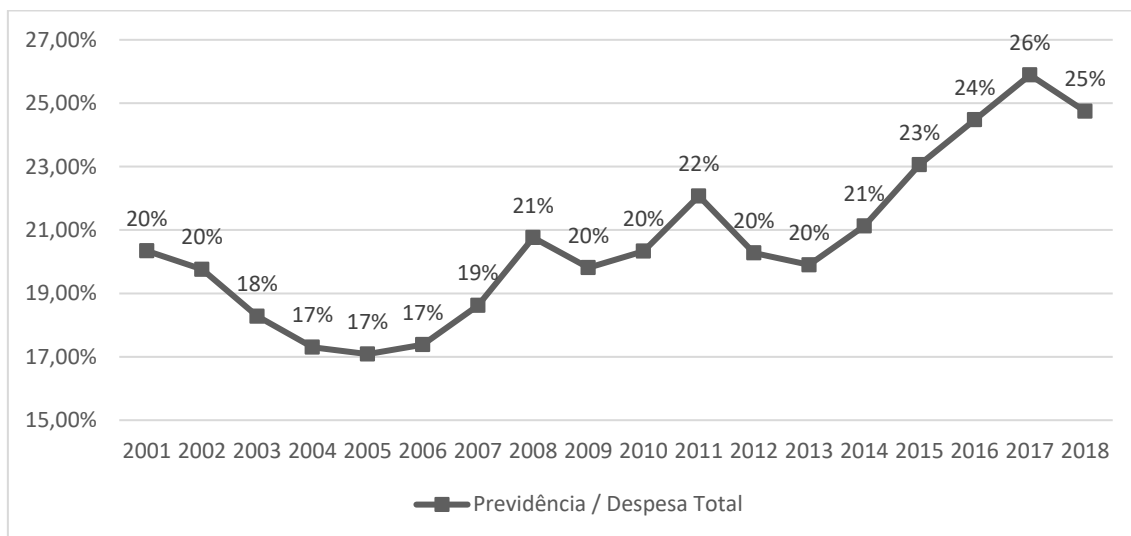
Fonte: SIGGo e SIAFI.

Elaborado pelo autor.

Em termos nominais, a despesa previdenciária cresceu 773,74% entre 2001 e 2018. Quando considerada a atualização pelo IPCA o aumento foi de 264,95%. Um crescimento médio real de 5,90% por ano, no período.

Em outra análise, pode-se verificar a despesa previdenciária como proporção da despesa total do estado. O gráfico abaixo demonstra a evolução dessa proporção ao longo do tempo.

Gráfico 1 – Despesa Previdenciária DF como Proporção da Despesa Total de 2001 a 2018 – %



Fonte: SIGGo e SIAFI.  
Elaborado pelo autor

A despesa previdenciária apresentou uma tendência de queda entre 2002 e 2005. A partir de 2006, percebe-se um forte crescimento dos pagamentos de benefícios. No período entre 2008 e 2013, a despesa previdenciária representou em média 21% da despesa total e se manteve relativamente estável. A partir de 2014, essa despesa volta a crescer e alcança o patamar de 25% em 2018. Demonstrando, portanto, um elevado peso da despesa previdenciária nas contas públicas locais.

#### 4. O DÉFICIT DE TRANSIÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

Pesquisando os dados previdenciários do DF de 2008 a 2018, relativos ao Fundo Capitalizado, foram obtidos os valores relativos às contribuições dos novos servidores distritais, os aportes do governo a título de contribuição patronal e as despesas com benefícios previdenciários pagas pelo novo regime. Chegando, assim, ao valor do déficit de transição.

Tabela 2 – Execução do Fundo Capitalizado DF de 2008 a 2018 – R\$

Ano	Receita de Contribuição dos Servidores do Regime Capitalizado (CS <sub>2</sub> )	Contribuição Patronal para o Regime Capitalizado (CP <sub>2</sub> )	Despesa com Benefícios Previdenciários do Regime Capitalizado (DB <sub>2</sub> )	Déficit de Transição (DT) = (CS <sub>2</sub> ) + (CP <sub>2</sub> ) - (DB <sub>2</sub> )
2008	-	12.200.000	-	12.200.000

2009	28.895.075	80.412.684	-	109.307.759
2010	57.063.089	121.357.871	-	178.420.959
2011	96.859.707	191.185.969	-	288.045.677
2012	121.403.398	238.062.573	532.420	358.933.551
2013	166.663.296	333.399.948	1.530.589	498.532.655
2014	217.273.288	416.823.239	3.058.317	631.038.211
2015	200.815.177	588.497.933	4.848.679	784.464.431
2016	288.920.258	414.364.482	6.576.988	696.707.752
2017	244.667.991	359.002.900	5.732.057	597.938.835
2018	7.011	-	-	7.011

Fonte: SIGGo e SIAFI.  
Elaborado pelo autor.

A tabela a seguir apresenta o valor do déficit apurado e a RCL do DF incluindo-se a execução do FCDF. A última coluna mostra o percentual de comprometimento do estado com o déficit de transição em proporção da RCL.

Tabela 3 – (%) Déficit de Transição no DF de 2008 a 2018

Ano	Déficit de Transição (DT)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DT / RCL
2008	12.200.000	15.708.811.085	0,08%
2009	109.307.759	17.260.628.412	0,63%
2010	178.420.959	18.520.016.605	0,96%
2011	288.045.677	20.864.047.818	1,38%
2012	358.933.551	23.329.023.969	1,54%
2013	498.532.655	25.503.753.982	1,95%
2014	631.038.211	27.970.155.877	2,26%
2015	784.464.431	29.684.884.274	2,64%
2016	696.707.752	30.738.642.943	2,27%
2017	597.938.835	32.436.069.564	1,84%
2018	7.011	33.831.340.741	0,00%

Fonte: SIGGo e SIAFI.  
Elaborado pelo autor.

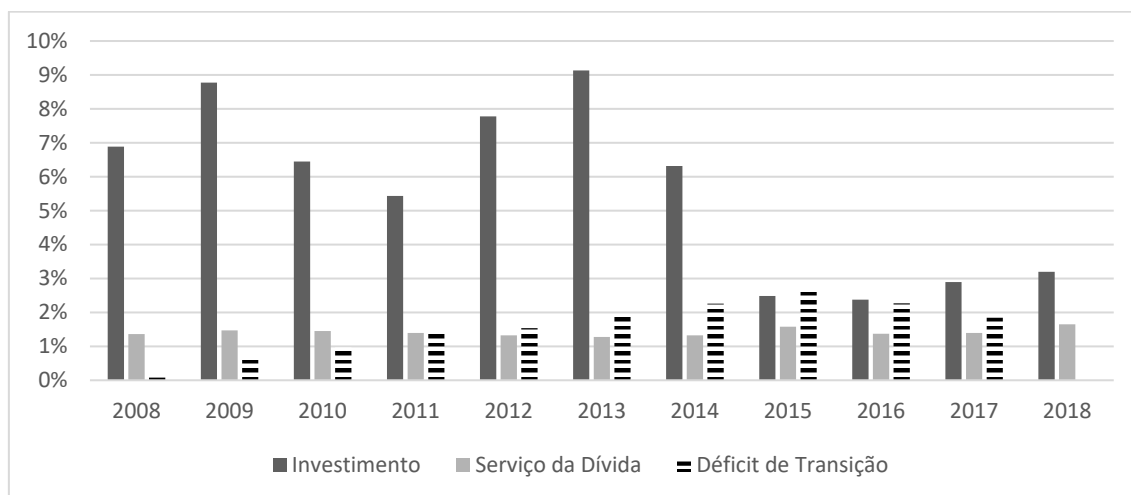
Na tabela 3, fica claro que o déficit de transição cresceu rapidamente nos 10 anos em que vigorou o regime de capitalização. Em 2015, após 8 anos do início da transição, o déficit já correspondia a 2,64% da RCL do estado. A queda verificada em 2016, deveu-se à alteração da alíquota de contribuição patronal de 22% para 16,5%, que entrou em vigor já no final de 2015<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Lei Complementar Distrital nº 899, de 30 de setembro de 2015.

Em 2017, percebemos nova queda. Até o fim do déficit em 2018. Isso não significou que os custos fiscais de transição se encerraram. O que ocorreu, foi a reversão da segregação de massas em 2017. A partir de então, as massas foram reunificadas e todos os servidores públicos locais voltaram a fazer parte do regime de repartição simples.

Os dados da tabela 3 evidenciam um custo financeiro crescente e relevante. Para se ter uma ideia do impacto fiscal dessa despesa, o gráfico a seguir mostra o percentual da RCL das despesas com investimento e com o serviço da dívida pública (juros e amortizações) do DF, em comparação ao déficit de transição.

Gráfico 2 – Investimento, Serviço da Dívida e Déficit de Transição em % da RCL – de 2008 a 2018



Fonte: SIGGo e SIAFI.

Elaborado pelo autor.

O gráfico evidencia que, a partir de 2012, o déficit de transição já impactava mais as contas públicas do estado que o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública. Além disso, no ano de 2015, a proporção comprometida com a transição superou a parcela destinada aos investimentos.

## 5. A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS BRASILEIROS

Atualmente, apenas quatro estados brasileiros nunca estiveram em processo de migração para o regime de capitalização, via modelo de segregação de massas (Acre, Mato Grosso, Pernambuco e São Paulo). Embora São Paulo seja um caso interessante, já

que instituiu o regime de previdência complementar desde 2013, o que também implica em um custo de transição, em menor escala.

A fim de comparar a migração que estava ocorrendo no DF de 2008 até 2017, este artigo apresenta a situação de outros oito estados que optaram pela capitalização de seus regimes adotando a segregação de massas. Além disso, apresentamos o caso de São Paulo que mantém o regime de repartição até o teto do RGPS<sup>7</sup> e instituiu a previdência complementar para a parcela dos salários que excedem este valor.

O quadro abaixo apresenta a situação em que se encontra o processo de migração, o período e a nota da CAPAG, atribuída pela STN no exercício de 2019. A CAPAG é um bom indicador da situação fiscal dos estados pois abrange três indicadores: endividamento, poupança corrente e liquidez.

Quadro 1 – Estados Brasileiros Apresentados no Estudo

UF	Situação	Período	CAPAG 2019
AM	Migração em andamento	Desde 2013	B
CE	Migração em andamento	Desde 2013	B
ES	Migração em andamento	Desde 2004	A
PB	Migração em andamento	Desde 2012	B
MS	Reverteu migração	2012 a 2017	C
PA	Reverteu migração	2002 a 2016	B
SC	Reverteu migração	2008 a 2015	C
SE	Reverteu migração	2008 a 2017	C
SP	Repartição simples com previdência complementar	Desde 2013	B

Elaborado pelo autor.

## 5.1 ESTADOS COM MIGRAÇÃO EM ANDAMENTO

A seguir, apresentamos o percentual de comprometimento da RCL dos estados com o déficit de transição no período de 2012 a 2018. Os quatro estados selecionados têm em comum uma boa nota de CAPAG concedida pela STN.

Percebemos nos quatro casos um déficit crescente com o tempo. Os estados da Paraíba e do Ceará ainda possuem percentuais de comprometimento inferiores a 1% da RCL, fato justificado por tratar-se de experiências mais recentes. A migração iniciou em 2012 e 2013, respectivamente, nesses estados.

---

<sup>7</sup> Atualmente este valor é de R\$ 5.839,45 (em 23 de agosto de 2019).



Já Amazonas e Espírito Santo apresentam impactos maiores. O percentual verificado no Amazonas justifica-se pela forma como foi adotada a segregação de massas. Apesar de ter sido instituída em 2013, o corte incluiu na nova massa os servidores públicos admitidos a partir de 2003, aumentando sensivelmente o número de segurados dessa massa.

Tabela 4 – Déficit de Transição - % RCL – Estados com Migração em Andamento

<b>Ano</b>	<b>AM</b>	<b>CE</b>	<b>ES</b>	<b>PB</b>
2012	-	-	1,49%	-
2013	-	-	1,93%	0,03%
2014	0,00%	0,09%	2,33%	0,36%
2015	2,22%	0,49%	2,66%	0,52%
2016	2,59%	0,52%	2,87%	0,65%
2017	2,64%	0,67%	2,30%	0,67%
2018	3,64%	0,88%	2,22%	0,84%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

O caso do Espírito Santo também chama atenção. Único estado brasileiro a receber nota A da STN em 2019, o estado adotou a segregação de massas desde 2004. E, portanto, já está em migração há quatorze anos. No entanto, a queda no percentual do déficit verificada em 2017 e 2018 não representa que o custo da transição começou a reverter sua trajetória. Ao contrário, parece ser sinal de que o estado começa a sentir o peso fiscal dessa estratégia.

Em 2016, foram transferidos para o regime capitalizado mais segurados da massa antiga<sup>8</sup>. O que configura, na prática, um saque das reservas que estavam sendo capitalizadas até então. O pagamento de benefícios previdenciários, que situou-se em torno de R\$ 6 milhões em 2016, saltou para patamares superiores a R\$ 80 milhões em 2017 e 2018.

## 5.2 ESTADOS QUE REVERTERAM A MIGRAÇÃO

A seguir, apresentamos o percentual de comprometimento da RCL, no período de 2012 a 2018, dos estados que reverteram suas tentativas de migração.

---

<sup>8</sup> Lei Complementar Estadual nº 836, de 09 de novembro de 2016.

Mais uma vez, fica evidenciado um déficit de transição crescente e que atingiu picos de 1,00 %, 1,08%, 1,79% e 3,54% nos estados de Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Sergipe e Pará, respectivamente.

Tabela 5 – Déficit de Transição - % RCL – Estados que Reverteram

<b>Ano</b>	<b>MS</b>	<b>PA</b>	<b>SC</b>	<b>SE</b>
2012	-	2,68%	0,50%	-
2013	-	3,01%	0,63%	1,23%
2014	0,42%	3,54%	0,84%	1,50%
2015	0,88%	2,97%	1,00%	1,44%
2016	1,08%	3,16%	Revertido	1,79%
2017	Revertido	0,04%	Revertido	1,28%
2018	Revertido	0,19%	Revertido	Revertido

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Para estados como Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, o percentual de 1,00% de comprometimento já foi suficiente para causar a reversão dos processos de transição. Provavelmente, a capacidade de pagamento reduzida desses estados não foi capaz de suportar os custos envolvidos. Cabe destacar que ambos possuem nota C em suas CAPAG's desde 2017.

A exemplo do Distrito Federal, Sergipe instituiu a capitalização a partir de 2008 e reverteu em 2017. Mais um caso em que a migração não resistiu a mais do que dez anos.

Finalmente, chama a atenção o caso do Pará. Dos quatro estados aqui demonstrados e que reverteram o processo de migração, o Pará é o único com nota B em sua CAPAG. O que pode explicar, de certa forma, como o estado conseguiu suportar os custos até atingir um pico de comprometimento de 3,54%.

Curioso notar que, a exemplo do DF, o Pará reverteu a migração em 2016 e também estabeleceu nova tentativa de transição logo em seguida<sup>9</sup>, explicando porque o comprometimento da RCL com o déficit de transição voltou a patamares tão baixos em 2017 e 2018.

### 5.3 O ESTADO DE SÃO PAULO

---

<sup>9</sup> Lei Complementar Estadual nº 112, de 28 de dezembro de 2016.

Apesar de permanecer no regime de repartição, o estado de São Paulo implementou o regime de previdência complementar em 2011<sup>10</sup>, que entrou em funcionamento a partir de 2013. Dessa forma, os servidores que aderirem ao plano ficam no regime de repartição simples com valores até o teto do RGPS. Acima disso, as contribuições são direcionadas à entidade de previdência complementar.

A alíquota é de 7,5% sobre o que excede o teto. E o estado faz um aporte como patrocinador no mesmo montante. Reduzindo, portanto, a parte do déficit de transição que ocorre em função do aumento da despesa do Estado quando comparamos com os aportes patronais de 11% a 22% encontrados nos outros modelos de capitalização.

Tabela 6 – Déficit de Transição em SP - % RCL

<b>Ano</b>	<b>DT</b>	<b>RCL</b>	<b>% RCL</b>
2013	46.287.267	129.472.631.000	0,04%
2014	217.937.733	135.630.165.000	0,16%
2015	221.606.000	140.398.953.319	0,16%
2016	214.044.667	140.443.287.171	0,15%
2017	218.233.667	151.562.454.362	0,14%
2018	239.426.733	159.210.706.095	0,15%

Fonte: RREO e SP PREVCOM.

Elaborado pelo autor.

Apesar dos dados refletirem um período de tempo ainda muito, destaca-se o baixo percentual de comprometimento da RCL do estado de São Paulo, no período de 2015 a 2018. Chama atenção, também, o caráter estável desse comprometimento. Sugerindo que, do ponto de vista do déficit de transição, essa migração tem menor impacto financeiro no curto prazo.

Finalmente, outro aspecto importante é que o regime de previdência complementar trabalha com o conceito de contribuição definida. Assim, os segurados sabem com quanto vão contribuir, mas seus benefícios irão depender do desempenho das aplicações de seus recursos.

Por outro lado, as capitalizações por segregação de massas sem regime de previdência complementar utilizam o benefício definido. Assim, caso as contribuições e os rendimentos das aplicações financeiras sejam baixos, o Estado arcará com a diferença

---

<sup>10</sup> Lei Estadual 14.653, de 22 de dezembro de 2011.

para bancar os benefícios dos segurados. Conferindo, assim, um risco fiscal para as finanças.

## 6. A NOVA MIGRAÇÃO ENTRE REGIMES A PARTIR DE 2019 NO DISTRITO FEDERAL

Uma das justificativas utilizadas para reverter a transição entre regimes previdenciários, que estava ocorrendo no DF desde 2008, foi a queda na atividade econômica durante a recessão enfrentada pelo Brasil, entre 2014 e 2016, que agravou a situação fiscal da União e de vários entes subnacionais.

Em função da crise fiscal, já em 2015, o DF aprovou o uso de recursos do fundo capitalizado para pagar inativos e pensionistas do fundo financeiro em um montante de, aproximadamente, R\$ 1,2 bilhão<sup>11</sup>. Além disso, aprovou a redução da alíquota de contribuição patronal de 22% para 16,5% de 2015 a 2018.

Ainda sem resolver seus problemas financeiros, em 2016, foi aprovada nova legislação que possibilitou a utilização de mais R\$ 500 milhões do fundo capitalizado para pagamento de benefícios do regime de repartição simples<sup>12</sup>.

Finalmente, em 2017, o DF reverteu a segregação estabelecida em 2008, mas não acabou com o componente de capitalização<sup>13</sup>. A partir de então, foi imposta nova segregação de massas e instituídos três fundos. O Fundo Financeiro, o Fundo Capitalizado e o Fundo Solidário Garantidor (FSG).

O Fundo Financeiro, sob regime de repartição simples, destinado ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público até 28 de fevereiro de 2019. O segundo, sob regime de capitalização, destina-se aos servidores que tenham ingressado no serviço público a partir de 1º de março de 2019. E o terceiro, destinado a ser reserva garantidora da solvência dos dois fundos anteriores.

Além disso, a legislação estabeleceu a criação da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores do Distrito Federal – DF-PREVICOM para administrar a previdência complementar.

---

<sup>11</sup> Lei Complementar Distrital nº 899, de 30 de setembro de 2015.

<sup>12</sup> Lei Complementar Distrital nº 920, de 01 de dezembro de 2016.

<sup>13</sup> Lei Complementar Distrital nº 932, de 03 de outubro de 2017.

Portanto, o DF passou a enfrentar, a partir de 2019, uma nova transição entre regimes de previdência e, por sua vez, começou a incorrer em um novo custo de transição. Existem algumas mudanças em relação ao modelo anterior. Mas, o déficit de transição ainda deverá impactar, significativamente, as contas públicas do estado.

O governo perderá, da mesma forma, a receita de contribuição dos novos servidores. E também arcará com a contribuição patronal. Mas dessa vez a parte patronal será o equivalente a 22% até o teto do RGPS e até 8,5% sobre o que exceder o teto para os servidores que aderirem ao regime de previdência complementar.

Além disso, um fator que deve ajudar a financiar a migração são os ativos do FSG. As disponibilidades financeiras vinculadas ao extinto Fundo Previdenciário foram incorporadas ao FSG. Atualmente, o valor desta reserva é de, aproximadamente, R\$ 5 bilhões<sup>14</sup>.

Essa reserva deverá ser consumida, primeiramente em forma de seus rendimentos e, posteriormente do principal, para arcar com as despesas previdenciárias do regime de repartição simples. Dessa forma, deverá amenizar parte do déficit de transição.

O DF também vinculou algumas receitas ao FSG. As duas principais que possuem arrecadação atualmente são: os dividendos, as participações nos lucros e a remuneração decorrente de juros sobre capital próprio destinados ao DF, na condição de acionista de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, e os recebíveis e o fluxo anual relativos ao recebimento da parte principal corrigida da dívida ativa do DF.

No entanto, essas duas receitas não ajudam em nada no déficit de transição já que não são novas. São receitas que já existiam e que podiam financiar as despesas previdenciárias ou não, mas que agora ficam obrigatoriamente vinculadas ao FSG. Na prática, se os recursos não forem utilizados integralmente para pagamento dos benefícios da repartição simples e passarem a constituir reserva do FSG, o déficit de transição deverá aumentar no montante equivalente ao valor não utilizado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>14</sup> Fonte: RREO – 6º Bimestre de 2018.

Nas últimas duas décadas, as despesas previdenciárias cresceram muito na maioria dos estados brasileiros e impactaram, cada vez mais, seus orçamentos. Com isso, sobraram menos recursos para a prestação de serviços públicos à sociedade como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura e outros.

A necessidade de equilibrar as contas previdenciárias tem levado os governos a buscarem a privatização de seus sistemas através da capitalização. No longo prazo, equilibram-se as contas e o Estado pode concentrar suas despesas em outras áreas.

O problema é que essa solução implica em um considerável custo financeiro no curto e médio prazos. O chamado déficit de transição. No caso do DF, após cinco anos da migração, o impacto no orçamento já era superior ao do serviço da dívida pública. Após oito anos, representava 2,64% da RCL. E teria impactado bem mais, caso não fossem as alterações ocorridas a partir de 2015 até, finalmente, ocorrer a reversão do processo em 2017.

Portanto, na próxima transição a ser enfrentada a partir de 2019, o DF deveria levar em conta uma nova modelagem. A instituição de um regime misto, por exemplo, em que a contribuição da nova massa até o teto do RGPS permaneça no regime de repartição simples e a migração ocorra apenas para a parcela da renda que superar este teto. Com o tempo, o teto poderia ser reduzido até que a migração fosse, finalmente, completa.

Essa estratégia pode trazer ganhos fiscais menores no longo prazo. Mas, em contrapartida, tornaria o impacto financeiro de curto prazo bem menor. Parte-se do princípio de que a reforma previdenciária tem que ser eficiente, mas, antes de tudo, tem que ser financeiramente viável.

Essa pesquisa conclui que qualquer modelo de previdência que implique em um custo de transição para o Estado requer levar em consideração a existência ou não de capacidade de pagamento. Ou, de outra forma, o modelo precisa estabelecer as medidas de ajuste que o Estado necessita adotar para gerar capacidade de pagamento suficiente para arcar com o déficit de transição.

Sugerimos, para próximos estudos, modelagens que possam apurar a capacidade de pagamento existente dos entes subnacionais bem como projetá-la. Permitindo, a partir daí, desenhar o melhor modelo para cada ente federativo no que diz respeito à capitalização de seus regimes previdenciários.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, L. E.; SOUZA, A. P.; ZYLBERSTAJN, H. Reforma da previdência social e custo de transição: simulando um sistema universal para o Brasil. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, Especial Atuária, p. 56-74, dez/2006.

BARROS FILHO, L. C; SILVA, R. F. O; FICHE, M. E. O Impacto do Fundo Constitucional na Avaliação Fiscal do Distrito Federal. **Revista Razão Contábil e Finanças**, Fortaleza, v.10, n.2, p. 1-26, jul/dez 2019.

BERTHOLINI, F; NOCKO, L. M; ROSA, T. Cinderela, Gata Borracheira, ou Só Mais Uma no Baile: Quem é o Distrito Federal nas Finanças Públicas?. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. Texto para Discussão nº 51. 2018.

BORBA, M. C. **Uma análise sobre Previdência Complementar nos Regimes Próprios de Previdência Social: RPPS no Distrito Federal e estados brasileiros**. Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

CAETANO, M. A. Instrumentos de controle da despesa com pessoal inativo e pensionista de estados, municípios e do Distrito Federal. Texto para Discussão 1502, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2010.

CAETANO, M. A; HECKSHER, C. B. M. C; CORRÊA, D; STERTZ, E. A; CALDART, P. R; MOTTA, S. T; BONATTO, T. V. Alternativas para Capitalização dos Regimes Próprios de Previdência Social: Um Estudo de Caso para o Rio Grande do Sul. Texto para Discussão Nº 16. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. 2011.

CALDART, P. R; MOTTA, S. T; CAETANO, M. A; BONATTO, T. V. 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, set-dez/2014.

GIAMBIAGI, F; SIDONE, O. J. G. A reforma previdenciária e o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, Janeiro/2018 (Textos para Discussão nº 121).

NERY, P. F. A Saída Nórdica: o Sistema de Contas Virtuais como Alternativas aos Regimes de Previdência de Repartição e de Capitalização. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho/2018 (Textos para Discussão nº 249).

PELLEGRINI, J. A Situação das Previdências Estaduais. Instituição Fiscal Independente. Estudo Especial. 3 de junho de 2019. N.3.

PESSOA, M. M. A. C. S; SANTOS, C. H. M; MARTINS, F. S. Finanças públicas estaduais. Carta de Conjuntura. Nº 41. 4º trimestre 2018. Ipea.

SANTOS, C. H. M; et al. A dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. Carta de Conjuntura. N.34. Jan/mar 2017. Ipea.



SCHMITT, C. **O passivo previdenciário brasileiro: custos de transição para um regime de capitalização e suas formas de financiamento.** Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1998.

SILVA, S. J. Novos modelos previdenciários na América latina: lições da experiência argentina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 02 (110), p. 312-330, abr-jun/2008.

SILVEIRA, F. G; MOSTAFA, J; CAETANO, M. A; SANTOS, M. P. G. **Previdência dos Servidores Públicos: Reflexões em Torno da Proposta de instituição da Previdência Complementar.** Texto para Discussão 1679. Rio de Janeiro, dezembro de 2011. Ipea.

SOARES, M. N. **Previdência Social do Estado de Minas Gerais: Regime Implementado e seu Impacto no Orçamento Estadual.** Fundação Pedro Leopoldo. Pedro Leopoldo, 2017.

WEBER, C. A. P. **Previdência social: diagnósticos e impacto da nova previdência complementar dos servidores públicos federais no Brasil.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.