

O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESPÍRITO SANTO E O IMPACTO DO PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS NO ORÇAMENTO PÚBLICO NO PERÍODO 2014 – 2016.

Isabela de Freitas Costa Vasconcellos Pylro¹
Fábio Lyrio Santos²

Resumo

A previdência social brasileira é composta por dois grandes regimes, um para os trabalhadores do setor privado, regime de previdência geral, e o outro para servidores públicos, regime próprio de previdência social. As regras entre eles são diferentes, apesar de algumas alterações terem aproximado os regimes ao longo do tempo. O objetivo desse artigo é analisar o *quantum* financeiro e o impacto do fundo financeiro do regime próprio de previdência social do Espírito Santo, fundo deficitário, na estrutura orçamentária estadual, e que impede melhorar os investimentos e os gastos com os serviços de saúde e educação. A escolha do ente federativo deve-se ao processo de ajuste fiscal pelo qual passou em 2003, tornando-se exemplo em gestão de contas públicas em anos recentes. O período utilizado para análise foi 2014 – 2016, e tem o propósito de evidenciar o grau de comprometimento das despesas públicas com pessoal. Ao analisar os dados da despesa líquida com pessoal e a cobertura do déficit dos recursos do fundo financeiro, a relação percentual foi 23,3% em 2014 e alcançou 27% em 2016. A educação utiliza grande parte dos recursos de transferência constitucional para pagar inativos e pensionistas do magistério (70%). As despesas com serviços de saúde, além de ter tido retração de 6,2% no período analisado seu valor foi menor que a cobertura total do déficit previdenciário em 2016. Os resultados apresentados mostraram a necessidade de se fazer ajustes urgentes para reduzir o impacto crescente do déficit previdenciário, impedindo investimentos em educação e serviços de saúde.

Palavras-chave: previdência social; regime próprio de previdência social; benefícios previdenciários.

ESPÍRITO SANTO STATE'S SOCIAL SECURITY SYSTEM AND THE IMPACT ITS SOCIAL WELFARE BENEFITS IN THE PUBLIC BUDGET FOR THE PERIOD 2014 – 2016.

Abstract

The Brazilian social security system is comprised by two large branches: the private sector's workers, a general social welfare, and the government workers, a special social welfare system. Their regulations differ, although some changes have approached the two branches over time. The objective of this article is to analyze the financial *quantum* and the impact of the financial fund on the Espírito Santo State's social security system, presently a negative balanced fund in the state's budget structure, which prevents investments and funding for the Health and Education areas. The focus on the Espírito Santo State is due to the process of a fiscal adjustment implemented in 2003, becoming a good example of public accounts' management in recent years. The period analyzed – 2014 - 2016 – demonstrate the degree of expenditures for the personnel of the social welfare sectors. When analyzing data on net expenditure for personnel and the deficit coverage of the financial fund, the percentage was 23.3% in 2014, reaching 27% in 2016. The Education sector used a large portion of the federal transferred funds to cover teachers and inactive teachers' social welfare benefits (70%). As for the Health sector, even though the expenses decreased by 6.2% in the same period, it's value was lower than the total expenditure in a social security deficit for 2016. These results demonstrate the urgent need to reduce the increasing negative impacts of the financial resources' deficit, thus preventing the necessary investments in Education and Health services.

Keywords: social security; own social welfare system; public budget; social welfare benefits.

¹ Aluna do curso de Pós-graduação Lato Sensu em Administração Pública. IFES-Colatina. isabelavitoriaes@gmail.com.

² Dr. em Engenharia de Produção UFSCAR-SP. Professor do curso de Pós-graduação Lato Sensu em Administração Pública. IFES-Colatina. fabio.santos@ifes.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

A previdência social sempre foi mérito de questionamentos sobre o quanto é justa a quantia que o aposentado recebe, dado que enquanto contribuinte na vida profissional ativa, compulsoriamente, financia o valor mediante o rendimento de seu trabalho, conforme exigência constitucional:

CF/88, Art. 201: A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de *filiação obrigatória*, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Entretanto, ao exercer o direito, após anos de contribuição, esse mesmo trabalhador percebe que o valor recebido não é condizente com a sua renda que, até então usufruía. Essa é a realidade na previdência social do setor privado, conhecida como Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Em contrapartida, a Previdência Social, órgão gestor dos recursos para pagamento dos benefícios ‘reclama’ diariamente, nos meios de comunicação, que as despesas com os pagamentos têm aumentado em uma velocidade maior que as receitas auferidas com as contribuições:

O ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, afirmou nesta terça-feira que o déficit da Previdência Social “não é inventado” e “nem é uma mentirinha”. Ele destacou que o rombo do INSS no ano passado chegou a R\$ 150 bilhões e continua crescendo. (SIMÃO, 2017)

O órgão gestor tem 34 publicações diferentes em seu sitio eletrônico sobre o assunto previdência social. Pode-se chegar à conclusão que muito já se escreveu e foi publicado sobre o assunto. Entretanto, de tempos em tempos é apresentada uma nova situação pré-falimentar do fundo gestor, o qual não tem mais condições financeiras para arcar com o volume de aposentadorias, na estrutura legal vigente para a sua concessão.

O documento PPA 2016 – 2019 (Lei n. 13.249/2016) informa que 53% do orçamento da União, incluída a seguridade social e o investimento das estatais são destinados à previdência social, demonstrando alta concentração de recursos orçamentários em uma única área. A previdência social compõe a área temática Social e Segurança Pública, a qual tem 20 programas temáticos, com valor estimado de R\$ 3.766 bilhões de reais, e somente a previdência social irá consumir no período 59% desse valor.

É relevante o valor absorvido pela previdência social, pois nessa área não há destinação de recursos para investimentos, somente para custeio, e esse valor é crescente, ano após ano.

O Art. 40, da Constituição Federal de 1988, informa, dentre outras exigências, que aos servidores titulares de cargos efetivos é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, devendo contribuir o ente público, os servidores ativos e inativos e pensionistas. Esse artigo assegura a todos os servidores concursados os benefícios da aposentadoria e pensão por morte, seja por meio de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), instituído pelo ente ao

qual está vinculado (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), ou pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Porém, a exigência de contribuição do servidor público surgiu somente com a Emenda Constitucional (EC) n. 20 aprovada em 1998, ou seja, dez anos após a aprovação da Constituição Federal de 1988.

No estado do Espírito Santo essa exigência ocorreu em 1971, com a Lei n. 2.562. No ano de 1997, por meio da Lei Complementar n. 109, foi instituído o regime próprio de previdência para os servidores efetivos para os três poderes do estado.

Esse artigo pretende organizar, historicamente, e analisar a evolução financeira do fundo de previdência própria do estado do Espírito Santo, detendo-se no período 2014 – 2016 sobre o *quantum* financeiro e o seu impacto na estrutura orçamentária estadual, especificamente em serviços de saúde e educação

A investigação também pretende apresentar as características do Regime Próprio de Previdência Social do Espírito Santo (RPPS), bem como levantar as mudanças históricas quanto às regras de aposentadoria de servidores vinculados ao RPPS; e, identificar as despesas com o pagamento de benefícios aos inativos e pensionistas e sua evolução no período especificado.

Para realizar essa análise, a pesquisa se restringiu aos dados de despesas ocorridas no período 2014 – 2016, e efetivadas pelo Instituto de Previdência Social Jerônimo Monteiro (IPAJM) junto a inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro do RPPS. Os dados foram coletados em documentos oficiais do Governo do Estado, principalmente em leis e relatórios de prestação de contas do governo, assim como pareceres do auditor externo de contas, o Tribunal de Contas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O século XX caracteriza-se como o período que possibilitou a evolução da previdência social no Brasil. Evolução essa exigida pelas grandes transformações pelas quais o país passava nos campos político, social, econômico e institucional.

Se em um primeiro momento existiam as caixas de aposentadorias e pensões ligadas a empresas, foi o governo Vargas que as universalizou com a implantação dos ‘institutos de aposentadoria e pensões, organizados por categorias profissionais’. (BRASIL, 2009, p.17)

Apesar da existência de algumas atualizações quanto ao custeio e benefícios nos anos 1960, relatadas em coletâneas de pesquisa do Ministério da Previdência, a Lei 3.807/1960 é a mais representativa quanto às alterações relativas ao plano de benefício e custeio únicos para todos os trabalhadores não submetidos a regimes próprios de previdência. Essa lei ficou conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

Destaca-se que a lei previa que o sistema precisava ser um modelo atuarial equilibrado, com contribuições e benefícios concedidos compatíveis. Entretanto, durante o regime militar uma série de ‘benesses’ foram concedidas. O mesmo documento do Ministério da Previdência relata a flexibilização de regras que até aquele momento garantiam o equilíbrio na relação custeio/benefício. A partir de então, tornou-se possível a contagem de tempo fictício, um dos fatores que ‘compuseram parte da gênese dos déficits financeiro e atuarial enfrentados pelo sistema, a partir dos anos 80’. (BRASIL, 2009, p.18)

A Constituição Federal de 1988, no art. 194, instituiu o sistema de seguridade social, o qual está estruturado em três grandes pilares: o direito à saúde, à previdência e à assistência social.

No ano de 1991 a Lei n. 8.212 regulamentou o referido artigo da CF/88 e estabeleceu o plano de custeio da previdência social, conforme apresentado no artigo 3º:

A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Parágrafo único. A organização da Previdência Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

a) universalidade de participação nos planos previdenciários, *mediante contribuição*;

...

d) preservação do valor real dos benefícios;

...

Entretanto, nessa época o desequilíbrio financeiro da previdência já era crescente, agravado com a mudança do perfil sóciodemográfico do brasileiro, e exigindo novas medidas para reduzir o déficit. Para atender ao descompasso entre a arrecadação e a concessão de benefícios editou-se a Emenda Constitucional (EC) n. 20 em 1998.

Dentre as alterações impostas pela nova EC estava a proibição de filiar-se ao regime geral, como segurado facultativo, pessoa participante de regime próprio de previdência social. Além dessa exigência, foi instituído o fator previdenciário, ou seja, para obter o benefício passou-se a considerar no cálculo do valor a ser concedido o tempo de contribuição do trabalhador, além de expectativa de sobrevida e idade a época do pedido.

Em 2003 a previdência social sofreu outra mudança significativa com a edição da EC n. 41, quando altera o artigo 40 da CF/88. Na nova redação assegura aos servidores públicos regime de previdência de ‘caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e *inativos* e dos *pensionistas*, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (...)’.

As Emendas Constitucionais n. 20 e 41 podem ser consideradas um grande divisor na estrutura de financiamento e de concessão de benefícios da previdência social brasileira. Esses dois

instrumentos reordenaram de forma significativa a estrutura da previdência brasileira melhorando ‘o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial [que] tem por ideia motora a necessidade de manutenção de correlação entre benefício e custeio, de forma a garantir a estabilidade do próprio sistema de seguro social como um todo’. (BRASIL, 2009, p. 21)

2.1 A PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Lei Complementar (LC) n. 282, de 22 de abril de 2004, unificou e redimensionou o regime de previdência dos servidores do Estado do Espírito Santo. No artigo 1º, a referida lei reorganiza, ‘conforme os impositivos da Constituição da República Federativa do Brasil e da legislação federal aplicável, o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado do Espírito Santo, legalmente designado pela sigla ES-PREVIDÊNCIA.’

A LC atribui a gestão do fundo ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM). Essa autarquia torna-se a única responsável pela administração do ES-PREVIDÊNCIA.

Todos os servidores efetivos do estado deverão estar compulsoriamente vinculados ao RPPS (ESPÍRITO SANTO, 2004):

Artigo 4º Estão *obrigatoriamente* vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Estado, na condição de segurados:

I - os servidores públicos civis titulares de cargo efetivos ativos, os em disponibilidade, os estáveis no serviço público e os inativos, do Poder:

- a) Executivo, nesse incluídas suas autarquias e fundações, e os membros do Ministério Público;
- b) Judiciário, nesse incluídos os magistrados;
- c) Legislativo, nesse incluídos os membros do Tribunal de Contas;

II - os militares ativos, os reformados e os da reserva remunerada.

Todos os demais servidores com vínculo exclusivamente comissionado, contratados por designação temporária ou detentores de emprego público estão vinculados RGPS. É o que expõe o art. 40, da Constituição Federal de 1988:

§ 13 - Ao servidor ocupante, *exclusivamente, de cargo em comissão* declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro *cargo temporário ou de emprego público*, aplica-se o regime geral de previdência social.

O RPPS - Espírito Santo concede somente benefícios de aposentadoria voluntária, compulsória ou por invalidez, ao servidor assegurado e, pensão por morte e auxílio reclusão aos dependentes. Demais benefícios previdenciários, a exemplo de licença maternidade, auxílio doença, salário família, auxílio acidente, dentre outros, são pagos pelos órgãos de origem do servidor.

Na mesma LC 282/2004, no art. 49 e parágrafos, o Estado do Espírito Santo, em atendimento a uma exigência do governo federal, segregou os servidores em dois fundos: o Fundo Financeiro, de repartição simples, similar ao Regime Geral, onde os benefícios são pagos com os recursos arrecadados das contribuições correntes; e o Fundo Previdenciário, capitalizado, onde as

contribuições são acumuladas para, juntamente com as receitas auferidas com os rendimentos das aplicações no mercado financeiro, pagar os benefícios futuros. A chamada ‘segregação de massa’ definiu uma linha de corte, de modo que os servidores dos três Poderes que já prestavam serviços ao Estado, bem como os que já recebiam os benefícios de aposentadoria ou pensão, pertenceriam ao Fundo Financeiro (FF), enquanto que os novos servidores efetivos que ingressassem no serviço público estadual, a partir de 2004, passariam a integrar o Fundo Previdenciário (FP).

2.2 HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO ESPÍRITO SANTO

Para melhor entendimento sobre a estrutura do RPPS - Espírito Santo torna-se necessário resgatar a evolução histórica das concessões de aposentadorias realizadas pelo Estado, a fim de que se compreenda o arcabouço legal e os impactos atuais na estrutura de despesas de custeio.

De acordo com o TCES (2017) a aposentadoria era entendida, no passado, como uma extensão da atividade profissional, ou seja, o servidor recebia um ‘prêmio’ por ter se dedicado ao serviço público. Entretanto, o valor pago ao servidor em sua inatividade não tinha contrapartida de contribuição prévia enquanto este estava na ativa. O tesouro estadual era o único patrocinador do benefício concedido.

A expressão aposentadoria foi utilizada pela primeira vez na Constituição Federal do Brasil de 1891. O artigo 75 informa que ‘A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionarios publicos em caso de invalidez no serviço da Nação’. Deve-se observar que a aposentadoria era ‘dada’ aos funcionários, não havendo qualquer tipo de contrapartida por parte destes, o que implica dizer que o erário público deveria arcar com toda a despesa.

Em todas as demais constituições brasileiras (1934 – 1946 – 1967) houve sempre o estabelecimento de novas regras e novos dispositivos sobre o direito ao exercício à aposentadoria.

Paralelamente às constituições do Brasil, o estado do Espírito Santo estabeleceu as condições para a aposentadoria do servidor público estadual em leis de organização do estado, em algumas legislações infraconstitucionais, e em estatutos dos servidores civis: Lei n. 484, de 19 de março de 1951, Lei n. 2.141, de 13 de outubro de 1965, Lei Complementar n. 3.200, de 22 de fevereiro de 1978, e Lei Complementar n. 46, 31 de janeiro de 1994 foram leis que estabeleceram o estatuto dos servidores do estado. Em todos os documentos as condições para aposentadoria são originalmente por tempo de serviço, em média 35 anos, ou por idade, 70 anos. Na LC 46/94 houve as atualizações da EC n. 20 e 41, quanto às condições de aposentadoria.

A Lei Complementar n. 46, de 31 de janeiro de 1994, foi a que incluiu em seu próprio ordenamento a obrigatoriedade do Estado efetivar a contribuição do servidor e do próprio ente patronal, para arcar com a previdência e assistência social dos servidores do Estado. Nesse

documento legal exigia-se que o Estado provesse a previdência, mas também concedesse outros benefícios, como assistência médica, odontológica, psicológica, hospitalar, ambulatorial e jurídica, além de serviços de creche:

Art. 189 - O Estado instituirá, *mediante contribuição*, planos e programas únicos de previdência e assistência social para seus servidores ativos e inativos e respectivos dependentes, neles incluída, entre outros benefícios, a assistência médica, odontológica, psicológica, hospitalar, ambulatorial e jurídica, além de serviços de creche.

Entende-se que a lei procurou aproximar-se dos mesmos benefícios concedidos pela CF de 1988, em seus artigos 194, 196 e 201.

O artigo 192 reforça a necessidade de indicar para cada despesa uma fonte de recurso de receita para cobri-la: ‘Nenhum benefício ou serviço de previdência social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total’.

Em 1997 a Lei Complementar 109 estabelecia ‘a seguridade social dos servidores públicos civis e militares e seus dependentes, do Estado do Espírito Santo’. Artigo 1º expressava que: ‘A política de seguridade social tem por objetivo principal proporcionar aos segurados e seus dependentes, os benefícios decorrentes do *plano de programa único de previdência*’.

O artigo 5º exigia que todo aquele investido em cargo ou função pública estadual deveria, obrigatoriamente, se vincular à previdência social do estado: ‘A inscrição do segurado obrigatório neste regime de previdência é automática e gera efeitos imediatos’.

No artigo 10, expunha que, aqueles que já haviam se aposentado, estavam na reforma ou reserva; aqueles cuja aposentadoria, reforma ou reserva ocorressem no prazo de sete anos, contados a partir da vigência da lei; e, as aposentadorias, reformas ou reservas de servidores civis e militares admitidos antes da entrada em vigor da lei, teriam o custeio das aposentadorias, reformas e transferências para a reserva remunerada sob a responsabilidade do Tesouro Estadual.

Por sua vez, no artigo 31 ficou criado o ‘Fundo de Previdência’, o qual pagaria a aposentadoria dos servidores admitidos a partir do primeiro dia do mês subsequente aos noventa dias da data da publicação da lei.

O plano de custeio da seguridade social, artigo 34, informava que os servidores deveriam contribuir com 10% de sua remuneração, e o Estado com esse mesmo percentual sobre o total da folha dos servidores estatutários. Havia ainda a contribuição de 1% para financiamento exclusivo às atividades de assistência à saúde.

Entretanto, o Governo do Estado não criou o Fundo de Previdência, conforme indicava a LC 109/1997, para receber os valores das contribuições dos servidores e do próprio ente público, a

título de reservar o montante para pagamento futuro, assim como aplicar os valores para aumentar o fluxo de caixa. Os valores recebidos entraram no caixa único do governo, e foram utilizados para pagamentos diversos, seja para fazer frente às despesas correntes, ou de investimento.

A LC 109/1997 foi revogada pela LC 282/2004.

A título de informação histórica, o Quadro 1 apresenta a legislação e a evolução das contribuições dos servidores e do ente público (patronal) desde 1971:

Quadro 1: Evolução contribuição previdenciária segurado e patronal

Lei Regulamentadora	Contribuição Segurado	Contribuição Patronal
Lei 2562/1971	5%	3%
Lei 4006/1987	5%	3%
Lei 43111/1989	10%	7%
LC 109/1997	10%	10%
LC 282/2004	11%	22%

Fonte: construção com base nos dados do relatório TCES(2017).

Segundo SABOIA E RANGEL (2015), A primeira grande alteração na previdência social ocorreu com o advento do Plano Real em 1994. Havia a necessidade de equilibrar as contas públicas, e o crescimento do déficit e os privilégios dos servidores públicos ganharam rapidamente ‘ares de certa urgência’. Em 1998, a EC n. 20 alterou uma série de regras do sistema previdenciário brasileiro. De acordo com os autores, foram feitas as seguintes alterações:

- i) exigência de tempo mínimo no serviço público para se requerer aposentadoria; ii) estabelecimento de requisitos mínimos de idade e tempo de contribuição para se aposentar; e, iii) previsão de estabelecimento de teto para os valores dos benefícios, desde que instituída a previdência complementar dos servidores. (SABOIA E RANGEL, 2015, p. 3)

O estado do Espírito Santo fez essas adequações na LC 282/2004, ou seja, seis anos após a aprovação da EC n. 20.

Em 2003 foi aprovada a EC n. 41. De acordo com o Ministério da Previdência (2009), essa emenda ‘promoveu, além de outras alterações, a instituição da contribuição do servidor inativo’. Finalmente, a emenda pôs fim à paridade e a integralidade para os servidores públicos. Esse dois benefícios significavam que o servidor aposentado recebia o benefício igual à última remuneração quando na ativa (integralidade), e com reajuste sempre que o valor fosse aumentado para os servidores ativos (paridade).

No ano de 2004 a Lei Complementar n. 282 instituiu novo ordenamento jurídico sobre a previdência social do Espírito Santo, unificando e reorganizando o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo, fez uma série de adequações: a. o auxílio natalidade, auxílio funeral e pecúlio foram extintos; b. a alíquota de contribuição dos servidores passou a ser de 11%, e a parcela patronal dos três Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) aumentou para 22%, passando a incidir sobre a totalidade da base de contribuição do segurado ativo; c. o

Estado tornou-se responsável pela complementação do valor necessário para cobrir a insuficiência de saldo para pagamento dos benefícios previdenciários, complementação essa de aposentadoria e pensão, denominado ‘aporte’.

A lei complementar exigiu a separação dos servidores em dois fundos: Fundo Financeiro, e Fundo Previdenciário. O objetivo da ‘segregação de massa’ era equalizar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Espírito Santo. As aposentadorias que apresentavam critérios de paridade e integralidade foram destinadas ao Fundo Financeiro (FF), e as aposentadorias que tinham como critério a média da remuneração ou o teto do RGPS, foram para o Fundo Previdenciário (FP).

Outras leis foram aprovadas para melhorar a gestão dos fundos, principalmente o Fundo Previdenciário, que iniciava a sua formação em outra realidade: capitalização dos valores arrecadados, teto dos benefícios previdenciários futuros a serem pagos, como a EC 47/2005 que estabeleceu o teto de remuneração do RGPS para todos os servidores efetivos vinculados ao RPPS.

A LC 711/2013, alterada pela LC 738/2013, instituiu o Fundo de Previdência Complementar para os servidores estaduais, denominada PREVES, para os servidores que desejam se aposentar com valor acima do teto do RGPS.

2.3 A COMPOSIÇÃO DO FUNDO FINANCEIRO

Ao rever o histórico sobre os avanços jurídicos a respeito do RPPS - Espírito Santo é possível entender a composição do déficit atuarial hoje existente no Fundo Financeiro (FF).

Até a EC 20/1998 não havia um ‘sistema de previdência’ solidário e contributivo que preservasse o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo de previdência. Deve-se a essa EC o marco legal que instituiu uma estrutura apropriada para garantir a existência de um regime previdenciário aos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

A Lei n. 9.717 de 27 de novembro de 1998, dispôs sobre:

‘(...) regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos Militares dos Estados e do Distrito Federal (...)’

Destaca-se no artigo 5º da Lei que os RPPS não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no RGPS, conforme exposto na Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991.

Apesar das alterações legais ocorridas nas EC n. 20 e 41, o maior número de aposentados e pensionistas atuais do estado pertence ao Fundo Financeiro, com contribuições diferenciadas, ou até mesmo são inativos ou pensionistas com pouca e esparsa contribuição enquanto ativos.

O TCES (2017), em relatório técnico sobre a prestação de contas do governador de 2016, informa que no ano de 2015 o Fundo Financeiro era composto por 45.366 servidores, dos quais

30.840 inativos e 14.526 ativos, ou seja, o fundo tem 68% de inativos (2/3) e 32% de ativos. Destaca-se que não há entrada de novos ativos desde 2004. A LC 282/2004, definiu que desde 2004 todos os novos servidores efetivos deverão se vincular ao FP, exceto se esse novo servidor em algum momento do passado esteve vinculado ao FF.

A composição percentual quantitativa dos servidores ativos do FF é: 77% Poder Executivo, 18,2% TJES, 2% ALES, 1,5% MPES, e 1,3% TCES. (TCES, 2017)

A Constituição do Estado do Espírito Santo em seu artigo 91 expõe sobre a responsabilidade do Governador do Estado enviar, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nesse documento deverá conter as metas e prioridades da administração pública estadual para o exercício financeiro subsequente, e também deverá, dentre outras exigências, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). É na LDO que o governo informa as receitas a serem auferidas e as despesas previstas com os benefícios previdenciários nos próximos setenta e cinco anos. É a projeção atuarial do ES - PREVIDENCIA.

O estado tem outra obrigação constitucional referente ao envio da prestação de contas anual à Assembleia Legislativa, cuja análise técnica é realizada com o apoio do Tribunal de Contas do Espírito Santo, órgão técnico consultivo. No documento Demonstrativos Contábeis Consolidados há notas específicas sobre a previdência social. Nessas notas são informados os valores de contribuições dos ativos, inativos, pensionistas e o ente ao qual o servidor está vinculado. Em seguida, é informada a cobertura da insuficiência financeira (passivo atuarial) a ser suprida pelo caixa do Tesouro do Estado, especificamente para o fundo financeiro que não arrecada recursos suficientes para fazer frente ao pagamento das prestações de benefícios continuados.

Considerando que tais despesas são permanentes e crescentes ao longo do tempo, há de se analisar com maior critério o grau de comprometimento financeiro do Governo do Estado com o pagamento de benefícios aos servidores públicos do Fundo Financeiro, e o impacto dessas despesas no orçamento público quanto à redução nas despesas e investimentos em saúde e educação, serviços fundamentais para a sociedade capixaba.

Pretende-se obter essas respostas a partir de estudo de caso com dados do período 2014 – 2016, cuja análise será apresentada em seção próxima.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Neste artigo optou-se pelo uso de pesquisa bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros e artigos científicos que possibilitaram compreender o arcabouço teórico sobre a previdência social no Brasil, as relações com o regime próprio de

previdência, o perfil dos segurados, as despesas com os benefícios e os ajustes sobre a expectativa de direito ao longo do tempo.

A análise documental utilizou material produzido pelo Ministério da Previdência Social (MPS), principalmente informativos e cadernos de estudos, assim como estudos técnicos e pareceres do Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCES), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Espírito Santo, leis e leis complementares do Estado. Todos os documentos estão disponíveis nos sites dos órgãos públicos e em portais de transparência do estado. O conjunto de documentos possibilitou investigar os dados de despesas com saúde, educação e previdência social do estado, para que, por meio do método estudo de caso, pudesse evidenciar o *quantum* das despesas realizadas com a previdência social impedem melhorar os investimentos e gastos correntes com saúde e educação.

A escolha do ente federativo deveu-se ao processo de ajuste fiscal que o Espírito Santo passou em 2003, quando os atrasos no pagamento de despesas com pessoal chegou a mais de seis meses, para em anos mais recentes, tornar-se um exemplo em gestão de contas públicas em âmbito nacional. O período de tempo utilizado para análise (2014 – 2016) tem o propósito de trazer possíveis evidências sobre o grau de comprometimento das despesas públicas com pessoal, em detrimento às despesas finalísticas em saúde e educação, corroborado pela grave crise fiscal nacional, que reduziu substancialmente o volume de receitas próprias do estado e as transferências constitucionais do governo federal.

Para tanto, procurou-se atender os seguintes requisitos na construção do estudo de caso, conforme indica Bressan (2017): a) a questão de estudo foi explicar os impactos que o *quantum* financeiro do déficit do Fundo Financeiro causou no orçamento público do estado, especificamente em serviços de saúde e educação, no período 2014 – 2016; b) a proposição de estudo foi examinar os dados de despesas informados nos balanços anuais do governo de estado e utilizados pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo para análise técnica dessas contas, portanto os dados do estudo são do tipo secundário; c) o caso pretende evidenciar o grau de comprometimento do déficit do fundo financeiro nas contas públicas, tendo as despesas com educação e saúde como referências.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Os dados da pesquisa foram coletados nos Demonstrativos Contábeis emitidos pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), emitidas pela Secretaria de Estado de Planejamento (SEP), e nos Relatórios Técnicos do Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCES).

Quadro 2: Receita prevista para o período 2014 – 2016

Ano	Estimada ¹	Atualizada ²	Realizada ³
2014	15.502.548.363	16.913.675.719	15.003.811.388
2015	16.023.342.194	16.314.523.157	14.816.083.688
2016	17.050.865.636	17.257.865.636	14.797.829.963

¹ LOA nº 10.164/2014 – nº 10.347/2015 – nº 10.492/2016.

² Advém da abertura de créditos adicionais e sua composição provém do superávit financeiro apurado no exercício anterior e dos créditos especiais reabertos.

³ Receitas arrecadadas no exercício.

Fonte: TCES (2015) – (2016) – (2017) e LOA nº 10.164/2014 – nº 10.347/2015 – nº 10.492/2016.

Quadro 3: Despesa fixada para o período 2014 – 2016

Ano	Estimada ¹	Atualizada ²	Empenhada ³
2014	15.502.548.363	16.913.675.719	15.156.024.059
2015	16.023.342.194	16.883.887.074	14.198.648.428
2016	17.050.865.636	18.143.559.238	14.015.285.276

¹ LOA nº 10.164/2014 – nº 10.347/2015 – nº 10.492/2016.

² Ocorre em função do aumento dos compromissos assumidos pelo Governo.

³ De acordo com o Tesouro Nacional (2017) é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.
Fonte: TCES (2015) – (2016) – (2017) e LOA nº 10.164/2014 – nº 10.347/2015 – nº 10.492/2016.

Os Quadros 2 e 3 apresentam dados relativos à receita e despesa em três momentos diferentes nos anos orçamentários 2014, 2015 e 2016. Para analisar o impacto da despesa previdenciária no orçamento, decidiu-se utilizar a coluna Receita Realizada, a qual traduz a receita efetivamente arrecadada no período orçamentário, e a coluna Despesa Empenhada que é, em última instância, o 'valor do crédito orçamentário ou adicional utilizado para fazer face a compromisso assumido'. (Tesouro Nacional, 2017)

Quadro 4: As Despesas correntes e com pessoal no período 2014 - 2016

ANO	A Despesa Corrente ¹	B Despesa Bruta com Pessoal e encargos ²	Relação A / B
2014	12.490.164.001	8.557.670.618	68,5%
2015	12.775.738.395	8.745.605.341	68,4%
2016	12.782.660.769	8.865.456.659	69,3%

¹ Refere-se ao somatório das despesas com pessoal e encargos, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. O valor refere-se à despesa empenhada.

² Inclui todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Fonte: TCES (2015).

O Quadro 4 traz três informações relevantes sobre o impacto das despesas correntes, de pessoal e encargos no volume total de despesas empenhadas anuais do estado, apresentado no quadro anterior (Quadro 3):

- A. No ano de 2014 a Despesa Corrente equivaleu a 82,4% da Despesa Empenhada, e a Despesa com Pessoal e encargos alcançou 68,5% da Despesa Corrente. Isso significa que os esforços desse ano foram concentrados na manutenção e funcionamento da máquina estatal;
- B. Em 2015 a Despesa Corrente alcançou a 89,9% da Despesa Empenhada. A Despesa com Pessoal e encargos comprometeu 68,4% da Despesa Corrente. Pode-se afirmar que a despesa de pessoal não retrocedeu frente ao ano anterior;
- C. O ano de 2016 foi caracterizado por uma Despesa Corrente equivalente a 91,2% da Despesa Empenhada. A Despesa de Pessoal e Encargos alcançou 69,3% da Despesa Corrente. O aumento da despesa de pessoal frente ao ano anterior foi de 0,9%, e 3,59% para 2014.

A LRF 101/2000, informa no art. 18 que a despesa com pessoal é:

o somatório dos gastos do ente da Federação com os *ativos, os inativos e os pensionistas*, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com *quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões*, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Para atender o artigo, quanto ao registro da despesa de pessoal, do valor total das despesas com pessoal e encargos registrados no Quadro 04, foram retiradas as despesas referentes à indenização por demissão, decisão judicial, despesas com exercícios anteriores, despesas com inativos e pensionistas com recursos vinculados.

Quadro 5: Despesa total com pessoal do estado do Espírito Santo 2014 - 2016

DISCRIMINAÇÃO	Despesa Executada com Pessoal 2014	Despesa Executada com Pessoal 2015	Despesa Executada com Pessoal 2016
Pessoal Ativo	5.051.966.879	5.064.207.864	4.881.983.606
Pessoal Inativo e Pensionista	2.170.080.710	2.277.580.298	2.408.242.687
Outras Despesas de Contratos com Terceirizações (LRF art. 18, §1º)	210.533.359	245.468.101	168.579.292
(-) Despesas não Computadas	1.071.575.911	1.006.499.887	922.605.182
DESPESA LIQUIDA	6.361.005.038	6.580.756.376	6.536.200.403

Fonte: TCES (2015, p. 338). TCES (2016, p. 190). TCES (2017, p. 167).

O Quadro 5 apresenta, dentre outros dados, a despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista de todos os entes do Estado do Espírito Santo, no período 2014 – 2016. No item Pessoal Inativo e Pensionista está incluído o valor do aporte, ou seja, o recurso adicional pago pelo Tesouro Estadual, para cobrir o déficit do Fundo Financeiro.

No ano de 2015 houve elevação da despesa de pessoal ativo, inativo e pensionista e contratos com terceirizações, quando comparado com 2014. Esses aumentos corresponderam a 3,4% da despesa líquida com pessoal, 16,6% com contratos terceirizados, e 5% com pessoal inativo e pensionista. A única redução ocorreu com as despesas não computadas (6,1%).

A despesa líquida com pessoal em 2016 teve variação negativa de 0,7%, quando comparada com 2015, e aumento de 2,7% frente a 2014. Ao individualizar as contas observa-se redução mais expressiva no pagamento de despesas com contratos de terceirizações e outras despesas não computadas, 31,3% e 8,3%, respectivamente, e aumento em pessoal inativo e pensionista de 5,7%, em relação a 2015.

Registra-se a divergência na contabilização do valor do aporte de todos os entes em conta única no demonstrativo apresentado pela SEFAZ, e a que o TCES solicita nos registros contábeis para auditoria. A contabilidade do Estado vincula-se às normas de contabilidade pública – Manuais de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), mas o auditor externo entende que os valores dos inativos devem ser apresentados separadamente, por tipo de ente, para evidenciar o *quantum* de cada despesa com inativo e pensionista. A contabilização feita pelo Poder Executivo provoca ‘um acréscimo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo para fins de apuração do limite da LRF, e a consequente redução nas Despesas com Pessoal dos demais poderes e órgãos estaduais referidos no art. 20 da LRF 101/2000 (...)’ (TCES, 2017, p.166).

Ao considerar o valor da cobertura do déficit nominal no RPPS – Espírito Santo do Fundo Financeiro, o Quadro 6 registra a participação percentual do aporte, no valor de pessoal inativo e pensionista, e na despesa líquida de pessoal:

Quadro 6: Contribuição do aporte na composição das despesas com pessoal 2014 - 2016

DISCRIMINAÇÃO	2014	2015	2016
Aporte	1.486.310.996	1.580.530.897	1.767.016.653
Aporte /Pessoal Inativo e Pensionista	68,5%	69,4%	73,4%
Aporte / Despesa Pessoal Líquida	23,3%	24,0%	27,0%

Fonte: TCES (2015). TCES (2016). TCES (2017).

Na prestação de contas de 2014 a SEFAZ informa para o Fundo Financeiro receita previdenciária no montante de R\$ 638.976.462, e despesa previdenciária de R\$ 2.125.297.458, perfazendo saldo negativo de R\$ 1.486.310.996, esse valor é 16,8% maior que o verificado em 2013. Considerando o crescente déficit apresentado pelo Fundo Financeiro, transcreve-se a seguir parecer do TCES em relatório de análise técnica sobre a prestação de contas do Governador de 2014:

(...) se o custo previdenciário fosse saneado apenas pelas contribuições previdenciárias genuínas (sem complementação de aporte de recursos), o total do gasto com pessoal seria de R\$ 4.874.694.041,93, já que considerando o aporte no cômputo das despesas, o total gasto em Pessoal seria R\$ 6.361.005.038,27. Dessa forma, ao invés do percentual consolidado de gasto de pessoal em relação à RCL ser de 53,91%, sem a complementação do aporte ao custo normal da gestão previdenciária, o percentual consolidado de gasto com pessoal seria de 41,32%. Dessa forma, compreende-se o impacto financeiro que o aporte de recursos provoca na base de cálculo de gasto com pessoal, sendo que a ausência de estudo previdenciário de viabilidade orçamentário-financeiro nas situações, por exemplo, de criação de despesas e reajustes salariais, poderiam elevar, substancialmente, o percentual de despesa com pessoal. (TCES, 2015, p.513)

O Governo do Estado cobriu o déficit previdenciário de 2015 no montante de R\$ 1.580.530.897. O TCES alerta que o IPAJM não fez a atualização atuarial do ES-PREVIDENCIA para 2015:

(...) não realizou a reavaliação atuarial no exercício de 2015, deixando desta forma de mensurar o equilíbrio financeiro e atuarial do ESPREVIDÊNCIA e, por consequência, da Previdência Estadual. (TCES, 2016, p. 350)

A reavaliação atuarial é importante e tem o objetivo de ter a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente a longo prazo.

O órgão destaca que esse fato implica na redução da previsão orçamentária do montante necessário que o Estado tem que cobrir, considerando o déficit no Fundo Financeiro, em atendimento a LC 282/2004. Para efeito de análise da prestação de contas do ano de 2015, o TCES registra em relatório deste ano que utilizou os dados de 2014.

Essa não atualização atuarial de valores em 2015 pode explicar o aumento expressivo do valor do aporte, e as relações percentuais em 2016, comparados com 2015 e 2014, como os apresentados no Quadro 7.

Nos últimos três anos a cobertura do déficit teve aumento acumulado de 38,8%, período esse que não houve aumento linear na remuneração de pessoal ativo. O TCES (2017) registra ainda que os poderes que mais receberam aporte de recursos do Tesouro Estadual no ano de 2016, exceto o Poder Executivo (88,9%), foram: Tribunal de Justiça (6,7%), seguido pelo Ministério Público (1,7%), Tribunal de Contas (1,5%) e Assembleia Legislativa (1,2%).

4.1 AS DESPESAS COM A EDUCAÇÃO

A CF/1988, art. 211, § 2º, informa que os estados devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio e, no art. 212, que cabe aos Estados aplicarem anualmente nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos. Nessa compreendida a receita proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, a receita líquida acrescida das transferências constitucionais. O Estado do Espírito Santo também atua no ensino infantil.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio da Lei 11.494/2007, transfere a todos os entes da federação recursos financeiros com o objetivo de contribuir para a manutenção e desenvolvimento da educação básica do país. Para cálculo do valor concedido baseia-se no número de alunos matriculados em ‘ações prioritárias’ do programa, cuja fonte de dados é o censo escolar. Destaca-se na Lei a aplicação de, pelo menos, 60% do valor transferido para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, e em efetivo exercício da rede pública.

No ano de 2007, o governo do Espírito Santo regulamentou, por meio da Lei n. 8.621, a gestão dos recursos originários do FUNDEB, e instituiu o Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

Quadro 7 – Despesas constitucionais com educação no período 2014 - 2016

Ano	Receita Corrente Líquida (RCL)	25% RCL	Transferência FUNDEB	Pagamento Magistério 60% FUNDEB
2014	8.925.847.237	2.231.461.809	889.589.375	533.753.625
2015	9.432.409.528	2.358.102.382	930.713.403	558.428.041
2016	9.135.672.723	2.283.918.180	899.444.635	539.666.781

Fonte: TCES (2015). TCES (2016). TCES (2017).

O Quadro 7 mostra as exigências mínimas de aplicação de recursos próprios e transferência do FUNDEB, para aplicação na educação:

A. No ano de 2014 o FUNDEB transferiu ao Espírito Santo R\$ 889.589.375. O valor de R\$ 880.917.053 refere-se à transferência propriamente dita, e R\$ 8.672.322 advindas de aplicações financeiras. O gasto efetivo do FUNDEB foi de R\$ 892.074.996.

Ao considerar vinte e cinco por cento da Receita Corrente Líquida do Estado (RCL), a educação recebeu R\$ 2.231.461.809. Entretanto, conforme prestação de contas do governo, o gasto

com a educação foi de R\$ 2.637.382.109, ou seja, 29,55% do total da RCL. Desse valor estão excluídos os restos a pagar, a receita de aplicação financeira e o superávit de exercício anterior.

Do total gasto com a educação, 79,75% foram destinados à remuneração dos profissionais do magistério.

O TCES registrou em relatório técnico de análise da prestação de contas de 2014 que o Estado, em conta contábil do Poder Executivo, efetivou:

(..) despesa com repasse para cobertura de déficit financeiro do RPPS relativo aos servidores da educação, no montante de R\$ 531.847.451,17 (quinhentos e trinta e um milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta um reais, dezessete centavos), despesa essa fundamentada no artigo 21, parágrafos 4º e 6º da Resolução TC nº 238 de 15/05/2012 do TCEES. (TCES, 2014, p. 411)

Entretanto, o artigo 22 da Lei 11.494/2007 prevê somente despesa com professores ativos da rede pública:

(...)
III - efetivo exercício: *atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério* previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

A educação consumiu 35,8% do total do aporte feito pelo Estado para cobrir o déficit do Fundo Financeiro, e este foi coberto com recursos advindos do FUNDEB, haja visto que metade dos servidores do Fundo Financeiro é constituído por profissionais do magistério inativos e pensionistas.

B. No ano de 2015, o governo estadual recebeu a quantia de R\$ 930.713.403 (R\$ 917.526.455 de transferência e R\$ 13.186.947 de aplicações financeiras), e conforme exigência legal deve aplicar 60% desse valor na remuneração do magistério (R\$ 558.428.041). O gasto efetivo com o magistério alcançou R\$ 690.907.253, perfazendo 74,23% dos recursos do FUNDEB.

A exigência constitucional para aplicação de 25% da RCL foi da ordem de R\$ 2.358.102.382, em despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino. A prestação de contas do governo registra que as despesas liquidadas foram de R\$ 2.620.554.770, o que equivale a 27,78% da RCL.

A SEFAZ apropriou R\$ 566.869.011 para cobertura de déficit financeiro do RPPS Espírito Santo relativo aos servidores da educação, como despesa associada à remuneração do magistério FUNDEB.

C. No valor da RCL de 2016, já calculado o percentual mínimo de 25% para aplicação da educação (R\$ 2.283.918.180), foi acrescido R\$ 1.010.945.023, referente a outras receitas com aplicação na educação. Nesse grupo de receitas as mais representativas são o salário educação, o

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o PNAE – Plano Nacional de Alimentação Escolar, e aplicações financeiras dos recursos do FNDES.

O FUNDEB transferiu a quantia de R\$ 882.918.160 no mesmo período, acrescido de R\$ 16.526.374 a título de aplicação financeira no ano. Assim, a educação do Espírito Santo contou com R\$ 899.444.635 do FUNDEB. Houve queda de 3,36% do valor recebido em 2016, quando comparado com o ano anterior, e aumento de 1,10% frente a 2014.

De acordo com a prestação de contas de 2016, o gasto efetivo com a educação foi da ordem de R\$ 2.474.471.085 (TCES excluiu a quantia de R\$ 80.615.640, de suas análises, por considerar que foram despesas que não guardaram conformidade com as do artigo 70 da Lei 9.394/1996 ou com a Resolução TC 238/2012), valor esse já computado os recursos próprios, transferência FUNDEB e outros recursos vinculados à educação. O valor total dos gastos equivaleu a 27,09% da RCL, recuou 0,69% frente a 2015. No ano de 2016, as despesas com o magistério foi de R\$ 644.507.030, e equivaleu a 71,66% do FUNDEB.

No valor total das despesas com a educação em 2016 também está incluída a quantia de R\$ 615.529.184 referente ao RPPS Espírito Santo dos profissionais inativos e pensionistas do magistério.

Há no STF a ADI 5.691/ES, a qual questiona a despesa do RPPS – Espírito Santo para servidores do magistério com recursos do FUNDEB, visto que a Lei Federal 11.494/2007, art. 22, informa que os 60% serão destinados ao pagamento da ‘remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública’, ou seja, somente para servidores ativos.

Se a argumentação exposta na ADI for aceita pelo STF, a educação poderá contar em breve com valor adicional, e equivalente, em média, a 70% do FUNDEB para fortalecer a educação em todos os níveis, mesmo que esse valor seja utilizado para pagamento dos servidores ativos do magistério, esses poderão ter remuneração melhor para se dedicarem aos estudantes capixabas. Consequentemente, o valor gasto com o pagamento dos inativos do magistério, vinculados ao Fundo Financeiro, passará a ser arcado somente pelo Tesouro do Estado.

4.2 AS DESPESAS COM A SAÚDE

A Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamentou o § 3º, do artigo 198 da CF/88:

Art. 6º (...) aplicarão anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, *no mínimo*, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Quadro 8: Despesas com serviços de saúde no período 2014 - 2016

Ano	Receita Corrente Líquida (RCL)	12% RCL	Despesa com Pessoal	Despesa com Investimentos (recursos próprios)
2014	8.925.847.237	1.071.102.668	760.389.652	83.055.412
2015	9.432.409.528	1.131.888.543	700.096.140	34.130.475
2016	9.135.672.723	1.096.280.726	697.486.882	13.680.912

Fonte: TCES (2015). TCES (2016). TCES (2017).

O Quadro 8 apresenta os valores exigidos pela CF/88 para aplicação anual em ações e serviços públicos de saúde, e as despesas com pessoal e investimentos realizados no período:

A. De acordo com a metodologia fundamentada pela Resolução TC 248/2012, foi apurado pelo TCES a quantia de R\$ 2.358.313.630, em gastos com ações e serviços públicos de saúde. Nesse valor estão incluídas as despesas liquidadas e pagas, e os restos a pagar inscritos em 2014.

Do total das despesas realizadas no ano de 2014, coube a pessoal e encargos a quantia de R\$ 760.389.652, e a investimentos R\$ 83.055.412, esses valores equivaleram a 32% e 3,5%, respectivamente, das despesas totais. No valor de pessoal não está incluído o pagamento de inativos e pensionistas vinculados à área da saúde.

Entretanto, cabe um ajuste no valor apurado nos gastos realizados pelo governo, visto que parte é advinda de outras fontes de recursos, acrescidos de restos a pagar não processados e outras ações e serviços não computados, ou seja, não são recursos próprios. Esse grupo de gastos alcançou R\$ 612.817.913, logo os gastos efetivos do governo com a saúde foi da ordem de R\$ 1.645.495.665, e equivale a 18,43% da receita corrente líquida, 6,43% acima do limite mínimo exigido pela CF/88.

O valor total gasto pelo governo em ações e serviços públicos no ano de 2014 equivale a pouco mais de 10% do total de recursos aportados para cobrir o déficit do Fundo Financeiro nesse mesmo ano (R\$ 1.486.310.996).

B. Em 2015 o valor da RCL aplicado em saúde foi de R\$ 1.131.888.543. No relatório de prestação de contas do Governo do Estado elaborado pela SEFAZ, o gasto total com ações e serviços públicos de saúde foi da ordem de R\$ 2.504.370.921, nesse valor estão as despesas liquidadas e pagas, somadas aos restos a pagar inscritos em 2015.

Do total das despesas efetivadas, R\$ 700.096.140 foram destinadas a pagamento de pessoal, e R\$ 34.130.475 para investimentos, e equivaleram a 28% e 1,36%, respectivamente. Houve redução dessas despesas frente a 2014, destaca-se o recuo no valor de investimentos com recursos próprios (41%).

O TCES (2016) fez alguns ajustes em relatório técnico nos valores recebidos e despesas custeadas pelo SUS, operações de crédito e outros, além de ações que não são caracterizadas como

serviço público de saúde. Feito isso, a despesa efetiva em 2015 foi de R\$ 1.668.648.662, e equivalou a 17,69% da RCL. Esse valor foi 0,78% menor que o verificado em 2014 (18,47%).

O resultado do déficit previdenciário do Fundo Financeiro nesse ano foi de R\$ 1.580.530.897, equivalendo a 94,7% de todas as despesas efetivamente realizadas em ações e serviços públicos de saúde.

C. Na prestação de contas do governo de 2016 foi informada despesa no montante de R\$ 2.362.714.064, em serviços públicos de saúde. Do total, 30% foram destinados às despesas com pessoal e 0,58% a investimentos, havendo redução significativa no valor dos investimentos em saúde no ano de 2016.

Entretanto, do total do valor informado no documento retirou-se as transferências recebidas do SUS, operações de crédito e outros recursos, assim como restos a pagar cancelados para se obter efetivamente o montante destinado às ações de saúde com recursos próprios, que foi da ordem de R\$ 1.541.020.230, 16,87% da RCL de 2016. As despesas realizadas em 2016 foram 0,82% menor que a efetivada em 2015, e 6,35% frente a 2014.

De forma geral, os valores aplicados em serviços de saúde teve retração nos últimos três anos em torno de 6,2% (valor acumulado), e o déficit previdenciário do Fundo Financeiro aumentou de 38,8%.

A título de comparação, o aporte de 2016 foi 14,6% maior que os recursos próprios aplicados em ações e serviços de saúde no estado do Espírito Santo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo teve como objetivos organizar, historicamente, e analisar a evolução financeira do RPPS – Espírito Santo, mais especificamente o Fundo Financeiro (FF), e o seu impacto na estrutura orçamentária estadual no período 2014 – 2016, especificamente as despesa em serviços de saúde e educação. Também procurou compreender os conceitos sobre previdência social no Brasil, detendo-se no regime próprio do estado no Espírito Santo, bem como o perfil dos segurados e as despesas com os benefícios pagos.

Ao analisar os dados contábeis apresentados nos orçamentos anuais e nas prestações de contas no período, encontram-se despesas com o aporte para cobrir o déficit do FF frente à despesa líquida com pessoal de 23,3% em 2014, e 27% em 2016.

A educação com exigência constitucional de aplicar de 25% da RCL anual, na qual está incluído o valor de transferência do FUNDEB, comprometeu, em média, 24% dos recursos financeiros com pagamento de inativos e pensionistas do magistério vinculados ao FF. Se fosse

feito o exercício de relacionar o valor total do aporte com as despesas constitucionais em educação, o valor equivaleria a 66,6% em 2014, e 69,6% em 2016.

As despesas em ações e serviços de saúde sofreram impacto ainda maior nos últimos três anos. O valor constitucional (12%) exigido para a aplicação anual foi, em média, 68% do valor do aporte. Se for considerada somente a aplicação de recursos próprios, essa relação foi ainda mais dramática, em 2016 o valor do déficit previdenciário equivaleu a 94,7% de todas as despesas realizadas no mesmo período em saúde, agravado pelo recuo acumulado de 6,2% dos valores totais aplicados em serviços de saúde.

De um modo geral, os resultados apresentados mostram a necessidade de se fazer ajustes para reduzir o impacto crescente do déficit de recursos financeiros do FF em despesas consideradas primordiais para a sociedade capixaba nas áreas de educação e saúde. Entretanto, a matéria sobre previdência social é legislada somente em âmbito federal, conforme exposto na CF, art. 21, XXIII, possibilitando somente ajustes periféricos na legislação previdenciária dos estados, e as mais comuns são: restringir as concessões de reajustes salariais, rever programas sociais, enxugar a máquina pública, buscar alternativas para melhor gestão da administração orçamentária e financeira.

O estado do Espírito Santo irá sofrer nos próximos 10 anos o maior impacto financeiro no Fundo Financeiro, quando mais de 12 mil servidores vinculados a esse fundo poderão se aposentar. Esse número é quase a totalidade dos servidores ativos que estão atualmente no FF. É ainda mais alarmante quando se analisa a composição de pessoal: 49,5% são profissionais do magistério (docente) e policiais militares, ambos com direito a aposentadoria especial. Os professores se aposentam, em média, com 55 anos, e os militares com 52 anos, ou seja, contribuem por pouco tempo, se aposentam cedo, e recebem os proventos da inatividade por tempo expressivo, se considerarmos a expectativa de vida média da população.

Deve-se também computar a previsão de aposentadorias de servidores do Tribunal de Justiça e Ministério Público, cujos valores são, em média, muito superiores aos do Poder Executivo. Os valores médios mensais serão: MPES – R\$ 47.889, TJES – R\$ 24.400, e Poder Executivo – R\$ 8.100. (TCES, 2017).

Praticamente 90% dos servidores que entraram no serviço público antes de 1998, perfazem a maioria dos inativos do Fundo Financeiro. Esse grupo usufrui de benefícios com paridade e integralidade, visto que não foram atingidos pela EC n. 41. (TCES, 2017)

De acordo com os dados atuariais do IPAJM, a despesa previdenciária do FF tem aumentado 6,7% ao ano desde 2004. Em contrapartida, o crescimento econômico do Espírito Santo foi em torno de 4,3% ao ano, no mesmo período. (IJSN, 2017)

Esse cenário exige uma série de ações, mas muitas delas têm impacto direto nos que têm expectativa de se aposentar nas mesmas regras existentes à época em que entraram em exercício. É um tema rejeitado para debates entre todos os atores envolvidos.

Algumas novas regras estão sendo implementadas pelo IPAJM, a exemplo de: a- pensão por morte concedida a dependentes de servidores que entraram no ES-PREVIDENCIA após 2004, até o limite máximo estabelecido pelo RGPS, e por tempo determinado; b- o ato de cessão ou afastamento do servidor efetivo deve prever a responsabilidade do cessionário para desconto, recolhimento e repasse das contribuições ao IPAJM, relativo à parte patronal e do segurado, somente assim será possível fazer a contagem de tempo para efeito de aposentadoria futura; c- transferência de provisão matemática das aposentadorias e pensões vinculadas ao FF para o Fundo Previdenciário (FP), desde que mantidas as condições superavitárias deste. Esse exercício foi iniciado em 2016, quando houve a transferência de um grupo de servidores aposentados com idade avançada e pertencentes ao FF para o FP. Há de se acompanhar a evolução das despesas com os benefícios e os impactos financeiros, para não contaminar o futuro do FP.

Sugere-se outras ações que devem ser mérito de análise, a exemplo de repensar a estrutura da máquina pública. De forma geral, é preciso uma nova condição da prestação de serviços à sociedade, sair do controle por processo e focar em resultados e objetivos; e, os programas sociais devem ser priorizados, monitorados e avaliados quanto à sua efetividade, a partir das melhores práticas da gestão.

O Estado tem um grande dilema a resolver, não pode se distanciar sobre as razões de sua existência e a do governo, os quais existem para servir a sociedade, são instrumentos da sociedade e, portanto, devem estar estruturados para atender a sociedade.

É a sociedade que faz as escolhas, pois os recursos são escassos, cabendo ao ente adequar-se às essas novas exigências.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai (Mauro Costa) que me fez acreditar que estudar, aprender, reaprender e praticar são os melhores caminhos para se tornar um bom cidadão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara Federal. ed. Camara. 2012.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fev. de 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: **Plano plurianual 2016 – 2019**. Relatório anual de avaliação, Ano base 2016. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Brasília: MPS, 2009.

_____. Ministério da Fazenda. **Tesouro Nacional**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 141**, de 13 de jan. de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Lei n. 13.249**, de 13 de jan. de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 jan. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Lei n. 8.212**, 24 de jul. de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm. Acesso em 04 set. 2017.

_____. **Lei n. 9.717**, de 27 de nov. de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 out. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Lei n. 8.213**, de 24 de jul. de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Lei n. 11.494**, de 20 de jun de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Emenda Constitucional n. 20**, de 15 de dez. de 1998. Modifica o sistema de previdência, estabelece normas e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 dez. 1998. In. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara Federal. ed. Camara. 2012.

_____. **Emenda Constitucional n. 41**, de 19 de dez. de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149, 201 da Constituição Federal (...). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 2003. In. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara Federal. ed. Camara. 2012.

_____. **Emenda Constitucional n. 47**, de 5 de jul de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 jul. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

_____. **Tesouro Nacional**. Execução Orçamentária. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br. Acesso em: 09 nov. 2017.

BRESSAN, FLÁVIO. **O Método do estudo de caso**. Administração online FECAP. vol. 1, n. 1 (jan, fev, mar 2000). Disponível em: http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm. Acesso em: 01 jun. 2017.

ESPIRITO SANTO (Estado). **Constituição do Estado do Espírito Santo 1989**. Promulgada em 05 de out. de 1989. Vitória: Assembléia Legislativa, 2012.

_____. **Lei n. 484**, de 19 de mar de 1951. Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Espírito Santo. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 20 maio 1951. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. **Lei n. 2.141**, de 13 de out. de 1965. Institui o Regime Jurídico dos Servidores Civis. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 20 out. 1965. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. **Lei 2.562**, de 1º de fev. de 1971. Estabelece a política de seguridade social dos servidores públicos e suas respectivas famílias. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 20 fev. 1971. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. **Lei 3.200**, de 30 de jan. de 1978. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 22 fev. 1978. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. **Lei n. 10.566**, de 19 de jul de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2017. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 20 jul. 2016. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2016> Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. **Lei n. 10.164**, de 03 de jan. de 2014. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2014. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 06 jan. 2014. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/orcamentos/orcamento-2014>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. **Lei n. 10.347**, de 06 de fev. de 2015. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2015. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 09 fev. 2015. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/orcamentos/orcamento-2015>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. **Lei n. 10.492, de 15 de jan. de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2016. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 18 jan. 2016. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/orcamentos/orcamento-2016>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 46**, de 31 de jan. de 1994. Institui o Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Estado do Espírito Santo, de qualquer dos seus Poderes. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 31 abr. 1994. Disponível em: : <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 109**, de 17 de dez. de 1997. Institui o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Civis e Militares e seus dependentes. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 18 dez. 1997. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 282**, 22 de abr. de 2004. Unifica e reorganiza, na forma da Constituição Federal e da legislação federal aplicável, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, ES, 26 abr. 2004. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 711**, de 02 de set. de 2013. Institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado do Espírito Santo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá

outras providências. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Vitória, ES, 04 de set. de 2013. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 738**, de 23 de dezembro de 2013. Altera a Lei Complementar nº 711, de 02 de setembro de 2013 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Vitória, ES, 24 de dez. de 2013. Disponível em: <http://www.conslegis.es.gov.br/>. Acesso em: 04 set. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESPÍRITO SANTO. **Relatório técnico das contas do Governador do Estado do Espírito Santo de 2014**. RTCG 01/2015. Exercício Financeiro 2014. Vitória: TCES, 2015.

_____. **Relatório técnico das contas do Governador**. Exercício financeiro 2015. Vitória: TCES, 2016.

_____. **Relatório técnico das contas do Governador de 2016**. Vitória: TCES, 2017.

_____. **Resolução TC n. 248**. Dispõe sobre a orientação e fiscalização dos valores mínimos a serem aplicados anualmente pelo Estado e pelos Municípios em ações e serviços públicos de saúde e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/Res248-2012-saude-1.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

SABOIA, JOÃO; RANGEL, LEONARDO ALVES. **O regime de previdência dos servidores públicos**: implicações distributivas com base na instituição de um teto nos valores dos benefícios e da criação da FUNPRESP. Nova Economia Belo Horizonte_25 (3)_575-594_setembro-dezembro de 2015. Disponível em: www.cielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/. Acesso em: 31 jun. 2017.

SIMÃO, EDNA. **Déficit da previdência não é inventado, afirma Dyogo Oliveira**. Valor Econômico: São Paulo. 25 abr. 2017. Disponível em:

<http://www.valor.com.br/brasil/4948576/deficit-da-previdencia-nao-e-inventado-afirma-dyogo-oliveira>. Acesso em: 14 ago. 2017.