

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**IPESC: A CRISE FINANCEIRA E INSTITUCIONAL NO  
SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES  
PÚBLICOS DO ESTADO DE SANTA CATRINA**

**Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para  
obtenção de carga horária na disciplina CNM-5420 - Monografia**

**Por Sérgio Prim**

**Orientador: Professor João Rogério Sanson**

**Florianópolis, Setembro de 1998**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,5 ao aluno Sérgio Prim na disciplina CNM5420-Monografia, pela apresentação deste trabalho.

**Banca Examinadora:**



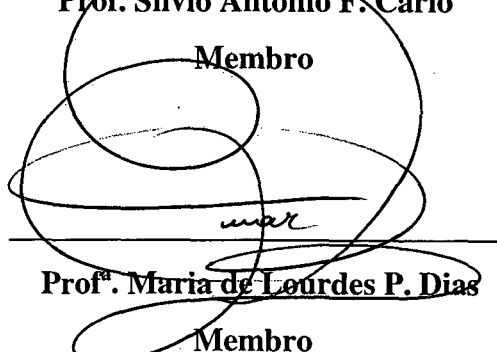
---

**Prof. João Rogério Sanson**  
**Presidente**



---

**Prof. Silvío Antônio F. Cário**  
**Membro**



---

**Prof.<sup>a</sup> Maria de Lourdes P. Dias**  
**Membro**

# SUMÁRIO

	Página
Lista de Tabelas.....	v
Resumo.....	vi
1. O IPESC.....	8
1.1. Introdução.....	9
1.2. Objetivos.....	11
1.3. Metodologia.....	12
2. HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA.....	13
2.1. No Mundo.....	14
2.2. No Brasil.....	15
2.3. Em Santa Catarina.....	18
3. REFLEXOS CONSTITUCIONAIS NA SEGURIDADE SOCIAL.....	20
3.1. Seguridade Social na Constituição Federal.....	21
3.2. Seguridade Social na Constituição Estadual.....	23
4. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....	27
4.1. O Quadro Atual.....	28
4.2. Previdência Pública X Previdência Privada.....	33
4.3. Projeto de Reforma da Previdência.....	37
4.4. Previdência Complementar.....	40

4.5. Estados e Municípios e a Reforma da Previdência.....	42
5. A CRISE DO IPESC.....	47
5.1. A Previdência dos Servidores Públicos do Estado de S.C.....	48
5.1.2. Beneficiários.....	48
5.1.3. Benefícios e Serviços.....	50
5.2. Diagnóstico.....	52
5.3. Receitas e Despesas.....	53
5.3.1. Receitas.....	53
5.3.1.2. Controle de Receitas.....	57
5.3.2. Despesas.....	58
5.4. Comparativo Receita e Despesa.....	60
5.5. Pensionistas.....	62
5.6. Pensões por Órgãos.....	64
5.7. Créditos do IPESC.....	66
5.7.1. Créditos com a Administração Estadual.....	66
5.7.2. Convênio IPESC e Fundação Hospitalar.....	70
5.7.3. Ações da CELESC.....	71
5.7.4. Fundo de Previdência Parlamentar.....	72
5.7.5. Crédito com Prefeituras.....	74
5.8. Revisão Atuarial.....	75
6. CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	82

## LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 1 - Carga Tributária Global .....	29
Tabela 2 - Previdência Social - Relação Ativos e Inativos.....	32
Tabela 3 - Pensões Públicas e Privadas.....	37
Tabela 4 - Perda de Receitas.....	42
Tabela 5 - Alíquota de Contribuição - Ativo e Inativo.....	55
Tabela 6 - Alíquota de Contribuição Pensionistas.....	55
Tabela 7 - Receita Orçamentária.....	56
Tabela 8 - Receita de Contribuições (Detalhamento).....	56
Tabela 9 - Despesa Orçamentária.....	59
Tabela 10 - Comparativo das Receitas e Despesas.....	60
Tabela 11 - Comparativo da Rec. Orçamentária e Desp. com Pensionistas.....	60
Tabela 12 - Receita de Contribuição e Despesa com Pensionistas.....	61
Tabela 13 - Receita de Contribuição e Despesa Médico-Hospitalares.....	61
Tabela 14 - Receita de Contribuição e Despesa com Transferência à Pessoas... ..	62
Tabela 15 - Demonstrativo dos Pensionistas.....	63
Tabela 16 - Evolução das Pensões em 1997.....	64
Tabela 17 - Pensões/Totais por Faixa Salarial - Mês 07/97.....	65
Tabela 18 - Demonstrativo da Dívida do Estado p/ com o IPESC.....	66
Tabela 19 - Quadro Geral da Dívida dos Órgãos do Estado1992/97.....	69
Tabela 20 - Empréstimo FHSC.....	70

## RESUMO

O Sistema Previdenciário Brasileiro, a exemplo de outros países, vem atravessando sérias dificuldades que a médio e longo prazos podem comprometer suas atividades, sendo necessário repensar o modelo adotado no Brasil, de repartição simples, para um modelo de capitalização.

No presente trabalho, apresenta-se um histórico sintético da previdência social desde o seu surgimento, no qual se procurou mostrar a sua evolução através do tempo, com o intuito de termos os subsídios necessários à elaboração da análise a ser feita no Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPESC, buscando diagnosticar a crise financeira e institucional por que passa a instituição previdenciária dos servidores públicos deste Estado.

A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989 ampliaram direitos aos beneficiários da seguridade social, que acabaram gerando despesas sem a correspondente fonte de custeio. No caso do IPESC, a regulamentação dos dispositivos constitucionais, que se deu pela Lei 129/94 de 07 de novembro de 1994, fez crescer o valor mensal das despesas com pensionistas em 253,33%, enquanto a receita global cresceu 64,99%, no período em análise. A Instituição que sempre trabalhou em regime de caixa, sem capitalizar os recursos disponíveis, com o intuito de se formar reservas técnicas, sofreu um impacto muito grande, apresentando nos anos subsequentes, a edição da lei, constantes déficits orçamentários que em 1997 chegou a R\$ 8,6 milhões.

A nível nacional dentro das reformas constitucionais que propõe o governo, o projeto de Reforma da Previdência em tramitação no Congresso tem sido o mais polêmico e debatido. De um lado defensores da Previdência Pública e outros que querem manter seus privilégios; de outro os defensores da Previdência Privada. É de se ressaltar que a grandiosidade financeira da previdência na carga tributária global sugere, para muitos, a redução do déficit público pelo orçamento da seguridade.

Percebe-se que a previdência é um bom negócio, pelo volume de recursos que movimenta. O modelo proposto é um sistema misto, com a Previdência Pública garantindo um limite fixo na faixa de benefícios; a ABRAPP - Associação Brasileira das Entidade Fechadas de Previdência Privada - sugere o limite entre 3 a 5 salários mínimos. Os benefícios superiores aos limites acima, teriam que ser complementados pelos empregados nos fundos privados, o que geraria uma perda de arrecadação para o sis-

tema público entre R\$ 8,0 bilhões a R\$ 12,0 bilhões, que seriam transferidas às entidades de Previdência Complementar.

O debate sobre a Reforma da Previdência é demonstrado, pois os vários regimes previdenciários públicos terão que se adequar ao novo sistema que se pretende implantar.

Concluindo, pretende-se fazer uma análise da situação financeira do IPESC procurando demonstrar os reflexos constitucionais no sistema previdenciário do Estado, a evolução das dívidas do Poder Executivo e demais órgãos da estrutura legislativa, judiciária e municipal e a maneira incoseqüente como foi administrada a entidade previdenciária, que a levou à posição crítica em que se encontra.

# **CAPÍTULO I**

## **INTRODUÇÃO**



## 1.1. Introdução

Sistematicamente o Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPESC tem sido alvo de críticas pelo conjunto de seus beneficiários, dirigentes de órgãos estaduais, bem como de outras pessoas estranhas à administração previdenciária, que pretendem a desestabilização da combalida administração do Instituto, com interesses não declarados.

A semelhança do Regime Geral da Previdência Social mantida pelo governo Federal, o IPESC, fruto da transformação do Montepio dos Funcionários Públicos do Estado criado em 1909 pelo Governador Gustavo Richard, tendo passado por diversas alterações no curso do tempo, até o advento da Lei nº 3.138 de 11 de dezembro de 1962, por iniciativa do então governador Celso Ramos, também passa por diversas dificuldades. Dificuldades essas que não são privilégios dos brasileiros, pois a Previdência Social tem sido tema de discussão no mundo inteiro.

A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989 ampliaram direitos e benefícios para os segurados da previdência social, que acentuaram seus problemas financeiros. Para se ter uma idéia, a pensão por morte, que no período anterior era devido somente a companheira de associado, foi estendida também ao companheiro de associada, com o agravante de que passou a ser no valor integral. Anteriormente o valor desse benefício era de 45% do “salário de contribuição” acrescido de 5% por dependente, limitado a 10 dependentes. Fato este que praticamente triplicou o valor das despesas com pagamento de pensões.

No mês de Novembro de 1994, foi aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado a Lei complementar nº 129, que visava regulamentar a Constituição Estadual de 1989, quanto ao pagamento integral da pensão por morte e a corresponde ampliação da arrecadação do IPESC frente aos custos crescentes, aumentando-se a alíquota de contribuição dos servidores e da quota de previdência e a obrigatoriedade de contribuição aos pensionistas antes isentos.

Em valores absolutos e percentuais, verifica-se que a nova faixa de contribuição não proporcionou o aumento correspondente ao desembolso com pensões, enquanto a

receita de contribuições cresceu 45,79%, a despesa com pagamento de pensões cresceu 117,20% entre os anos de 1994 e 1995.

As receitas do IPESC que são constituídas basicamente pela contribuição do associado e quota de previdência (patronal), não crescem na mesma proporção com que crescem as despesas. Entre os anos de 1992 e 1997, as receitas cresceram 64,99% enquanto as despesas apresentaram um acréscimo de 80,87%. Analisando a situação financeira nos seis anos em estudo, verificaremos que, nos três primeiros anos a instituição apresentava superávites orçamentários, ocorrendo o oposto nos três anos subsequentes, quando os déficits foram constantes.

Com a deterioração das finanças do IPESC, seus objetivos primordiais, especificados em lei, deixaram de ser cumpridos, ficando seus associados sem assistência médico-hospitalar e serviços financeiros auxiliares, tais como: empréstimo habitacional, odontológico, saúde, que antes estavam à sua disposição.

Diante dos fatos apresentados pode-se indagar: “Quais as causas que levaram o IPESC a estar na situação administrativa e financeira em que hoje se encontra?”

Os mecanismos legais que visavam proteger a instituição, sempre foram desrespeitados pelos governantes, comprometendo sobremaneira o fluxo de caixa do órgão que não pôde formar um fundo de reserva, com aplicações no mercado imobiliário e financeiro, com o intuito de conseguir melhor capitalização de seus recursos, indiferente ao que atualmente é indicado pelas modernas técnicas econômicas, alicerçadas em regras atuariais rígidas, para que se tenha condições de formar as reservas matemáticas, técnicas ou de contingência.

Os problemas podem ser classificados como de origem interna e externa:

Internamente, os problemas surgem com a inexistência de um plano de custeio e de contas da previdência. A gestão administrativa e financeira do órgão é feita sem nenhum planejamento ou diretriz preestabelecida.

Externamente, além dos salários dos servidores públicos estarem acumulando uma defasagem muito grande, que contribui para baixa arrecadação do Instituto,

enquanto que o dispêndio com pensões (objetivo fim do Instituto) e Assistência Médica, cresceram.

Outro grave problema de ordem externa é gerado pelo débito do Estado, referente à quota de previdência. O que faz com que a situação financeira da Instituição se encontre seriamente comprometida.

De um modo geral, pode-se resumir os problemas existentes em três grandes áreas: Política, financeira e administrativa, intimamente ligadas, pois as causas e consequências de uma, invariavelmente refletem nas outras, comprometendo o desempenho da Instituição.

Diante da situação atual em que se encontra a Previdência Social, surgiu o interesse para execução da monografia nessa área, enfocando principalmente a Previdência Social oferecida aos Servidores Públicos do Estado de Santa Catarina, cujo órgão executor é o Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPESC.

Finalmente, diante dos problemas apresentados, vale ressaltar que os associados do IPESC, mantenedores do sistema e que estão alijados da administração do órgão (direção atrelada a política partidária), são os maiores prejudicados, vendo cada vez mais cair a qualidade dos serviços prestados pelo seu Instituto de Previdência.

## **1.2. Objetivos**

Com o presente trabalho, pretende-se verificar a evolução das Receitas e Despesas do IPESC entre os anos de 1992 e 1997, e os reflexos econômicos da Constituições Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, bem como da legislação pertinente ao sistema previdenciário, procurando diagnosticar os motivos da crise por que passa a instituição previdenciária dos servidores públicos do Estado de Santa Catarina.

Para atingirmos os objetivos propostos, faremos uma apresentação breve da história da Previdência Social e sua evolução, em especial da previdência no Brasil e no Estado de Santa Catarina.

O projeto de Reforma da Previdência em tramitação no Congresso Nacional, assume papel importante dentro deste trabalho, uma vez que todos os sistemas públicos de previdência deverão se adequar ao que for decidido a nível Federal.

### **1.3. Metodologia**

Para elaboração desta monografia, foram realizadas pesquisas de fontes primárias de dados, diretamente extraídos do próprio órgão pesquisado (IPESC) e de fontes secundárias existentes em livros, revistas, periódicos e na legislação atinente a área com o intuito de apresentar a evolução histórica da previdência social, o Projeto de Reforma da Previdência e os reflexos da legislação e sua influência na forma de gerir a Instituição em estudo. O método utilizado foi o analítico descritivo.

Através de tabelas dos dados financeiros coletados no IPESC em seus balanços e relatórios contábeis, será demonstrada a evolução da arrecadação e do dispêndio para o pagamento de benefícios, serviços e custeio administrativo e verificar as mudanças ocorridas para se diagnosticar os motivos da crise financeira da Autarquia.

## **CAPÍTULO II**

### **HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA**

## 2.1. No Mundo

França e Inglaterra, são consideradas nações iniciadoras da previdência social, mas o primeiro sistema de seguro social, surgiu na Alemanha em 1883, sob a inspiração de Otto Von Bismarck, que elaborou os projetos e encaminhou a mensagem ao Parlamento alemão em 1881. No ano de 1883 foi aprovada a Lei de Seguro Doença, em 1884 a Lei do Seguro de Acidentes e, em 1889, a Lei do Seguro de Invalidez e Velhice. A Áustria, contudo, reivindica para si a instituição do primeiro regime de seguridade social, quando em 1854, criou o seguro doença/invalidez/velhice para os trabalhadores das minas. Há registros históricos que, para alguns autores, vislumbram as origens da previdência social na Roma e Grécia antigas, em instituições de cunho mutualista e em determinadas corporações profissionais da idade média, que mantinham para seus membros, como seguro de vida, feitos principalmente por armadores de navios, no século XVI.

No ano de 1601, na Inglaterra, a Poor Law, Leis dos Pobres, reconheceu a obrigação do Estado para com a pessoas necessitadas que, segundo Paixão, (1976, p. 9), fez *surgir, daí, a assistência pública ou social.*

Anteriormente, a seguridade assumia um caráter familiar, onde os membros da família aptos a trabalhar sustentavam aqueles que não dispunham de forças para o seu labor e os indivíduos mais velhos.

Em fins do século passado, com a crescente expansão do processo de industrialização verificado em toda Europa, a urbanização das cidades e a desagregação das famílias obrigou os empresários de então, diante da necessidade de melhor relacionamento com seus empregados e da organização da classe operária, a instituírem fundos ou caixas de assistência para ampará-los. Tudo calcado num sistema de cooperativas, funções estas que, com a evolução do Estado, por ele foram absorvidas, tornando-se um direito incorporado ao patrimônio do Trabalhador.

Ainda, segundo Paixão, (1976, p. 9) a Previdência Social na Europa pode ser dividida em três períodos distintos, a partir de 1883:

- **Fase Inicial** - *Estende-se até 1918, caracterizada pela expansão dos sistemas de proteção social em vários países europeus.*

*- Fase da Expansão Geográfica - Fase em que a previdência foi levada à América do Sul, Austrália, Nova Zelândia e alguns países asiáticos. O marco inicial desta expansão verificou-se no Chile em 1921, na Argentina em 1922 e no Brasil em 1923.*

*- Fase Contemporânea - Caracterizada por estender a previdência até além das classes assalariadas.*

Nos Estados Unidos, os sistemas de proteção social somente passaram ser adotados a partir de 1935, grande parte em consequência da crise mundial de 1929, que desestruturou a economia norte-americana e desestabilizou suas classes sociais.

## **2.2. No Brasil**

A previdência social no Brasil foi implantada efetivamente através do Decreto Legislativo n.º 4.682 de autoria do deputado Elói Chaves, datada de 24 de janeiro de 1923, lei esta conhecida pelo nome de seu autor. Anteriormente, em 1919, pelo decreto n. 3724 de 15 de janeiro, foi oficializada uma legislação dirigida aos trabalhadores que tratava dos acidentes de trabalho.

Pela Lei n.º 4.682 foram criadas as caixas de aposentadoria e pensões dos empregados das empresas ferroviárias, sendo seus trabalhadores contemplados com a possibilidade de, oficialmente, usufruir da aposentadoria por invalidez, a aposentadoria ordinária (atual aposentadoria por tempo de serviço), a pensão por morte e a assistência médica. Em 1925, o sistema foi estendido aos portuários e marítimos e seu controle passou a ser atribuído ao Conselho Nacional de Trabalho, que fora criado em 1923, pelo Decreto Legislativo n. 16.037 de 30 de abril, ampliando sua área de atuação, abrangendo além das questões trabalhistas, as questões relativas à previdência social e como órgão de recurso das decisões das Caixas de Assistência e Previdência dos Ferroviários, que ficaram conhecidas como CAP's.

A partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas o sistema previdenciário teve um grande impulso, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, pelo decreto n.º 19.433 de 26 de novembro.

Pelo decreto n.º 20.465 em outubro de 1931, foi reformulada a legislação do regime de caixas estendendo para todos os empregados das empresas de serviços pú-

blicos ou concedidos (água, esgoto, energia elétrica, gás telefone, carris, e outros). Com a nova Legislação o Estado passou a ter maior presença nas questões sociais e trabalhistas, proporcionando grandes avanços nessa área.

De 1933 em diante, houve novas mudanças, com a criação dos grande institutos de previdência, já com bases profissionais e de âmbito nacional, ao contrário das caixas, que eram regionalizadas e tinham sua base nas empresas.

A tendência, a partir de então foi a criação dos Institutos de Previdência, com base nacional. Em 1933 foi criado o IAPM - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos. Em 1934 foram criados o IAPC dos comerciários e o IAPB dos bancários. Em 1936, o IAPI, dos industriários. Em 1938 o IAPETEC, dos empregados em transportes e cargas. Pelo decreto n.º 34.586 de 12 de novembro de 1956, foram agregadas todas as caixas previdenciárias existentes, formando uma única caixa, denominada de Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos - CAPFESP.

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, foi um marco na história da previdência no Brasil e levou o Governo no ano de 1945, pelo decreto-lei n.º 7.526, de 07 de maio, a tentar uma das mais profundas reformas no sistema de seguro social. O intuito da lei era uniformizar a legislação previdenciária, bem como reunir num único órgão todas as instituições de previdência social. A origem deste projeto ocorreu simultaneamente com a Consolidação das Leis do Trabalho - C.L.T, instituída pelo Decreto n. 5.452 de 1.º de maio de 1943 e foi denominada "Lei Orgânica da Previdência Social" (LOPS). Com a deposição de Getúlio Vargas, a medida não se concretizou, só veio lograr êxito em 26 de agosto de 1960 pela Lei n. 3.807, que transformou a CAPFESP - Caixa de aposentadoria e pensões dos Ferroviários e empregados em Serviços Públicos em Instituto, com a sigla IAPFESP, com a subsequente complementação do Regulamento Geral da Previdência social, aprovado pelo decreto n.º 48.959-A de 19 de setembro do mesmo ano.

A Lei Orgânica da Previdência Social complementou a cobertura previdenciária da população urbana que exercia atividade remunerada, uniformizando o custeio, os benefícios e a estrutura administrativa que, segundo Leite, (1976, p. 36) *resolveu em definitivo a situação de dois grupos até então filiados em condições especiais: os trabalhadores autônomos e os empregadores*. Anteriormente, aos autônomos, denominados, assim, pela primeira vez pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Em-



pregados em Transportes de Cargas, e aos empregadores, normalmente, era facultada a sua filiação às entidades previdenciárias.

A unificação institucional da previdência social brasileira foi atingida quando foram reunidos os 06 Institutos então existentes no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado pelo decreto-lei n.º 72 de 21 de novembro de 1966, com a efetiva implantação em 02 de janeiro de 1967, reunindo ainda o SAMDU - Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência e a Superintendência do Serviços de Reabilitação.

Em 1969 foi criado o Plano de Assistência Rural, que consistia principalmente num plano básico de assistência social ao trabalhador rural, sem ter a amplitude e a variedade da previdência urbana.

Em 1977, foi criado o SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, integrado pelo INPS, que administrava os benefícios, o INANPS, assistência médico-hospitalar, o IAPAS, fiscalização e arrecadação, e outros órgãos, tais como: a LBA, FUNABEM, CEME e DATAPREV, todos sob a orientação e controle do Ministério da Previdência e Assistência Social.

A partir de 1979, a previdência social brasileira, começa a sentir os primeiros sintomas de uma profunda crise que, segundo Araújo (1995, p. 167) *é resultante do fim do "milagre econômico" e do início de uma forte recessão econômica.*

Entre 1979 e 1988, vários fatos importantes ocorreram na área da previdência, dos quais destacam-se:

- Pacote Previdenciário - Pelo decreto-lei n.º 1910/81, o governo aumentou as alíquotas de contribuição para os empregadores das empresas urbanas. A alíquota única de 8% foi ampliada para alíquotas progressivas, variando de 8,5% a 10%. A alíquota básica das empresas foi aumentada de 8% para 10% sobre a remuneração de até 20 salários mínimos e os aposentados e pensionistas também passaram a contribuir para a previdência social.

- Redução do prazo de recolhimento - O Decreto n.º 91.406/85 reduziu o prazo de recolhimento das contribuições das empresas, que do último dia útil passou para o décimo dia útil do mês subsequente ao fato gerador. Com isso o prazo de 30 dias que as empresas tinham para recolher suas contribuições e a de seus empregados foram reduzidas para 10 dias.

- Constituição de 1988 - A promulgação da Constituição de 1988, consagrou conquistas e ampliou direitos na área da Previdência Social, tais como:

- 1) uniformização da dos benefícios urbanos e rurais,
- 2) universalização do sistema de saúde, passando todos os brasileiros, contribuintes ou não da previdência, a ter direito ao atendimento,
- 3) pagamento de 1 salário mínimo para os idosos e pessoas portadoras de deficiências,
- 4) extensão da pensão por morte aos homens,
- 5) irredutibilidade de benefícios, e
- 6) direito à participação dos trabalhadores na gestão da previdência social.

No capítulo III procuraremos demonstrar mais detalhadamente os reflexos Constitucionais sobre as questões da Seguridade Social.

Após 1988, os benefícios proporcionados à população pelo novo texto constitucional, foram sendo consolidados através de leis ordinárias, principalmente pelas leis 8.212/91, chamada de Lei Orgânica da Seguridade Social e 8.213/91, que estabeleceu o plano de custeio da Seguridade Social, regulamentadas pelos decretos 611 e 612/92, alterados pelo Decreto n. 2172/97.

Em 1990, foram fundidos o INPS e o IAPAS, resultando no INSS, vinculados, junto a DATAPREV ao Ministério da Previdência Social. O INAMPS, extinto em 1993, e a CEME, esta transformada em empresa pública, ficaram vinculados ao Ministério da Saúde. Foi criado a FCBLA - Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, que incorporou a LBA e a FUNABEM, vinculada ao Ministério do Bem Estar Social que, no atual governo, foi extinta, com suas ações repassadas novamente para o Ministério da Previdência e Assistência Social.

### **2.3. Em Santa Catarina**

A Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Santa Catarina, surgiu quando em 15 de setembro do ano de 1909, pela Lei n.º 825, institui-se o Montepio dos Servidores Públicos do Estado de Santa Catarina, que tinha como objetivo primordial, através do pagamento de pensão, manter a situação financeira estável aos dependentes do agente público, quando de seu falecimento.

Pode-se observar que a previdência aos Funcionários Públicos no Estado de Santa Catarina foi anterior à implantação efetiva da previdência social no Brasil.

Em 15 de dezembro do ano de 1949, as leis que regem o Montepio foram modificadas e implantados os serviços de assistência financeira, o pagamento de auxílio natalidade, auxílio funeral e pecúlio por morte.

No ano de 1962, pela Lei n.º 3.138, o Montepio dos Funcionários Públicos do Estado de Santa Catarina, passa ser denominado de Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPESC, uma autarquia de previdência e assistência social com personalidade jurídica própria, ampliando-se para a assistência social em favor de seus associados, além da previdência, bem como tendo atuação na área essencial de saúde.

Desde os primórdios, com o surgimento das primeiras instituições que tinham como finalidade a prestação de algum tipo de assistência dentro de seu âmbito, nota-se claramente que o Estado se incorporou ao sistema, obtendo gradativamente o controle da previdência e assumindo suas responsabilidades. Credita-se esse interesse pela influência que a assistência social exerce sobre seus beneficiados, bem como pelo poder da fonte de recursos gerados pelo sistema. A contrapartida do Estado é que tem deixado a desejar.

Nos capítulos posteriores, procuraremos mostrar a situação da previdência a nível federal, e o debate que ora ocorre sobre a Reforma da Previdência e seus reflexos na previdência dos servidores públicos catarinenses.

## **CAPÍTULO III**

### **REFLEXOS CONSTITUCIONAIS**

### 3.1. Seguridade Social na Constituição Federal.

Neste capítulo, procuraremos demonstrar os textos Constitucionais, Constituição Federal e Constituição Estadual em vigor, no que se refere as questões da Seguridade Social, mais especificamente a previdência social, apresentado uma análise sucinta de seus aspectos, uma vez que eles tem influência direta na forma de gerir o órgão da previdência estadual, ora em estudo.

A Constituição de 1988 consagrou conquistas e ampliou direitos sociais dirigidos aos trabalhadores e, entre estes, os servidores públicos. Os direitos sociais estão definidos no art. 6.º da Constituição Federal de 1988: *São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

O texto constitucional, em seu Título VIII – Da Ordem Social, inclui, entre outros direitos sociais, o da Seguridade Social que é o que se pretende analisar com mais detalhes. O Capítulo II, Da Seguridade Social tem quatro seções:

Seção I – Disposições Gerais;

Seção II – Da Saúde;

Seção III – Da Previdência Social;

Seção IV – Da Assistência Social. A temática estabelecida no texto federal, foi seguida na Constituição do Estado de Santa Catarina em seu Título IX com a temática Da Ordem Social.

Deve-se esclarecer que a expressão e conceito de seguridade social foi introduzida pela Carta de 1988. As Constituições anteriores (1934, 1937, 1967 e a emenda Constitucional n.º 1/69) contemplavam o que se chamava de seguro social e se reduzia apenas aos benefícios da antiga previdência destinados aos trabalhadores.

Com a nova Constituição foi criada a Seguridade Social que, além da previdência, introduziu o direito à saúde e à assistência social. Sua definição é dada no art. 194:

*A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*

Os objetivos são indicados no parágrafo único do artigo 194 e incluem:

- I) *universalidade da cobertura e do atendimento* - significa a extensão da Seguridade Social a todos os residentes no país;
- II) *uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais* - não diferencia nesse sentido as populações urbanas das rurais.
- III) *seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços* - induz que certas pessoas (ou segmentos) carentes terão direitos que não são, necessariamente, concedidos a todos;
- IV) *irredutibilidade do valor dos benefícios* - visa garantir a manutenção do poder aquisitivo da prestação da seguridade, bem como o valor nominal da prestação;
- V) *equidade na forma de participação no custeio* - diferenciação da capacidade contributiva, ou seja, quem tem mais, paga mais, quem tem menos paga menos e, quem for carente, não paga;
- VI) *diversidade da base de financiamento* - amplia para além da folha de pagamento a base de financiamento da seguridade social, estendendo-se ao faturamento e lucros das empresas e ainda sobre a receita dos chamados concursos de prognósticos (art. 195, itens I e III).
- VII) *caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados* - assegura a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais e previdenciários sejam objetos de discussão e deliberação.

A Constituição Federal em sua Seção III do Título em análise, trata dos planos da Previdência Social em seu artigo 201 que especifica a quem é dirigida, quais as coberturas, seus benefícios, a contribuição e a forma de correção dos benefícios. Destaca-se o parágrafo 4.º - *Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão*

*incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei, que afeta diretamente as instituições de previdência social, que necessitaram considerar em seus planos de custeio, todos os ganhos, que assumem o caráter de habitualidade de seus segurados, além do salário (gratificações de caráter contínuo).*

Deve-se ainda considerar o que proclama o inciso I do art. 5.º da Constituição Federal: *homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.* Esse enunciado repercute diretamente nas questões da previdência social no inciso V do art. 201: *pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no parágrafo 5.º e no artigo 202* (referem-se aos cálculos dos benefícios, incluindo a aposentadoria). A pensão por morte passa a ser devida também ao homem e não como praticado anteriormente, só à mulher, o que por si só aumenta o número de pensões.

### **3.2. Seguridade Social na Constituição Estadual**

As questões da seguridade social na Constituição do Estado de Santa Catarina do ano de 1989, são tratadas no capítulo II, seções I, II, III e IV do Título IX - Da Ordem Social e, obedecem com extrema semelhança, a mesma estrutura e linguagem apresentadas no Capítulo II do Título VII - Da Ordem Social, da Constituição Federal.

A seguir pretende-se demonstrar o disposto na Carta Magna do Estado em relação a Federal que, como já se citou apresentam estrutura e redação semelhantes.

A Disposição Geral está contida na Seção I do Capítulo II - Da Seguridade Social em seu artigo 152 e parágrafos da Constituição Estadual, nos seguintes termos:

*Art. 152 - O Estado participará, respeitadas sua autonomia e os limites de seus recursos, das ações do sistema nacional de seguridade social.*

*Parágrafo 1.º - A proposta de orçamento anual da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos estaduais responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, observadas a metas e prioridades estabelecidas no plano plurianual e nas diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. (Reprodução integral do parágrafo 2.º art. 195 da Constituição Federal).*

Parágrafo 2.º - *Na definição dos recursos da seguridade social, será considerada a contrapartida da União e dos Municípios para manutenção e o desenvolvimento do sistema único de saúde e das ações de Assistência social.*

Parágrafo 3.º - *É assegurada a gestão democrática e descentralizada das ações governamentais relativas à seguridade social, com a participação da sociedade civil organizada, nos termos da lei. (O mesmo estipula o inciso VII do art. 194 do texto federal, sendo este mais preciso “com participação da comunidade, em especial trabalhadores empregados e aposentados”).*

Parágrafo 4.º - *A lei definirá a contrapartida em recursos financeiros ou materiais, ou outras formas de colaboração, que as empresas beneficiárias de incentivos fiscais ou financeiros devem proporcionar ao Estado, no tocante às ações de saúde e assistência social. (Este texto é próprio da Constituição Estadual e busca comprometer recursos financeiros do setor privado).*

A Constituição Estadual trata das questões Da Saúde na Seção II e estão dispostas nos artigos 153 a 156, na Seção III artigo 157. O texto constitucional dispõe sobre as questões Da Assistência Social e, estão apresentadas no anexo...

As questões próprias Da Previdência Social - Seção IV, estão referidas nos artigos 158 a 160 da Constituição do Estado, nos seguintes termos:

Art. 158 - *O Estado, nos termos da lei, manterá sistema de previdência social para seus agentes públicos, cujos órgãos gestores serão organizados sob forma autárquica.*

Parágrafo Único - *Os Municípios poderão participar de programa específico da previdência social estadual, mediante contribuição. (Este*



dispositivo constitucional, reitera direito já assegurado na Consolidação das leis da Previdência Social - C.L.PE, em seu art. 5.º)

Art. 159 - *Aos dependentes de agentes públicos estaduais da administração direta, autárquica e fundacional é assegurada pensão por morte, atualizada na forma do art. 30, parágrafo 3.º, que corresponde a totalidade dos vencimentos ou proventos do agente falecido, até o limite estabelecido em lei.*

O parágrafo 3.º do artigo 30 da Constituição do Estado reproduz literalmente os termos do parágrafo 4.º do artigo 40, da Constituição Federal que diz: *Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive decorrentes da transformação ou reclassificação de cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da Lei*, altera dessa forma o valor das pensões do IPESC, que passam a ser integrais.

Art. 160 - A previdência social estadual manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuição adicional, nos termos da lei. (Reprodução do parágrafo 7.º do art. 20 da Constituição Federal).

O inciso I do artigo 26 da seção II - Dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, Autárquica e Fundacional diz: *O Estado instituirá para os servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas: I - Regime Jurídico Único*, ou seja, os servidores que anteriormente eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - C.L.T, com descontos para o Instituto de Previdenciário Nacional, passam a ser beneficiários do IPESC, este dispositivo, por si só, altera a composição das despesas, aumentando-as consideravelmente, sem ter havido a devida participação de receitas, principalmente no caso das pensões.

Grande parte dos direitos sociais, neles incluídos os da seguridade social, ainda dependem de regulamentação através de legislação ordinária e muitos, já passados 10 anos, ainda não tiveram a sua regulamentação efetivada. No caso do Estado de Santa Catarina, na questão da Previdência Social, a regulamentação deu-se pela Lei n.º 129 de 07 de novembro de 1994, que dispõe sobre a pensão previdenciária por morte do

agente público estadual, estabelecendo as providências correlatas. No capítulo V, pretende-se analisar os efeitos na nova legislação sobre a situação econômica e financeira do IPESC.

## **CAPÍTULO IV**

### **REFORMA DA PREVIDÊNCIA**

#### 4.1. O Quadro Atual

O arrefecimento da economia é um dos sérios problemas com que se defontra a previdência social, acarretando o que os cientistas sociais vêem como o declínio do chamado Estado do Bem-Estar Social, com repercussões duplas sobre a previdência: de um lado, o menor movimento econômico reduz a receita destes programas; de outro, aumenta a necessidade deles e por conseguinte as respectivas despesas.

Na história econômica do nosso sistema previdenciário, observamos que o regime financeiro é o de repartição simples, ou seja, as contribuições do mês devem corresponder ao valor dos benefícios que serão pagos, quando o mais correto seria o de capitalização dos valores coletivos, pois é necessário a garantia de fundos de reserva, com corretas aplicações e conseqüentes rendimentos. Inexistiram cálculos atuariais determinadores do regime financeiro que devia ser aplicado.

Ultimamente acompanhamos pelos meios de comunicação social a questão complexa da Reforma da Previdência no Brasil. Cabe aqui mostrar o debate nacional a respeito deste tema, que influenciará o Governo estadual a alterar a previdência aos servidores públicos do estado de Santa Catarina, espelhando-se nas mudanças a nível nacional.

Em meio às inúmeras crises da realidade mundial contemporânea, em todos os setores da atividade econômica, uma das mais amplas e profundas é a crise do Estado. Existe um compasso diferente da evolução e transformação entre a sociedade e o Estado, comprometendo a qualidade dos serviços públicos, incluída a Previdência Social e programas congêneres como a assistência médica.

Com o debate sobre a reforma da previdência, muitos defensores da Previdência Pública vêem a piora dos serviços prestados pelo Estado como resultado de um plano destinado a comprovar a sua incapacidade funcional e a vantagem de transferir essas funções públicas de natureza social à iniciativa privada, transformado-a em fonte de lucros, uma vez que o orçamento da Seguridade Social, pela grandeza que assume na carga tributária global, sugere o ajuste da contas públicas em cima do orçamento da seguridade, reduzindo direitos sociais, com a conseqüente redução dos gastos públicos (Veja Tabela 1).

**Tabela 1**

**Carga Tributária Global - 1992/5 (em % do PIB)**

Nível de Governo	1992	1993	1994	1995
União	16,5	16,2	19,4	20,91
Orçamento Fiscal	9,2	7,6	8,5	9,57
Seguridade	7,3	8,6	10,9	11,34
Estados	7,4	6,9	7,7	n. d.
Municípios	1,2	4,1	1,4	n. d.
TOTAL	25,1	27,2	28,5	n. d.

Fonte: OLIVEIRA et alli. *Reforma da previdência*. Rio de Janeiro : IPEA, (Texto para discussão n. 508), p. 2, ago. 1997.  
n. d. - não disponível.

Os problemas financeiros e outros do mesmo gênero têm desviado a atenção de questões fundamentais localizadas na área da previdência que implicam, principalmente, em alterações na Legislação e na fonte de custeio.

A previdência social do Regime Geral abrangido pelo INSS, recebe contribuições de:

- 2,5 milhões de empresas;
- 31,1 milhões de trabalhadores com carteira assinada;
- 7,4 milhões de contribuintes autônomos; e
- 2 milhões de contribuintes individuais.

O INSS conta, segundo dados do "Relatório de Benefícios" da DATAPREV de junho/95, com 15.487.373 beneficiários, sendo 9.652.727 provenientes da área urbana e 5.834.646 do setor rural, que percebem um elenco de 65 espécies de benefícios, muitos sem a devida fonte de custeio, dentro do princípio de que a previdência é devida a quem contribuiu.

O plano de custeio, ou financiamento, não só da previdência social mas também da seguridade social, têm sido coberto com o costumeiro aumento das contribuições incidentes sobre o salário, cobradas tanto de empregados como das empresas, aumentando os encargos sociais, gerando a alegação de que tolhem a oferta de empregos. Tradicionalmente, as contribuições são destinadas especificamente à previdência social, como virtuais prêmios de seguro. No Brasil, elas se destinam à seguridade social, de cujo orçamento global provém a receita previdenciária.

Ressalta-se que os encargos sociais, além da previdência social, incluem outras rubricas adicionáveis aos salários, decorrentes de direitos garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e outros itens, incorporados aos holerites de pagamento dos trabalhadores.

No Brasil, o sistema de seguridade social divide-se em três programas bem definidos:

1. Os serviços de Saúde, devidos à população inteira;
2. A previdência social, que cobre mediante contribuição, a população economicamente ativa; e
3. Assistência social, destinada às pessoas necessitadas, aquelas que não dispõem de previdência social nem de outros recursos.

Há distorções na previdência social brasileira que, se mantidas, continuarão a acarretar problemas cada vez maiores e que tenderão a inviabilizar o sistema em pouco tempo.

A previdência social no Brasil trata de maneira diferenciada os trabalhadores dos vários regimes. Existe o regime para os trabalhadores da iniciativa privada, outro para os servidores públicos federais, outro para os funcionários de cada Estado, Município, além dos regimes dos Poderes Legislativos Federal e do Poder Judiciário.

Segundo dados do Ministério da Previdência e Assistência Social, a média dos recebimentos dos segurados no sistema geral da previdência é de 2,1 salários mínimos, os do Poder Legislativo 36 salários mínimos, do Poder Judiciário 36,6 salários mínimos. Pode-se afirmar que, em lugar de instrumento de redistribuição de renda, a previdência social, acaba concentrando-a ainda mais, com a agravante disparidade entre os diversos sistemas.

Propostas de unificação dos regimes previdenciários não vingaram, mantendo-se a variedade de regimes previdenciários públicos. A imprensa têm-nos mostrado as discrepâncias existentes entre os diversos regimes, tanto no que se refere aos benefícios e nas novas regras para concessão e seus valores. Isto não é extravagância do sistema, mas sim resultado de vencimentos, garantidos por legislação pessoal, muitas vezes agravadas por decisões judiciais, que nem sempre conferem com a realidade.

Em todos os níveis da previdência pública, a Constituição de 1988 fez com que os Estados e Municípios aderissem ao Regime Jurídico Único para o seu quadro de servidores, Todos os servidores da administração direta, autarquias e fundações, passa-

ram a ser estatutários, tendo os Estados e Municípios que arcar com o pagamento de pensões e aposentadorias integrais, sem terem sido constituídas as reservas e fundos para suportar esses compromissos. A nível do IPESC, o problema será melhor detalhado no capítulo V.

Outro problema abordado em defesa da Reforma da Previdência refere-se à aposentadoria por tempo de serviço e idade. Segundo Stephanes (1995, p. 17): *é menos de 20% das pessoas que estão se aposentando por tempo de serviço....Os que tem baixa renda raramente você vai encontrá-los no universo desses 20%*. Justifica que a única categoria que efetivamente contribui por 35 anos é o trabalhador de baixa renda.

A relação contribuinte/aposentado vem diminuindo drasticamente nos últimos anos. Cardone (1997, p. 429) apresenta que: *Esta relação em 1970 era de 4,1 contribuinte para 1 aposentado. Em 1990 passou para 2,5 por 1 e deverá no ano 2000 chegar a 1,9 para 1*. Stephanes, Jornal do Brasil de 02.06.97, complementa afirmando que: *no ano 2020, mantidas as atuais regras, a proporção será de 1 para 1*.

O economista Dércio Garcia Munhoz, da UNB, preparou um trabalho que, entre outros, desmistifica a enunciada relação existente entre trabalhadores contribuintes da previdência social e o número de aposentados e pensionistas.

Considera Munhoz, (1995, p. 23) *por desinformação ou erro metodológico o governo tem divulgado dados que não correspondem à realidade estatística*, conseguindo através da pesquisa, demonstrar que não há, a assim chamada, crise estrutural apregoada pelo MPAS. A precária relação entre contribuintes e beneficiários apresentada, na qual dois trabalhadores na ativa pagam o benefício de um aposentado, é contrariada por Munhoz, com base em números de aposentadorias e pensões, excluída a renda mensal vitalícia (amparo a velhice e aos inválidos) *que não é um encargo da previdência e sim do Tesouro Nacional*. O resultado ao qual chegou o autor, indica um coeficiente de 2,5 para o agregado urbano/rural, de 4,2 contribuintes por inativo restritos à previdência urbana e de 0,26 para o rural, conforme a tabela 2:

**TABELA 2**  
**Previdência Social - Relação Ativos/Inativos**  
**- Contribuintes X Benefícios (Em 1000)**  
**(Aposentadorias, Pensões, Renda Mensal Vitalícia)**

Período	Previdência Geral			Previdência Urbana			Previdência Rural		
	Contr.	Benef.	A/B	Contr.	Benef.	D/E	Contr.	Benef.	G/H
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
1981/3	24.775,3	8.116,4	3,1	23.587,9	5.088,8	4,6	1.133,8	3.027,6	0,37
1983/5	25.248,0	9.261,7	2,7	24.027,2	5.668,9	4,2	1.126,8	3.457,2	0,33
1985/7	27.177,6	9.989,3	2,7	26.005,7	6.214,8	4,2	1.171,9	3.774,5	0,31
1987/9	29.268,4	10.669,9	2,7	28.011,1	6.676,0	4,2	1.257,3	3.994,0	0,31
1989/91	30.579,9	11.380,8	2,7	29.279,9	7.208,1	4,1	1.300,0	4.172,7	0,31
1991/2	31.753,0	12.854,1	2,5	30.433,0	7.924,1	3,8	1.340,0	4.986,9	0,27
1992	31.749,3	12.726,1	2,5	30.409,3	7.739,2	3,9	1.340,0	4.986,9	0,27
1993	32.352,5	14.171,3	2,3	30.992,5	8.159,9	3,8	1.360,0	6.011,4	0,23
1993 *	32.352,5	12.743,0	2,5	30.992,5	7.413,0	4,2	1.360,0	5.330,0	0,26

Fonte: MUNHOZ, Dércio Garcia. Reforma da previdência: perspectivas de manutenção e equilíbrio financeiro. *Tributação em revista*, Brasília : SINDIFISCO, n. 11, mar. 1995.

obs.: (\*) cálculos considerando apenas os benefícios de aposentadorias e pensões, excluindo-se a Renda mensal vitalícia.

Outra questão, que leva à necessidade de mudanças na previdência, refere-se ao achatamento da Pirâmide Etária, com o fenômeno da transição demográfica, baseada na duração da vida humana e na redução do índice de natalidade, resultando, proporcionalmente, num número crescente de pessoas idosas e um menor número de jovens, aumentando por consequência o número de beneficiários e a duração dos benefícios da previdência social, enquanto ocorre a diminuição da população economicamente ativa e portanto das contribuições dos segurados e das empresas, fonte principal do custeio da previdência.

Os problemas apresentados não são privilégios do Brasil. Isso ocorre a bem dizer no mundo inteiro, variando de uns países para os outros quanto a extensão e gravidade das dificuldades.

Leite (1997, p. 213), cita artigos da Revista Internacional de Seguridade Social, onde Neil Gilbert e Neung-Hoo Park examinam as tendências importantes na estrutura da seguridade social americana. Segundo eles:

*A seguridade social garantirá apoio econômico cada vez menor a quem necessita; que os grupos de salários medianos e altos se interessam cada vez menos pela seguridade social e reduzirão a base política que a sustenta; que o recente interesse pela previdência complementar aumentará a necessidade de controle político desse setor e, que surgirá um regime previdenciário não planejado de dois níveis: uma forma reduzida de previdência so-*



*cial como fonte predominante de aposentadoria para os trabalhadores de salário mais baixos e previdência complementar para os grupos de rendimentos medianos e superiores.*

Um dos principais problemas da Previdência Social é o fluxo de caixa. É quase unânime a concordância de que a médio e longo prazo a previdência não tenha condições financeiras de bancar o pagamento de seus benefícios, e é necessário que se façam mudanças que visem principalmente alterar a estrutura previdenciária brasileira, tanto administrativa quanto tecnicamente, visando um melhor controle de concessão e pagamento dos benefícios e serviços da previdência, a eliminação das fraudes e o combate efetivo da sonegação.

Quanto aos problemas Administrativos, convém ressaltar, que os administradores públicos (não generalizando) muitas vezes deixam de lado a busca da eficiência dos serviços prestados. Estão mais preocupados em poder e chefias, podendo-se afirmar que o crescimento a que se interessam, não vem pelo seu desempenho, mas sim através de esquemas políticos. Para Pindyck e Rubinfeld (1994, p. 824), os objetivos dos administradores públicos *podariam ser alcançados por meio da expansão da organização para além de seu nível "eficiente". Sendo assim torna-se dispendiosa a monitoração de administradores públicos.*

A real necessidade da Reforma da Previdência Social brasileira fez surgir um amplo debate em torno do modelo a ser implantado: Previdência Pública ou Previdência Privada. Pretende-se mostrar no próximo item, em síntese, o debate em torno do assunto.

#### **4.2. Previdência Pública X Previdência Privada**

O modelo de previdência a ser adotado, a partir da imperiosa necessidade de mudanças, ainda não tem um rumo bem definido, esbarrando na questão complexa do conhecido dilema **PÚBLICO X PRIVADO**, com o estabelecimento de limites adequados entre as áreas de atuação.

A deterioração dos serviços prestados pela previdência para muitos é o resultado de um plano destinado a demonstrar a incapacidade funcional do Estado impondo, assim, sua transferência ao setor privado. Ressalta-se que na área social existem funções que só o Estado pode desempenhar a contento, precisando melhorar seu desempenho, quando ele o exerce mal.

Campos (1996, p. 9) compara a previdência ao inseto *ichneumonidae*, vespas que imobilizam lagartas com infecções paralisantes, nelas depositando seus ovos, os quais geram larvas que se alimentam do corpo vivo que lhes é assegurado. Diz: *É a situação da Previdência Pública Brasileira, consumida por dentro pelo corporativismo e pelo parasitismo fisiológico.*

Para defender seu ponto de vista, Campos evidencia vários pontos em defesa da Previdência Privada, sugerindo que a solução ideal seria a adoção do modelo chileno de privatização, coisa que já fizera em 1983 quando lançou o Projeto de Lei n.º 136/83, permitindo que as empresas que assim o desejassem, poderiam desligar-se do INPS e do INAMPS, mediante a contratação de serviços de empresas privadas de seguro e assistência médica.

Em 1981, o Chile fez uma reforma profunda no seu sistema previdenciário. Anteriormente o sistema também era o de repartição simples, existia um regime em que todos os trabalhadores faziam contribuições, com contrapartida dos empregadores e do Estado, para caixas administradas por organismos estatais que, por sua vez, pagavam as pensões, aposentadorias e benefícios, no tradicional sistema solidário, ou seja, os que trabalhavam pagavam para aqueles que já haviam perdido a sua capacidade de trabalho. Atualmente o sistema foi mantido unicamente para as Forças Armadas. Nas demais categorias, cada qual poupa para si mesmo. Somente os trabalhadores contribuem, com cerca de 10% do salário mais 2,5% destinados aos seguros de invalidez e pensão para dependentes, com o desconto recolhido pelo empregador. Esses recursos são depositados em administradoras de fundos de pensão, sociedades anônimas privadas, que fazem os investimentos em títulos públicos ou de empresas, sujeitos à fiscalização governamental. Salienta-se que o governo abriu mão da receita mantendo porém, as despesas com as aposentadorias e pensões conquistadas anteriormente a privatização da Previdência.

Continuando a discorrer sobre o artigo de Roberto Campos, este considera a previdência antidemocrática, pois obriga, por ser um desconto compulsório na folha de pagamento, o trabalhador a entregar sua poupança ao Estado, que ele considera um administrador catastrófico. Segundo Campos:

*É lícito ao Estado compelir o cidadão a um esforço de poupança para que não se torne voluntária e conscientemente um encargo para sociedade. Mas ele não deve ser obri-*

*gado a confiar sua poupança ao pai terrível, se preferir fundos privados de capitalização, que ofereçam serviços em regime competitivo.*

Justifica que o cidadão pode ser o melhor fiscal de sua poupança previdenciária, podendo transferi-la para o operador mais eficiente.

Fazendo coro a Reinhold Stephanes, anteriormente citado, exemplifica que no regime geral da previdência, o valor médio do benefício rural é de um salário mínimo, subindo para 2,1 mínimos para os trabalhadores urbanos, enquanto esses valores, no Judiciário e no Legislativo, sobem para mais de 36 mínimos e as pessoas mais pobres se aposentam em média aos 62 anos, enquanto os beneficiários das aposentadorias especiais por tempo de serviço aposentam-se, em média, aos 53 anos. Ocorrendo com isso o financiamento pelos pobres de uma melhor qualidade de vida aos mais abastados, ou àqueles que, por estarem em segmentos ativistas e politizados, conseguem beneficiar-se com aposentadorias especiais e múltiplas, o que para Campos, significa que a previdência pública *faz justiça social às avessas*, significando que na prática, a redistribuição de renda não favoreça aos pobres, mas sim a grupos politicamente organizados.

Leite (1988, p. 204) refuta Roberto Campos em sua defesa da previdência privada, sob o título: *Roberto Campos não tem razão*.

Para Leite, a questão de que a previdência estatal é antidemocrática porque priva o cidadão de escolher o administrador de sua poupança é enganosa, pois poupança individual é uma coisa e previdência social é outra. Considera ainda que Campos confunde novamente poupança e previdência, quando afirma que o sistema atual é anti-desenvolvimentista, uma vez que as contribuições dos ativos são gastas para financiar gastos correntes de aposentadorias, sem alavancagem de investimentos, já que a previdência tem por finalidade básica a substituição do salário quando este deixa de ser recebido.

Considera que o diagnóstico da previdência está equivocado e o remédio proposto é *pior ainda*, pois o sistema de capitalização previdenciária proposto, como se encontra implantado no Chile, já apresenta seus resultados negativos.

Quanto aos resultados negativos que Celso Barroso Leite cita no artigo sem mencionar quais são, Oliveira *et alii* (1997, p. 54) enumeram alguns aspectos desfavoráveis. O primeiro sob o ponto de vista macro: *concentração de capitais em apenas três Administradoras de Fundo de Pensão: cerca de 80%*, o segundo refere-se ao fi-

nanciamento do processo de transição, onde os atuais trabalhadores pagam duplamente, pelas aposentadorias anteriores e pela própria aposentadoria.

Na escala micro, os trabalhadores de pouca qualificação e baixa renda, *frequentemente oscilando entre emprego e desemprego*, não tem como capitalizar para uma aposentadoria mínima.

Denota-se que na inevitável comparação com o sistema chileno de privatização da previdência, nunca se contabiliza o passivo previdenciário que o governo do Chile arcou e ainda está pagando e achatando benefícios. Também deve-se considerar que o regime tem somente 17 anos e não permite que se vislumbre, os desembolsos quando a atual geração que hoje contribui, começar a se aposentar.

Araújo (1996, p. 11) contesta o modelo chileno como base a ser seguida, pois o sistema foi amplamente subsidiado com recursos públicos, uma vez que as despesas anteriores à privatização da previdência permaneceram com o governo. Segundo ele:

*Trata-se na verdade, de uma grande extorsão política. Primeiro porque o dito 'liberalismo chileno' foi implantado na ditadura do general Pinochet. Segundo porque o Estado chileno garantiu todas as condições jurídicas e econômicas para o florescimento da autodenominada previdência privada.*

Salienta-se que a privatização da Previdência Social na América Latina, que começou no Chile, estendendo-se ao Peru, Argentina, México e outros países, não tem correspondência nos países desenvolvidos. Em tais países, o sistema público responde por 70% a 97% do total dos benefícios pagos. Conforme demonstrado na Tabela 3. Mesmo nos Estados Unidos, a previdência pública responde por quase 80% do benefícios pagos (pensões da previdência social e pensões de servidores Públicos).

Ressalta-se que o maior Fundo de Pensão Americano é o Fundo dos Professores do Estado da Califórnia, com um patrimônio de U\$ 120 bilhões e o 3.º Fundo de Pensão é o dos Funcionários Públicos da cidade de Nova York com um patrimônio de U\$ 65 bilhões.

**Tabela 3**  
**Pensões públicas e privadas**  
**(como % do total de gastos)**

Países	Pensões da Prev. Social	Pensões de Serv. Públicos	Previdência Complementar	Seguro Indiv. Privado	Total
Austrália	59,4	10,9	20,3	9,4	100,0
Áustria	67,8	29,8	0,8	2,3	100,7
Bélgica	60,2	32,3	4,3	2,3	99,1
Canadá	58,0	4,0	12,0	26,0	100,0
Dinamarca	70,5	12,7	7,5	9,2	99,9
Finlândia	69,3	27,4	1,1	2,2	100,0
França	67,5	25,2	2,4	4,9	100,0
Alemanha	70,4	18,6	4,2	6,8	100,0
Irlanda	54,8	35,5	1,6	8,1	100,0
Itália	71,6	26,0	1,2	1,2	100,0
Japão	54,4	22,8	11,4	11,4	100,0
Holanda	69,4	18,1	8,0	4,5	100,0
Nova Zelândia	87,9	8,2	3,8	0,1	100,0
Noruega	82,0	10,4	1,2	6,4	100,0
Suécia	85,5	8,8	4,4	1,3	100,0
Suíça	71,1	9,3	13,7	5,9	100,0
Reino Unido	67,3	21,1	10,5	1,1	100,0
EUA	60,9	18,3	17,1	3,7	100,0

Fonte: ARAÚJO, José Prata de. Previdência social: diagnóstico e propostas. *Conjuntura social*, Brasília, v. 7, n. 1, p.11-12, ago. 1996.

NOTA: As diferenças existentes na coluna do total, são provenientes de arredondamento.

A discussão Privado X Público, no projeto de Reforma da previdência, deverá voltar à tona, tão logo os eleitos, em todos os níveis, da eleição de 04 de outubro do corrente ano tomem posse em seus cargos. Esperamos que as mudanças Constitucionais, que se fazem necessárias, sejam amplamente discutidas com toda a sociedade, principalmente por se tratar de um patrimônio que vem sendo construído há tanto tempo.

#### 4.3. Projeto de Reforma da Previdência

O governo procura, através do Projeto de Reforma da Previdência, alterar o texto constitucional que trata do assunto, materializada na PEC - Proposta de Emenda à Constituição n. 33, já admitida na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, atacando principalmente as aposentadorias. O projeto prevê o fim da aposentadoria proporcional, que permite ao homem aposentar-se aos 30 anos de

serviço e a mulher com 25 anos. As reformas não se limitam a questões constitucionais, também através das leis ordinárias o Executivo pretende corrigir os problemas enfrentados pela previdência.

Deve-se fazer algumas observações sobre a proposta das reformas previstas para o sistema previdenciário público brasileiro e sobre o seu conteúdo.

Primeiramente, o projeto de alterações não surgiu de uma ampla discussão com as representações dos principais interessados ou atingidos, aposentados, pensionistas, empresários, trabalhadores do setor privado, os servidores públicos civis dos três poderes, os servidores militares, beneficiários diretos atuais do sistema. Nestes tempos de globalização e liberalização econômica, ela surgiu mais em função de que, para muitos, o Brasil tem um modelo que onera demais o Estado e este não cumpre o seu papel com eficiência.

O projeto não evidencia mudanças que venham a resolver os problemas relativos a evasão de receitas, à sonegação, fraudes e inadimplência, ou à melhoria do equilíbrio financeiro das contas da previdência.

As reformas no sistema previdenciário devem surtir seus efeitos daqui a 20 ou 30 anos, período mínimo necessário à transição entre os atuais e os propostos regimes e por isso, não devem ser objeto de tanta urgência como apregoa o governo, fugindo de uma discussão ampla com os segmentos da sociedade brasileira, de onde poderiam surgir sugestões das mais diversas frentes, em todos os seus aspectos, financeiros, funcionais ou legais.

As alterações Constitucionais propostas pelo governo basicamente, constituem-se de:

1. *Fim da aposentadoria por tempo de serviço. Criação de um sistema misto que leve em conta o tempo de contribuição e idade do trabalhador, no mínimo 65 anos para os homens e 60 para mulheres;*
2. *Fim da aposentadoria proporcional;*
3. *Unificação das normas de aposentadoria para homens e mulheres e para os trabalhadores rurais e urbanos;*
4. *Proibição para que Estados e Municípios criem institutos com normas diferentes das do INSS;*

5. *Benefícios dos Servidores públicos, limitam-se a 70% do último valor recebido, com exceção dos militares, que continuam recebendo benefícios integrais;*
6. *Criação de incentivos, via legislação complementar, para os fundos de pensão para complementação de aposentadoria acima do limite a ser fixado em lei complementar.*
7. *Os fundos de pensão das empresas estatais, sem reserva técnica suficiente para pagamento de seus benefícios, obrigatoriamente, terão de diminuir ou aumentar o valor da contribuição de seus participantes;*
8. *Não haverá mudanças para quem já estiver aposentado, havendo uma regra de transição;*
9. *Altera o texto constitucional, que concede reajuste aos proventos dos inativos nas mesmas datas e proporções dos servidores da ativa;*
10. *Proíbe a acumulação de aposentadorias, com remuneração de cargos e a instituição e manutenção e regimes de previdência para mandatos eletivos;*
11. *Elimina as isenções para entidades beneficentes;*
12. *Altera as fontes de custeio da previdência.*

Não haverá regra de transição para o fim da aposentadoria proporcional. Ela acaba depois que seja aprovada a emenda constitucional.

As propostas de reforma por projeto de lei, tem como pontos principais:

1. *Unificação das alíquotas de contribuição do empregado em 9%. Atualmente são de 7%, 8% e 9%, dependendo do salário;*
2. *Unificação em 20% das alíquotas dos trabalhadores autônomos, atualmente elas são de 10% e 20%;*
3. *A contribuição do empregador doméstico deve passar de 12% para 20%;*
4. *Contribuição do aposentado, que retornar ao trabalho, para Previdência Social;*

5. *fim do auxílio-natalidade aos trabalhadores que recebem menos de três mínimos;*
6. *Acabam todos os tipos de pecúlio;*
7. *Aumento do prazo mínimo de carência para concessão de benefícios da Previdência social, atualmente em seis anos, o novo prazo ainda deverá ser estipulado.*
8. *Fim da aposentadoria especial por categoria, que passa a ser por tipo de atividade;*
9. *Impor regras mais rigorosas para contagem de tempo de trabalho rural na concessão de aposentadorias;*
10. *Reduzir o valor da aposentadoria proporcional para os trabalhadores que se aposentam antes de completar o prazo de 35 anos para os homens e 25 anos para as mulheres.*

Os meios de comunicação foram pródigos em veicular a tramitação do projeto de Reforma da Previdência na Câmara dos Deputados, e todas as reações contrárias de diversos segmentos, uns, que pretendem manter seus privilégios e suas conquistas, outros por posições ideológicas conflitantes, que vêm de maneira diferente os rumos que deve tomar a reforma. Nem a própria base governista, teve ânimo para defender o projeto, muitos com suas ambições voltadas para as eleições que se aproximam, com medo de perder votos, tudo isso fruto da falta de um debate amplo com os segmentos da sociedade atingidos pela reforma.

#### **4.4. Previdência Complementar**

Com o Projeto de reforma da previdência social, teve-se a oportunidade de acompanhar a crescente mobilização das empresas de seguridade privada e dos fundos de pensão no intuito de obter sua fatia num mercado de 10 milhões de trabalhadores que estão aptos a participar dos programas de previdência complementar.

A Previdência Privada Complementar foi regulamentada no Brasil pela lei n.º 6.435/77 e pelos decretos n.º 81.240/77 e 81.402/77. A partir daí surgiram a grande maioria dos fundos de pensão, que foram conquistando espaço rapidamente, a ponto de serem considerados atualmente a maior fonte de recursos não estrangeiros no país.



Se fizermos um confronto entre os fundos de pensão que formam a previdência complementar fechada, sociedade civil ou fundação, sem fins lucrativos, destinada a proteger os empregados de uma empresa ou de um grupo de empresas, e as instituições financeiras e seguradoras que formam a previdência complementar aberta, organizadas em forma de sociedade anônima, com fins lucrativos, com o objetivo de dar proteção previdenciária a quem se mostre interessado, com o regime geral (INSS), verifica-se que qualquer mudança prevista na redução dos valores ou tetos de benefícios pagos pelo MPAS, representam um acréscimo na possibilidade de expansão das demais, veja demonstração na tabela 4.

Há uma brecha muito grande entre a previdência social pública e as empresas privadas de previdência. Enquanto a primeira tem um contingente de aproximadamente 40 milhões de contribuintes, pagando mensalmente aposentadorias e pensões a quase 16 milhões de pessoas, na segunda fazem parte 1,8 milhões de participantes ativos, 430 mil aposentados e pensionistas e 4.520 milhões de dependentes espalhados nos 339 fundos de pensão existentes no Brasil.

Os fundos de pensão, tem se expandido firmemente nesta última década, principalmente os das empresas estatais, como o PREVI do Banco do Brasil, com um patrimônio estimado em 20 bilhões de Reais, FUNCEF da Caixa Econômica Federal, com patrimônio de 5,9 bilhões de Reais, Fundação CESP das Companhias de Energia do Estado de São Paulo, com patrimônio de 4,3 bilhões de Reais, PETROS da Petrobrás, patrimônio de 4 bilhões de Reais e o SISTEL, do Sistema Telebrás, com patrimônio de 4 bilhões de Reais, os cinco maiores, que atualmente detêm um patrimônio de mais de 40 milhões de Reais e são um dos grandes movimentadores dos mercados de ações brasileiros.

No setor de previdência aberto, a BRADESCO previdência, com 350 mil participantes e patrimônio de 1,8 bilhões é o maior, seguido da PREVER dos Bancos UNIBANCO/Nacional, ITAÚPREV e a Real previdência, ligadas aos grupos financeiros do mesmo nome.

A grandiosidade financeira da previdência é motivo de expectativa dos setores privados de previdência, com os rumos das reformas constitucionais. Como se percebe, previdência é um bom negócio, pelo volume de recursos que movimenta e a conseqüente influência nos destinos políticos e econômicos da Nação.

A partir de uma simulação feita pelo professor Dércio Munhoz da UnB, Romero (1995, p. 553) demonstra, hipoteticamente, como podem crescer as entidades de previdência privada, de acordo com o teto dos benefícios e contribuição dos trabalhadores para previdência pública, a saber:

1.<sup>a</sup> Situação: Limite de 10 salários mínimos, que não acontece na atualidade, uma vez que o empregador contribui sobre o tal da folha de salários, a arrecadação do INSS seria reduzida em 11,5%, que representa R\$ 3,0 bilhões a menos nos seus cofres.

2.<sup>a</sup> Situação: Limite de 5 salários mínimos, a perda da receita é da ordem de R\$ 8,3 bilhões, ou seja, se elevada percentualmente para 32%.

3.<sup>a</sup> Situação: Limite de 3 salários mínimos, a perda se elevaria para 46% ou R\$ 12,0 bilhões anuais. Veja tabela 4, a seguir:

**Tabela 4**  
**Perdas de Receitas**

<b>Limite Hipotético</b>	<b>Redução de Receita</b>	
10 Sal. Mínimos	11,5%	R\$ 3,0 bilhões
5 Sal. Mínimos	32,0%	R\$ 8,3 bilhões
3 Sal. Mínimos	46,0%	R\$ 12,0 bilhões

Fonte: ROMERO, Wilson A. A previdência social brasileira: bases para um novo modelo. *Revista de previdência social*, São Paulo, n. 177, p. 553, ago. 1997.

Esta proposta é defendida pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada - ABRAPP, que situada a faixa de benefícios entre 3 e 5 salários mínimos. Considere-se que a limitação da contribuição e o pagamento de benefícios nos limites acima obrigará os empregados a complementar suas aposentarias nos fundos privados, portanto o que significa perda para o regime de previdência geral, significa grandes possibilidades de ganhos para o sistema previdenciário complementar.

#### **4.5. Estados e Municípios e a Reforma da Previdência**

As propostas de unificação de todos os regimes previdenciários não tomaram corpo, tendo sido descartada totalmente qualquer alternativa neste sentido. Mantém-se, portanto, a multiplicidade de regimes previdenciários públicos, a saber:

- 1) Previdência Social Geral, que abrange todos os funcionários da iniciativa privada e os empregados do setor público regidos pela CLT, bem como os autônomos, empresários e contribuinte facultativos;
- 2) Previdência dos Servidores Públicos Federais:
  - a) Poder Executivo
  - b) Poder Legislativo
  - c) Poder Judiciário
  - d) Militares das Forças Armadas
- 3) Regimes especiais de previdência, que separadamente abrangem os políticos e magistrados;
- 4) Previdências estaduais e municipais.

A imprensa tem-nos apresentado as diferenças verificadas entre os diversos regimes previdenciários, tanto no aspecto dos benefícios, condições para usufruto e nas regras de concessão e valores. É sobre o Regime de Previdência dos Estados e Municípios que se pretende discorrer neste item.

O jornal "Folha de São Paulo" de 04 de agosto do corrente ano em seu caderno 1 página 4, anuncia em letras garrafais: ***Rombo em previdências estaduais chega a R\$ 1,9 bi.*** O valor do déficit se refere a levantamento feito em quatro Estados, Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Acre.

O rombo apresentado, segundo a reportagem, é originado na falta de repasses dos governos aos institutos estaduais de previdência. *Os governos recolhem dos servidores a contribuição previdenciária, descontada nos salários, mas não repassam na íntegra os recursos aos institutos.*

Segundo dados apresentados na matéria, em Minas Gerais o *Rombo* acumulado nos últimos 12 anos atinge R\$ 1,1 Bilhão. No Acre o governo usou os R\$ 7 milhões depositados na conta do Fundo provisório de Assistência e Previdência, para o *pagamento de salários atrasados*. Em Santa Catarina o valor acumulado da dívida nos últimos 18 anos, chega a R\$ 750 milhões e, ainda segundo a matéria *O governo diz que os gastos dos institutos são superiores à arrecadação.*

A matéria acima, serve para ilustrar que os problemas verificados em nosso Estado, praticamente se repetem nos outros Estados da Federação e a Reforma da Pre-

vidência a nível Federal deverá servir de parâmetro aos Estados e Municípios para mudarem os rumos de seus regimes previdenciários.

No capítulo dos reflexos constitucionais pode-se verificar que, com o advento da Constituição de 1988, os Estados e Municípios tiveram que optar por regime jurídico único para seu quadro de funcionários, passando todos a serem estatutários. Desta forma eliminou-se o ônus do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - F.G.T.S. e o compromisso do pagamento da contribuição como empregador para a Previdência Social. Houve um crescimento desordenado de Institutos Municipais de Previdência, algo em torno de 1.100, segundo dados da Diretoria de Arrecadação e Fiscalização do INSS.

Para a grande maioria dos administradores municipais, principalmente, pois todos os Estados brasileiros, já dispunham de Institutos de Previdência próprio para seus agentes públicos, apresentava-se nessa situação a solução para um grande problema. Muitos Municípios estando em débito com o INSS, relativamente as contribuições não recolhidas, apressaram-se em criar e implementar seus institutos, na esperança de serem ressarcidos os desembolsos desses benefícios que passaram a assumir, e com esses recursos constituírem reservas técnicas para suportar os compromissos iminentes, principalmente, quanto à aposentadoria e às pensões integrais, tanto a homens, quanto a mulheres.

O quadro debilitado das finanças de Estados e Municípios tem-se agravado diante da questão previdenciária, inclusive com situações mais imediatas não resolvidas como o atraso de salários.

No bojo da Reforma da Previdência, o Governo Federal, ciente da problemática, procura fazer com que Estados e Municípios norteiem os planos previdenciários de seus servidores por parâmetros que venham a ser estabelecidos por legislação federal.

Destaca-se, neste aspecto, a separação do custeio dos planos para as áreas de previdência, de saúde e assistência social, conforme conceituado na Constituição, abrangendo as três coberturas definidas nos artigos da seguridade social. Com isso evita-se que recursos para diferentes áreas entrem num bolo comum e a ineficiência de um acabe prejudicando outro, através da transferência desses recursos.

A intenção do governo Federal com a formatação da previdência dos Estados e Municípios nos moldes da Reforma da Previdência, depois de normatizada e implantada, com a fiscalização por órgão público vinculado ao Ministério da Previdência e

Assistência Social, é de evitar-se que administradores públicos inescrupulosos venham a constituir entidades de *fachada* que não ofereçam garantia dos recolhimentos necessários ao respaldo dos compromissos para com os participantes e futuros beneficiários.

Os Estados do Paraná, São Paulo e Espírito Santo já implantaram, ou estão em fase de implantação de um Fundo de Aposentadoria e Pensão pra seus servidores públicos. No Paraná, o Projeto enviado em março do corrente ano, pelo Poder Executivo à Assembléia legislativa do Estado, tem como objetivo principal a redução de 30% sobre a receita líquida, que as despesas com o pagamento de pensões e aposentadorias representam para o Estado. Segundo dados da Secretaria da Previdência daquele Estado, de um total de 183.849 pagamentos feitos pela folha dos servidores estaduais, 54.497 são destinados aos inativos e 14.310 para os pensionistas. O novo sistema prevê duas áreas de atuação: uma para atendimento previdenciário com uma contribuição de 10% de desconto nos salários, com o governo participando com parcela mínima equivalente à do funcionalismo e outra para os atendimentos médico-hospitalares, com a contribuição em torno de 2% do salário-base.

No Espírito Santo o atual governo também iniciou, no ano de 1996, ações visando a criação de um fundo de pensão, para que este assumisse a responsabilidade do pagamento aos servidores inativos, uma vez que o total deste estava no patamar de 32% da folha de pagamentos e, segundo estudos atuariais, realizados pelo Instituto de Previdência daquele Estado, no ano 2005, a folha dos inativos seria igual a dos funcionários em atividade. O novo sistema, implantado em abril do corrente ano, tem, como fonte de custeio para fundo, a contribuição de 10% do salário de contribuição e 10% do Estado. A absorção dos atuais aposentados será feita gradualmente, a medida em que for crescendo a sua capitalização.

Em Santa Catarina, através de um pré-estudo elaborado pelo Governo do Estado, buscou-se encontrar uma alternativa que viabilizasse a implantação de Regime de Capitalização para a seguridade do Servidor Público Estadual. Por esse documento, o IPESC ficaria responsável apenas pelo pagamento das pensões. Em relação a assistência médico-hospitalar seria criada, na Secretaria de Estado da Administração, uma diretoria para gerenciar convênios, contratos e outros instrumentos de garantia de assistência médica privada com as associações de funcionários e sindicatos da categoria, isto, o que significa que os encargos para os benefícios da previdência na área de saúde, seriam de responsabilidade única do servidor, que através de sua entidade repre-

sentativa, contrataria o plano de saúde conveniado. Não ficou definido o percentual de participação do servidor nem do estado para o fundo de aposentadoria. O pré-estudo foi finalizado com a sugestão de se criar uma comissão de representantes das áreas envolvidas com a seguridade do servidores públicos estaduais (Secretarias de Estado, Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Sindicatos de Servidores Públicos), com o objetivo de propor uma nova estrutura organizacional para o IPESC, buscando a sua reformulação e transformação num fundo de pensão.

## **CAPÍTULO V**

### **A CRISE DO IPESC**

## 5.1. A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Em 1909, o então Governador do Estado de Santa Catarina, Gustavo Richard, preocupado com o futuro das famílias dos servidores públicos catarinenses, procurou assegurar a situação econômica dos dependentes de servidor público falecido, instituindo pela Lei n.º 825 de 15 de setembro daquele ano, o Montepio dos Servidores Públicos do Estado de Santa Catarina, transformado pela Lei n. 3.138 de 11 de dezembro de 1962 no atual IPESC.

Previu Gustavo Richard que a tendência do mundo moderno era a de desenvolver programas de seguridade social, nos quais os indivíduos contribuíssem para o bem-estar e a segurança de todos, onde cada participante contribuiria com um percentual do seu salário ou vencimento para um fundo de previdência, pensão ou assistência, que se responsabilizaria pelo pagamento dos benefícios.

O artigo 1.º da Lei n.º 3.138/62, estabelece que: *O montepio dos Funcionários Públicos do Estado de Santa Catarina instituído pela lei n.º 825 de 15 de setembro de 1909, sendo governador do Estado Gustavo Richard e modificado pela Lei n.º 369 de 15 de dezembro de 1949, passa a ser, sob a denominação de Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPESC), uma autarquia de previdência e assistência social com personalidade jurídica própria.*

O artigo 3.º da Lei n.º 3.138/62, com as alterações da Lei n. 5.249 de 30 de junho de 1976, estabelece que: *O IPESC tem por objetivo primordial realizar o seguro social dos Servidores do estado de Santa Catarina e praticar todas as operações de previdência e assistência em favor de seus associados, atuando igualmente, na área essencial de saúde.*

O IPESC além das Leis já citadas é regido pelo Decreto n. 2.512 de 02 de maio de 1977, que expede a Consolidação das Leis da Previdência Estadual (C.L.P.E.), estabelecendo todas as normas gerais para seu funcionamento.

### 5.1.2 Beneficiários

Os beneficiários do IPESC são todos aqueles inscritos no cadastro do Sistema da Previdência Estadual na qualidade de Associado, Dependente ou Pensionista.



O Título I, do Decreto n.º 2.512 (C.L.P.E.), determina quem são os beneficiários do IPESC, distinguidos em associados e dependentes: associados, com inscrição obrigatória no IPESC, são todos os servidores dos Três poderes do Estado e das Autarquias Estaduais, mediante vínculo estatutário ou contratual, civis ou militares, que exerçam atividade remunerada, inclusive os servidores do próprio Instituto.

Associados obrigatórios são ainda, os ocupantes de cargos em comissão ou outros cargos funções ou empregos temporários, os inativos civis e militares e os auxiliares da justiça.

Podem ser Associados, facultativos, do IPESC:

1. Mediante convênio com o Instituto, os funcionários dos Poderes Executivo e legislativo Municipais;
2. Professores particulares, cujas escolas sejam registradas na Secretaria da Educação;
3. Deputados eleitos à Assembléia Legislativa e, nas condições dos respectivos convênios, Vereadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos municipais, devendo-se respeitar as condições de idade e saúde.
4. Ao associado que deixar de exercer atividade sujeita a inscrição no IPESC, desde manifeste por escrito em até 60 dias após de seu desligamento do Estado e passe a efetuar sem interrupção o pagamento mensal de suas contribuições.

Os dependentes dos associados, para efeitos da C.L.P.E, são: a esposa, o marido inválido, alterado pela Constituição de 1988, a companheira designada, com mais de 02 anos de vida em comum, os filhos solteiros de qualquer condição, se menores de dezoito anos, ou provada a insuficiência de recursos, quando inválidos ou de idade avançada.

A C.L.P.E. em seu capítulo II do Título II, elenca uma série de outros dependentes de associados, desde que atendam as exigências legais.

Os (as) Pensionistas do IPESC são enquadrados como beneficiários, na qualidade de dependente, devidamente inscritos no cadastro, após a morte do associado.

### 5.1.3. Benefícios e Serviços

Os capítulos I ao IX do Título II - Das Prestações, do decreto n.º 2.512/77, definem os Benefícios e serviços que o patrimônio e a renda do IPESC asseguram a seus associados.

Os benefícios, assumem o caráter da obrigatoriedade e compreendem:

1. Pensão por morte - Calculada e fixada com base na contribuição paga pelo associado até a data do seu falecimento, destinada a garantir a subsistência de seus dependentes.
2. Auxílio Reclusão - Renda mensal calculada e fixada nos termos da legislação pertinente à pensão por morte, devida aos dependentes do associado detento ou recluso, cessado o auxílio quando a pena for cumprida. O falecimento do associado detento ou recluso, transforma o auxílio reclusão em pensão.
3. Auxílio Natalidade - Quantia equivalente a 01 piso remuneratório do Estado, paga de uma só vez, no ato de apresentação dos documentos, à associada gestante ou associado pelo parto da esposa ou companheira inscrita.
4. Auxílio Funeral - Quantia correspondente a 01 piso remuneratório do Estado, paga de uma só vez ao associado ou, mediante comprovação de despesas, ao executor do funeral, pelo óbito de dependente inscrito.
5. Pecúlio por Morte - Quantia correspondente a duas vezes o piso remuneratório do Estado, com objetivo de auxiliar nas despesas com o funeral do associado, pago de uma só vez. Pode ser requerida por dependente inscrito ou pelo executor do funeral.

Os Serviços, dependendo das disponibilidades financeiras do IPESC, variam de característica e valor, são os seguintes:

1. Assistência Médica - Compreende a assistência clínica e cirúrgica prestada pelo IPESC, através dos Hospitais, clínicas, consultórios e laboratórios credenciados ou conveniados a preços e honorários fixados em tabela própria. O Instituto paga o valor total das despesas efetuadas, para posteriormente repassar 30% ao associado ou pensionista, mediante consignação em folha de pagamento e assume os 70% restantes. Se os 30% de responsabilidade do

servidor forem superiores a 10% do seu salário de contribuição, o valor será dividido em parcelas mensais e sucessivas, acrescidas de 1% de juros ao mês. Dentro da assistência médica o IPESC ainda oferece o serviço de Tratamento Fora do Estado, destinado somente a associados que sejam servidores públicos civis ou militares do Estado e seus dependentes, mediante autorização da Autarquia, para tratamento médico ou cirúrgico, nos casos em que ficar caracterizada a falta de assistência médica necessária, no Estado.

2. Assistência Habitacional - Desde 1986 o IPESC não atua mais nessa área. Em razão das dificuldades operacionais e da escassez de recursos financeiros disponíveis.
3. Assistência Financeira - A Assistência financeira do IPESC, prevista na C.L.P.E., visando proporcionar ao associado recursos em dinheiro em suas necessidades prementes, compreende:
  - a) Empréstimo Simples - Empréstimo em Dinheiro, sem finalidade específica, para atender situação emergencial do associado;
  - b) Empréstimo para tratamento de saúde para associado ou dependente - Concedido para o pagamento de despesas médico-hospitalares não previstas na tabela de serviços e consideradas de caráter social. O valor é baseado na margem consignável do associado e descontado em parcelas mensais, com juros de 1% ao mês mais taxas de serviço;
  - c) Empréstimo Odontológico - Destina-se para auxiliar no tratamento dentário do associado e seus dependentes. O valor do empréstimo, bem como seu pagamento, é o mesmo do empréstimo saúde.

Paulatinamente, os Serviços de Assistência Financeira foram sendo desativados, em virtude da precária situação financeira a que foi imposta a Instituição.

O IPESC ainda mantém outros serviços, como: Assistência Farmacêutica, através da venda de medicamentos em suas farmácias a preços reduzidos; Convênio de Reciprocidade, pelo estabelecimento de convênios com Institutos de Previdência, Estaduais e Municipais, proporcionando aos associados a utilização de serviços médico-hospitalares, disponíveis nas localidades em que estiverem, transitória ou definitivamente.

A previdência dos funcionários públicos do Estado de Santa Catarina caracteriza-se por ser um sistema misto. As aposentadorias e as pensões especiais (para deficientes e outros), são pagos pelo Tesouro do Estado e os demais benefícios (pensões, assistência médico-hospitalar, etc.) são de responsabilidade do IPESC.

## 5.2. Diagnóstico

Quando em 1962 o então Governador do Estado Celso Ramos encaminhou a Assembléia Legislativa o Projeto de Lei reorganizando o Montepio dos Funcionários Públicos do Estado de Santa Catarina alterando-o para Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina, numa visão moderna para o momento da época, considerava-se que, com a nova lei, a Previdência dos Servidores Públicos seria um agente da maior importância para o desenvolvimento econômico do Estado. A constituição de um fundo previdenciário seria uma fonte de recursos que deveriam ser investidos para garantir o crescimento do patrimônio da instituição para fazer frente a seus desembolsos futuros.

Passados 36 anos, percebe-se que o IPESC, ao contrário do que era previsto e se pretendia, esqueceu-se de administrar o seu próprio futuro. As reservas técnicas determinadas pela lei não foram efetivadas. Trabalhou-se em regime de repartição solidária: o que recebeu gastou, pouco investiu e as aplicações no mercado de capitais, foram frutos de repasses do governo, para pagamento da quota de previdência do Estado. E, mesmo assim, dessas ações, as que valiam alguma coisa foram tiradas do Instituto pela atual administração estadual. O pequeno patrimônio que o IPESC, conseguiu constituir, também tem sido fruto de cessão de uso gracioso para entidades alheias à previdência Catarinense.

O desempenho da Instituição tem sido comprometido por problemas de ordem política, financeira e administrativa. A arrecadação tem sido mal administrada: o IPESC não fazendo prevalecer os documentos legais para cobrança; atraso no repasse das receitas de contribuição; não recolhimento desde o ano de 1980, da quota de previdência e das consignações; débitos das Prefeituras conveniadas e não cumprimento dos prazos para recolhimento das contribuições devidas.

Os recursos financeiros são constantemente bloqueados por uma política de caixa centralizada no Tesouro do Estado, comprometendo, contrariamente ao determi-

nado pela lei, a autonomia financeira da Autarquia, e seus administradores, mais interessados em poder ou em cargos, pouco ou nada fazem para reverter esse quadro.

Tem-se constatado que autonomia financeira e administrativa da autarquia, tem sido desrespeitada pelos outros órgãos que compõem a estrutura administrativa do Estado, interferindo na funções do IPESC, limitando o processo de tomada de decisões e deturpando as diretrizes legais.

As diretrizes técnicas e atuariais do Instituto são praticamente impossíveis de serem organizadas, impedindo a expansão da Autarquia, atingindo diretamente o sistema operacional, trazendo como consequência a ineficiência administrativa e o fim das garantias para o pagamento dos serviços e benefícios, principalmente as pensões, como atualmente está ocorrendo. Martendal<sup>1</sup> (In Diário Catarinense, 19 de julho de 1998, p. 32) diz o seguinte: *A administração direta (secretarias) deve R\$ 650 milhões, dívida histórica desde 1980. Os poderes públicos (Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa e autarquias) devem R\$ 75 milhões.*

Soma-se a essa situação, 135 aposentadorias transferidas ao IPESC pelo extinto Fundo de Previdência Parlamentar, com um custo mensal de R\$ 325 mil, sem ter havido qualquer contribuição dos beneficiários.

Martendal compara que a situação do IPESC: *É como um cobertor pequeno: ou se cobre os pés ou a cabeça.*

Os fluxos de investimentos, previstos pela Lei n. 3.138 de 11/12/62, que devem ocorrer em todas as instituições que lidam com riscos securitários, não foram concretizados não havendo, portanto, patrimônio capaz de gerar rendas adicionais.

### **5.3. Receitas e despesas**

#### **5.3.1. Receitas**

A receita do IPESC constitui-se principalmente de Receitas de Contribuições, oriundas do recolhimento da quota de previdência (empregador) e da contribuição compulsória dos associados da administração estadual, municipal, auxiliares da justiça, pensionistas e, dos associados facultativos e voluntários.

---

<sup>1</sup> - Presidente do IPESC no exercício de 1998.

As fontes de Receita do IPESC, de acordo com o artigo 44 do decreto n. 2.512 de 02 de maio de 1977 - Consolidação das Leis da Previdência Estadual, são os seguintes:

*Art. 44 - A receita do Instituto será Constituída pelo seguinte:*

- a) contribuição mensal dos associados inscritos com a designação de Contribuição dos Associados em percentagem de 8% (oito por cento) calculada sobre a importância total inscrita (arts. 50 e 51), descontada compulsoriamente em folha pagamento (alteradas as alíquotas pelo art. 16 da lei n.º 129, cf. Tabela 5);*
- b) Contribuição do Estado, das prefeituras e de outras entidades filiadas, com a designação de Quota de Previdência, em quantia que não poderá ser inferior à metade indicada na alínea 'a' deste artigo, avaliada para cada exercício financeiro pelo órgão atuarial do IPESC e incluída pelo total, no orçamento anual do Estado, Prefeitura ou entidade, paga ao Instituto em parcelas mensais;*
- c) Contribuições suplementares ou extraordinárias que vierem a ser constituídas;*
- d) rendas resultantes de aplicação de reservas;*
- e) doações, legados e quaisquer outras destinações feitas ao Instituto;*
- f) reversão de qualquer importância em virtude de prescrição;*
- g) rendas eventuais do Instituto, e outras resultantes de juros e correção monetária, por mora de pagamento ou força de contrato;*
- h) multas por mora de pagamento de quantias devidas ao Instituto;*
- i) multas aplicadas em contratos realizados pelo Estado, havidas por não cumprimento de cláusulas contratuais;*
- j) contribuição pela prestação de serviços a outras instituições legalmente autorizadas;*
- k) prestações, pagas pelos mutuários nas operações que realizarem com o Instituto;*
- l) emolumentos e taxas devidos em decorrência de prestação de serviço;*

m) produtos das inversões que fizer em construções para seus associados e em habitação para venda aos que se inscreverem, fixando o Regulamento as formas e as condições;

n) outras rendas.

A Lei Complementar n.º 129, de 07 de novembro de 1994, estabeleceu, em seu artigo 16, que a contribuição social mensal do servidor público civil e militar, ativo e inativo incidirá sobre o valor da remuneração ou proventos e será calculada mediante a utilização da alíquotas - conforme a tabela progressiva - entre 8% a 12%, de acordo com as faixas correspondentes aos mesmos (tabela 5).

**TABELA 5**  
**Alíquotas de Contribuição - Ativo e Inativo**

Base de cálculo correspondente às faixas de remuneração ou proventos	Associado (%)	Estado (%)
Até uma vez a menor remuneração	8,0	4,0
De uma até quatro vezes a menor remuneração	9,0	4,5
De quatro até oito vezes a menor remuneração	10,0	5,0
De oito até quatorze vezes a menor remuneração	11,0	5,5
Acima de quatorze vezes a menor remuneração	12,0	6,0

Fonte: Lei Complementar 129/94

Sobre o valor das pensões foi fixada a alíquota de 2% a 4%, conforme tabela progressiva, artigo 17, destinando-se o produto de sua arrecadação à cobertura de despesas com assistência à saúde (vide tabela 6).

**TABELA 6**  
**Alíquotas de Contribuições Sobre as Pensões**

Base de cálculo correspondente às faixas de pensão	Alíquotas (%)
Até duas vezes o valor da menor pensão	isento
De duas até quatro vezes o valor da menor pensão	2,0
De quatro até oito vezes o valor da menor pensão	3,0
Acima de oito vezes a menor pensão	4,0

Fonte: Lei Complementar 129/94

Na tabela 7, pode-se observar o comportamento das receitas do Instituto no período de 1992 a 1997. Na tabela 8, detalha-se o item Receitas com contribuições de associados dos três poderes, prefeituras e as quotas de previdência dos órgãos da estrutura estadual e municipal conveniadas.

**TABELA 7**  
**Receita Orçamentária**

Em R\$ 1.000

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Receitas Correntes</b>	<b>101.530</b>	<b>137.210</b>	<b>126.217</b>	<b>156.942</b>	<b>142.935</b>	<b>167.891</b>
Contribuições	76.306	93.673	102.834	149.925	137.904	163.087
Patrimonial	7.376	27.230	17.627	1.184	293	251
Serviços	9.195	8.143	3.231	2.331	1.961	752
Outras Rec. Correntes	8.650	8.164	2.525	3.502	2.777	3.801
<b>Rec. de Capital</b>	<b>4.871</b>	<b>6.286</b>	<b>5.681</b>	<b>10.619</b>	<b>9.641</b>	<b>7.663</b>
Amort. de Empréstimos	4.871	6.286	5.681	10.619	9.641	7.663
<b>Receita Orçamentária</b>	<b>106.401</b>	<b>143.497</b>	<b>131.898</b>	<b>167.561</b>	<b>152.576</b>	<b>175.554</b>

Fonte: IPESC - Balancete do Razão de 1992 a 1997

Valor es atualizados para Julho/97 - Inflator IGP/DI - FGV

A Receita de Contribuições no período apresentado cresceu 113,27%, principalmente em decorrência do crescimento vegetativo da folha de pagamento do servidores estaduais, reajustes concedidos a algumas categorias de servidores, elevação da alíquota de contribuição determinada pela Lei n.º 129/94, e, ainda da contribuição dos pensionistas.

**TABELA 8**  
**Receita com Contribuições (Detalhamento)**

Em R\$ 1.000

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Quota Estadual	298	227	1.894	29.594	7.320	7.010
Quota Municipal	2.479	4.985	4.572	5.985	5.162	5.881
Contr. Assoc. Estaduais	68.144	77.366	87.021	99.365	110.592	134.401
Contr. Assoc. Municipais	4.990	10.506	8.778	11.927	11.178	12.003
Contr. Assoc. Justiça	390	587	535	995	8.331	828
Contr. Assoc. Facultativos	1	4	34	7	1	3
Contr. Assoc. Voluntários	2	1	-	13	37	62
Contr. de Pensionistas	-	-	-	2.039	2.783	2.891
<b>Total Rec. de Contribuições</b>	<b>76.304</b>	<b>93.676</b>	<b>102.834</b>	<b>149.925</b>	<b>145.404</b>	<b>163.079</b>

Fonte: IPESC - Balancetes do Razão de 1992 a 1997

Valores atualizados para Julho/97 - Inflator: IGP/DI - FGV

O crescimento da receita com contribuições, do ano de 1995 em relação ao ano de 1994, foi da ordem de 45,78%. Destaca-se esses dois anos, pois os ditames da Lei



129/94 começaram a surtir seus efeitos a partir de janeiro/95, para efeito do aumento das alíquotas de contribuição.

Globalmente, as Receitas Orçamentárias cresceram 64,99% no período demonstrado, índice menor do que as Receitas de Contribuições. O mesmo pode ser verificado entre os anos de 1994 e 1995, quando o crescimento da Receita Orçamentária ficou em 27,03%.

### **5.3.1.2. Controle de Receitas**

O controle da Receita do IPESC é determinado pelo artigo 39, parágrafos 1.º e 2.º, da Lei n.º 5.249 de 30 de junho de 1976, conforme segue:

*Art. 39 - O Regulamento do IPESC estabelecerá as condições gerais que devam reger o Regime de cobrança das contribuições individuais dos associados e ainda as normas que devam ser obedecidas no Recolhimento pelo Estado, das parcelas da Quota de Previdência, bem como de outras importâncias que formem a receita do Instituto.*

*Parágrafo 1.º - Compete ao IPESC fiscalizar a arrecadação e o recolhimento de qualquer importância devida à Autarquia.*

*Parágrafo 2.º - É facultado ao IPESC a verificação das folhas de pagamento dos Três Poderes do Estado e demais entidades vinculadas ao Sistema Estadual de Previdência, ficando os responsáveis obrigados a prestar esclarecimentos e informações que lhe forem solicitados.*

Atualmente, o setor de Fiscalização do IPESC que, de acordo com o que é determinado pelo Regulamento Operacional do ente Autárquico, tem essa função, apenas procede a atualização de débitos das Prefeituras Municipais, isso quando solicitadas pelas mesmas. Dessa forma, a fiscalização nas Folhas de Pagamento das Prefeituras, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, Tribunal de Contas, Autarquias, Fundações, Cartórios, Tabelionatos, Ofícios e Escrivanias, não é realizada. O Controle das Contribuições é efetuado apenas pela Guia de Recolhimento das Contribuições dos Associados, fornecida pela repartição responsável pelo repasse do recurso, não sofrendo os órgãos e entidades vinculadas ao Sistema de Previdência Estadual nenhuma espécie de fiscalização, para conferência dos Recolhimentos da Quota de Previdência e Contribuição Previdenciária devidas.

### 5.3.2. Despesas

A origem das despesas do IPESC, dentro de seus objetivos fins, são classificadas de transferências a pessoas e compõe-se:

- a) Inativos - Despesas com os proventos dos servidores inativos do próprio IPESC.
- b) Pensionistas/Salário Família de Pensionistas: Valores desembolsados para custear as despesas dos dependentes inscritos no Cadastro de Beneficiários do IPESC, após a morte do associado.
- c) Benefícios da Previdência Social: Compreendem a Assistência médico-hospitalar, com estabelecimentos de saúde credenciados ou conveniados, com preços e honorários fixados em tabela própria e compreendem o percentual de 70% das despesas, sendo que os outros 30% são de responsabilidade do associado ou pensionista e classificado como despesa de capital/concessão de empréstimo, retornando aos cofres do IPESC, através de desconto em folha de pagamento como receitas de capital/empréstimo médico-hospitalar.
- d) Outras Transferências a Pessoas - Pagamentos de Auxílio Natalidade, Pecúlio por Morte, Auxílio Reclusão e Auxílio Funeral por morte de dependente.

Na tabela 9, serão demonstradas as despesas do IPESC, classificadas de acordo com a sua origem: despesas de Custeio, despesas para manutenção da máquina administrativa; transferências Correntes, despesas relacionadas aos objetivos fins do IPESC, conforme apresentado no parágrafo anterior e as Despesas de Capital, empréstimos concedidos a associados do IPESC, relativo aos 30% do valor do associado com despesas médicas, e os atualmente cancelados: empréstimo saúde, odontológico, simples e emergência.

Note-se que nos anos de 1992 e 1993, o valor das Despesas de Capital, ficaram um pouco acima da média dos anos posteriores, em razão de que a assistência financeira do IPESC, após esses anos, em virtude da falta de recursos disponíveis e pelos sintomas de agravamento da situação econômica e financeira da Instituição, deixou de

ser atendida, ficando assistência financeira restrita aos 30% da assistência médica, de responsabilidade do associado.

**TABELA 9**  
**Despesa Orçamentária**

Em R\$ 1.000

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Custeio</b>	<b>11.999</b>	<b>12.035</b>	<b>12.803</b>	<b>10.802</b>	<b>10.337</b>	<b>10.811</b>
Pessoal	6.309	6.144	6.325	5.983	5.852	6.069
Material de Consumo	189	338	382	246	133	138
Servs. 3.ºs e Encargos	5.492	12.913	6.072	4.154	4.211	3.775
Outras Despesas	7	12	24	419	141	829
<b>Transferências Correntes</b>	<b>65.763</b>	<b>78.164</b>	<b>87.760</b>	<b>144.864</b>	<b>142.163</b>	<b>158.292</b>
<b>Transferências a Pessoas</b>	<b>65.166</b>	<b>78.152</b>	<b>86.641</b>	<b>142.887</b>	<b>140.653</b>	<b>155.519</b>
Inativos	1.002	1.238	1.328	1.388	2.019	2.646
Pensionistas	33.622	39.482	49.642	107.820	103.032	118.798
Salário Família	203	198	253	208	175	165
Benef. da Prev. Social	29.809	36.700	34.723	32.528	34.402	32.842
Outras Trasn. a Pessoas	529	534	695	943	1.025	1.068
PASEP	400	1.000	631	1.078	1.434	1.773
Diversas Trasn. Correntes	1	12	1	-	76	1.000
Encargos da Dívida Interna	196	-	487	899	-	-
<b>Despesas de Capital</b>	<b>24.065</b>	<b>34.401</b>	<b>8.778</b>	<b>13.593</b>	<b>15.761</b>	<b>15.081</b>
<b>Totais da Depesa</b>	<b>101.827</b>	<b>124.600</b>	<b>109.341</b>	<b>169.259</b>	<b>168.261</b>	<b>184.184</b>

Fonte: IPESC - Balancetes do Razão de 1992 à 1994

Valor es atualizados para Julho/97 - Inflator IGP/DI - FGV

As transferências a pessoas, tiveram um aumento de 138,65% no período em análise, destacando-se o aumento significativo apresentado entre os anos de 1994 e 1995 na ordem de 64,91% ressaltando-se o item pensionistas, que apresentou um crescimento de 117,19%, nestes dois anos, e no período total da amostra um índice de 253,33%. Acrescentando-se que esses aumentos foram reflexos imediatos da aplicação da Lei 129/94. Podendo-se observar, ainda, que as demais despesas mantiveram-se dentro de um padrão de normalidade.

Salienta-se que no mesmo período as despesas orçamentárias nos itens analisados apresentaram o seguinte desempenho percentual:

- a) a despesa Orçamentária Total, cresceu 80,87%;
- b) a despesa de Custeio diminuiu 9%;
- c) a despesa com pessoal diminuiu 3,80%;
- d) a despesas com transferências a pessoas cresceu 138,65%;
- e) a despesa com pensionistas 253,33%;

- f) as despesas com benefícios da previdência social cresceu 10,17%; e  
g) as despesas de capital diminuiram 37,33%.

#### 5.4. Comparativo Entre a Receita e a Despesa

Na tabela 10, apresenta-se a receita e a despesa orçamentária do IPESC no período 1992/1997, através da qual poderá ser observada mais atentamente a evolução econômica da Instituição.

**Tabela 10**  
**Comparativo das Receitas e Despesas**

Em R\$ 1.000

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Orçamentária	106.401	143.497	131.898	167.561	152.576	175.554
Despesa Orçamentária	101.827	124.600	109.341	169.259	168.261	184.184
<b>Superavit/Déficit</b>	<b>4.574</b>	<b>18.897</b>	<b>22.557</b>	<b>(1.698)</b>	<b>(15.685)</b>	<b>(8.630)</b>

Fonte: IPESC - Balancetes do Razão de 1992 à 1994

Valor es atualizados para Julho/97 - Inflator IGP/DI - FGV

Nos anos de 1992 à 1994 a receita orçamentária do IPESC cobria a despesa orçamentária, apresentando inclusive, superávites financeiros. Nos exercícios posteriores, a despesa superou a receita significativamente, apresentado déficits orçamentários constantes.

Desconhecem-se as causas da queda das receitas nos exercícios de 1994 e 1996, uma vez que não há um efetivo controle de arrecadação por parte do IPESC.

**Tabela 11**  
**Comparativo da Receita Orçamentária e Despesa com Pensionistas**

Em R\$ 1.000

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita Orçamentária (1)	106.401	143.497	131.898	167.561	152.576	175.554
Desp. c/ Pensionistas (2)	33.622	39.482	49.642	107.820	103.032	118.798
<b>% de 2/1</b>	<b>31,60%</b>	<b>27,51%</b>	<b>37,64%</b>	<b>64,35%</b>	<b>67,53%</b>	<b>67,67%</b>

Fonte: IPESC - Balancetes do Razão de 1992 à 1994

Valor es atualizados para Julho/97 - Inflator IGP/DI - FGV

Na Tabela 11, pode-se observar a elevação do comprometimento percentual da receita orçamentária com o pagamento dos pensionistas. É oportuno destacarem-se os

efeitos da Lei n.º 129/94 que elevou o percentual de comprometimento da receita do IPESC de 37,64% para 64,35%, entre 1994 e 1995. Enquanto a receita no período global, apresentado, cresceu 65,93%, a despesa com pensionistas cresceu 253,33%.

O aumento da conta 'pensionistas' deve-se principalmente, ao pagamento integral das pensões, pensão por morte, devida também ao homem e à incorporação dos beneficiários do Fundo de Previdência Parlamentar da Assembléia Legislativa. As considerações a respeito do Fundo encontram-se no item 5.7.4. deste capítulo.

**Tabela 12**

**Receita de Contribuições e Despesa com Pensionistas**

Em R\$ 1.000

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rec. Contribuições (1)	76.304	93.676	102.834	149.925	145.404	163.079
Desp. c/ Pensionistas (2)	33.622	39.482	49.642	107.820	103.032	118.798
% de 2/1	44,06%	42,15%	48,27%	71,92%	70,86%	72,85%

Fonte: IPESC - Balancetes do Razão de 1992 à 1994

Valor es atualizados para Julho/97 - Inflator IGP/DI - FGV

Complementando o verificado no item anterior, a despesa com pensionistas passou a comprometer um percentual elevado da receita de contribuições. Significa que o aumento das alíquotas de contribuição não foram suficientes para cobrir o despendido com as pensões, o que teve como consequência a falta de caixa para outros serviços prestados pela Instituição para seu elenco de beneficiários.

Na tabela 13, faz-se uma comparação entre as Receitas com Contribuições e o dispêndio com os serviços de saúde, item Benefícios da Previdência Social.

**Tabela 13**

**Comparativo Receita de Contribuições e Despesa com Assistência Médica**

Em R\$ 1.000

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rec. Contribuição (1)	76.304	93.676	102.834	149.925	145.404	163.079
Benef. da Prev. Social (2)	29.809	39.482	34.723	32.528	34.402	32.842
% de 2/1	39,07%	42,15%	33,77%	21,70%	23,66%	20,14%

Fonte: IPESC - Balancetes do Razão de 1992 à 1994

Valor es atualizados para Julho/97 - Inflator IGP/DI - FGV

A assistência médica prestada pelo IPESC a seus beneficiários, pelos números apresentados, tem deixado a desejar. Pois, como se pode observar, o percentual de comprometimento com a receita de contribuição vem apresentando um decréscimo, nos três últimos anos em relação aos três primeiros. Tem deixado a desejar não só aos associados da Instituição de Previdência, atingindo também os prestadores de serviços, que em várias oportunidades deixaram de atender aos beneficiários da autarquia, em protesto pelo atraso no pagamento dos honorários médico/hospitalares e dos serviços laboratoriais.

A tabela 14 nos mostra com mais clareza o problema. Nela apresentamos a Receita de Contribuições e o percentual dos gastos com despesas com transferências a pessoas mais as despesas com o pagamento dos servidores do Instituto de Previdência.

**Tabela 14**

***Receitas de Contribuições em comparação às Despesas com Transferências à Pessoas e as Despesas de Pessoal.***

Em R\$ 1.000

<b>Discriminação</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>Rec. Contribuição (1)</b>	76.304	93.676	102.834	149.925	145.404	163.079
<b>Transf. à Pessoas (2)</b>	71.475	100.016	92.966	148.870	146.505	161.588
<b>% de 2/1</b>	93,67%	106,77%	90,40%	99,30%	100,76%	99,09%

Fonte: IPESC - Balancetes do Razão de 1992 à 1994  
Valor es atualizados para Julho/97 - Inflator IGP/DI - FGV

Conforme pode-se verificar na Tabela 14, as Receitas de Contribuições, nos anos de 1993 e 1996, não foram suficientes para pagar as despesas com Transferências à Pessoas (Pessoal do IPESC, Inativos, pensionistas, Benefícios da Previdência Social (assistência médica) e os auxílios natalidade, reclusão, funeral e pecúlio por morte), sem contar com as outras despesas correntes, inevitavelmente existentes, o que demonstra a incapacidade da Instituição fazer caixa, ou aplicar suas rendas para compromissos futuros, face a inexistência de recursos para poupança.

### **5.5. Pensionistas**

Com a edição da Lei complementar n.º 129/94, visando a regulamentação da Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual de 1989, já apresentadas no ca-

pítulo III, verificaremos em síntese, como evoluiu o número de pensionistas do ano de 1994 ao de 1997.

Utilizaremos para análise dos reflexos da Lei 129/94 os meses de outubro/94 e janeiro/95, uma vez que os meses de novembro e dezembro/94 estiveram acrescidos de parcelas do 13.º salário.

Na tabela 15, faremos uma amostragem do número de pensionistas entre o mês de janeiro/94 e dezembro/97.

**Tabela 15**  
**Demonstrativo dos Pensionistas**

MÊS/ANO	PENSIONISTAS	VARIÇÃO
	NÚMERO	
Janeiro/94	5.361	-
Fevereiro/94	5.365	4
Outubro/94	5.579	214
Novembro/94	5.617	252
Dezembro/94	5.645	28
Janeiro/95	5.643	(2)
Fevereiro/95	5.690	47
Dezembro/95	6.270	580
Dezembro/96	6.807	537
Dezembro/97	7.216	409

Fonte: IPESC. Folha de pagamento dos pensionistas. Gerência de Benefícios, 1994 a 1997

Entre os meses de outubro/94 e janeiro/95 aumentou em 64 o número de pensionistas, com uma variação percentual de 1,15%. No mês de outubro/94 o valor corrente da folha de pagamento dos pensionistas foi de R\$ 1.900.599,38 e em janeiro/95 atingiu a soma de R\$ 5.560.645,76, com uma variação percentual de 192,57% (Dados da Gerência de Benefícios do IPESC).

Entre o mês de janeiro/94 e o mês de dezembro/97, houve um acréscimo de 1.855 pensionistas, o que representa um aumento na ordem de 34,60%. O Valor dos gastos com pensionistas entre 1994 e 1997 cresceu 139,30%. Proporcionalmente um aumento financeiro muito superior ao aumento físico.

Fazendo-se uma análise dos itens relativos a Despesas, Receitas e Pensões, apresentados anteriormente, percebe-se que o legislador não levou em consideração uma avaliação atuarial dos custos dos benefícios dos segurados do IPESC e a sua cobertura pela administração financeira das contribuições dos associados e do Estado.

Avaliação esta, que poderia verificar a insuficiência ou não das referidas contribuições.

Outra questão importante que se ressalta, é a desconsideração do poder executivo com a previdência de seus agentes públicos, não só por não recolher a quota de previdência, que é a sua contrapartida para manutenção da previdência estadual (o que, juridicamente, se chama de apropriação indébita) e que poderia evitar o colapso financeiro em que se encontra a instituição, como também expropriando o escasso patrimônio que o Instituto conseguiu formar ao longo dos anos anteriores.

## 5.6. Pensões por Órgão

Nos anexos de 1 a 12, apresentamos o Relatório Resumo dos Pensionistas por Quadro do ano de 1997. Desse Relatório, selecionamos alguns órgãos para demonstrar-se a evolução das pensões no período de um ano.

**Tabela 16**  
**Evolução das Pensões - ano 1997**

Valores em R\$

Órgão	N.º Pensionistas			Valor das Pensões			Valor Médio	
	Jan/97	Dez/97	Variação	Jan/97	Dez/97	Variação	Jan/97	Dez/97
Secr. Plan. e Fazenda	574	581	1,22%	1.798.282,74	2.181.887,17	21,33%	3.132,90	3.755,40
Secr. Just. e Administração	569	547	-3,86%	256.658,19	309.401,60	20,55%	451,07	565,63
D.E.O.H.	27	31	14,81%	20.037,23	28.923,17	44,34%	742,12	933,01
Secr. da Educação	1138	1239	8,87%	701.581,92	779.231,77	11,06%	616,50	628,92
Tribunal de Contas	20	19	-5,00%	42.072,62	61.496,17	46,16%	2.103,63	3.236,64
Tribunal de Justiça	534	546	2,24%	703.333,07	1.049.384,40	49,20%	1.317,10	1.921,95
Assmbléia Legislativa	294	302	2,72%	483.767,59	668.427,94	38,17%	1.645,47	2.213,34
Prefeituras Municipais	654	740	13,14%	276.560,68	335.946,69	21,47%	422,88	453,98
Associados Voluntários	16	19	18,75%	6.235,25	7.515,05	20,52%	389,70	395,53
Ministério Público	40	40	0,00%	175.911,69	305.957,44	73,92%	4.397,79	7.648,94

Fonte: IPESC - Gerência de Benefícios - Valores Correntes

Comparando-se a variação do número de pensionistas, na amostra apresentada, com a variação do valor das pensões, verifica-se um crescimento desproporcional, destes em relação ao primeiro. Tomemos o caso do Tribunal de Contas do Estado, que apresentou uma diminuição percentual negativa (-5%) no número de pensionistas, que apresentou um crescimento 46,16% no valor das pensões concedidas.

Verifica-se que nos órgãos do Poder Executivo (Secretarias e Autarquias) o crescimento segue um percentual de menor variação no valor das pensões, enquanto



nos outros Poderes (Legislativo e Judiciário) os índices de variação são em muito superiores, destacando-se o Ministério Público com um índice de 73,92%.

Nas pensões originárias da Administração Direta, o percentual de aumento pode ser explicado pelo próprio crescimento vegetativo da folha de pagamento dos pensionistas, enquanto nos outros poderes o aumento desproporcional, advém muitas vezes de decisões judiciais favoráveis aos pensionistas, que elevam substancialmente suas pensões, outras vezes, pela criação de gratificações específicas para os servidores em atividade que, por preceito constitucional, são estendidas às pensões.

No tabela 17 verifica-se que 516 pensionistas, de um universo de 7.048 (dados de julho/97, obtidos na Gerência de Benefícios do IPESC) consumiram 32,08% do total da folha de pagamento dos pensionistas, enquanto outros 6.532 pensionistas dividiram os 67,92% restantes.

**TABELA 17**  
**Totais por Faixa Salarial - Mês 07/97**

Faixa Salarial		Total	
Início	Fim	Pensionistas	Remuneração (R\$)
0	264	266	47.087,12
264	528	3.164	1.090.376,19
528	792	1.179	770.600,07
792	1.056	728	667.501,98
1.056	1.320	398	461.245,89
1.320	1.584	171	249.174,88
1.584	1.848	136	233.517,80
1.848	2.112	103	202.108,79
2.112	2.376	94	209.977,96
2.376	2.640	48	120.919,68
2.640	2.904	80	221.857,93
2.904	3.168	41	124.879,41
3.168	3.432	48	156.665,55
3.432	3.696	27	96.119,84
3.696	3.960	25	95.689,37
3.960	4.224	24	98.043,32
4.224	4.488	508	2.239.571,75
5.016	5.280	1	5.260,20
5.544	5.808	1	5.655,39
5.808	6.072	1	5.919,17
6.864	7.128	2	14.156,60
7.128	7.392	1	7.289,42
7.656	7.920	1	7.877,80
8.448	8.712	1	8.451,22
		<b>7.048</b>	<b>7.139.947,33</b>

Fonte: IPESC. Gerência de Benefícios.

## 5.7. Créditos do IPESC

Historicamente, o IPESC sempre foi relegado a segundo plano pela Administração Estadual e pelos órgãos que o compõem. A seguir pretende-se investigar a relação do Estado para com a Autarquia, responsável pela previdência do seus servidores.

### 5.7.1. Créditos com a Administração Estadual

Como já afirmamos no item 5.2., deste capítulo, a dívida da Administração Direta, proveniente da ausência de recolhimento da Quota de Previdência, Contribuição de Associados e das Consignações (empréstimos em dinheiro ou os 10% da assistência médica feitos a associados), atualmente chega ao valor de R\$ 670 milhões, conforme tabela 18, a seguir apresentada.

**TABELA 18**  
**Quadro Demonstrativo da Dívida do Estado para com o IPESC**  
**Quota de previdência**

ANO	VALOR HISTÓRICO			V. CORRIGIDO (R\$)
	DEVIDO	TRANSFERIDO	A RECEBER	
1980	290.228.496,44	105.688.047,71	184.540.448,73	14.110.684,99
1981	804.593.677,60	171.629.703,31	632.963.974,29	21.488.480,58
1982	1.712.514.811,06	185.711.409,01	1.526.803.402,05	26.776.290,40
1983	3.665.777.021,35	95.476.370,16	3.570.300.651,19	26.895.453,47
1984	10.980.920.871,06	302.016.264,36	10.678.904.606,70	23.575.464,98
1985	43.406.844.083,00	988.826.976,00	42.418.017.107,00	28.351.089,42
1986	14.886.125.663,53	387.273.809,87	14.498.851.853,66	40.645.825,59
1987	428.289.828,08	16.166.112,40	412.123.715,68	42.518.867,69
1988	2.809.640.263,44	130.533.807,13	2.679.106.456,31	34.588.561,48
1989	36.949.152,34	1.235.508,06	35.713.644,28	34.618.716,30
1990	1.274.681.439,26	334.016.304,74	940.665.134,52	34.499.597,63
1991	4.621.285.715,37	263.596.930,81	4.357.688.784,56	28.526.650,58
1992	56.367.192.235,29	560.116.239,03	55.807.075.996,26	29.730.739,76
1993	263.392.306.901,28	2.652.700.756,11	260.739.606.145,17	32.971.276,27
1994	10.347.827.903,41	394.170.819,53	9.953.657.083,88	29.545.914,84
1995	33.533.449,96	22.776.028,04	10.757.421,92	12.993.858,47
1996	42.909.074,00	5.550.692,18	37.358.381,82	41.626.209,10
1997	62.592.809,87	6.519.164,31	56.073.645,56	58.389.810,89
1998	32.557.367,93	1.904.317,41	30.653.050,52	30.689.238,51
<b>TOTAL.....</b>				<b>592.542.730,95</b>

Fonte: IPESC. Gerência Atuarial

Valores corrigidos para Julho/98 pelo IGP/DI - FGV

Entre os anos de 1980 e 1982, o Governo do Estado transferiu ao Instituto ações das Centrais Elétricas de Santa Catarina - CELESC, assim compostas:

25.926.762 Ações Preferenciais e 23.219.951 Ações Ordinárias, totalizando 49.146.713 ações, liquidando totalmente a dívida do período de 1968 a 1980, relativa à Quota de Previdência.

A partir do ano de 1991, a Lei n.º 8.304, que estabelecia as diretrizes para elaboração do orçamento para o ano de 1992, em seu artigo 27 determinava percentuais de participação na Renda Líquida Disponível aos Poderes Judiciário e Legislativo, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado, transferindo aos mesmos as despesas com pessoal ativo e inativo e encargos sociais, ficando estes responsáveis pelo recolhimento das contribuições relativas aos associados e quota de previdência ao Instituto de previdência.

Assim, a composição dos créditos do IPESC junto ao Governo Estadual, no período compreendido entre 1980 a 1991, relativos a quota de Previdência, totalizou a quantia de R\$ 356.595.683,11 (Trezentos e cinquenta e seis milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, seiscentos e oitenta e três Reais e onze centavos) em valores de julho/98.

A dívida compreendida entre 1992 a 1998, totaliza R\$ 313.312.632,20 (Trezentos e treze milhões, trezentos e doze mil, seiscentos e trinta e dois reais e vinte centavos), em valores de julho/98, divididos da seguinte forma:

- a) Poder Executivo/Administração direta R\$ 235.947.047,84
- b) Tribunal de Justiça R\$ 7.216.566,04
- c) Assembléia Legislativa R\$ 8.242.354,46
- d) Ministério Público R\$ 16.566.219,87
- e) Tribunal de Contas do Estado R\$ 2.221.370,88
- f) Polícia Militar R\$ 14.572.888,62
- g) Fundações R\$ 6.799.456,70
- h) Autarquias R\$ 2.850.082,74
- i) Autarquias e Fundações Extintas R\$ 18.896.645,05

Obs.: As dívidas do Poder Executivo/Administração direta estão expostas na Tabela 18 e as dívidas dos demais poderes e outros órgão da estrutura estadual estão apresentados na Tabela 19.

A dívida do Tribunal de Justiça para com o IPESC é decorrente do não recolhimento das Quotas de Previdência e Contribuição Previdenciária, dívida essa que se eleva ao se acrescentar a parcela correspondente a contribuição do associado e a patronal, sobre à gratificação judiciária, concedida a seus servidores e que não está incluída. Entretanto, por ocasião de falecimento de associado, servidor daquele Poder, a gratificação judiciária entra também na composição do valor da pensão, a ser paga pelos cofres do Instituto, sem que para ela tenha havido qualquer recolhimento previdenciário.

O artigo 12 da Lei 3.138/62, com a nova redação dada pela Lei 9.417/94, define o salário de contribuição para efeitos de recolhimento ao IPESC, conforme transcrito abaixo:

*Art. 12 entende-se como salário de contribuição, para os fins desta Lei, a soma mensal paga ou devida ao associado pelos três poderes do Estado, Tribunal de Contas, Ministério Público, Autarquias, Fundações e Municípios, em caráter continuado, a título de vencimento, salário, remuneração, subsídios adicionais, retribuições, gratificação natalina, abono provisório, gratificações, proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma e qualquer outros estipêndios.*

Os grifos impostos na citação acima, foram propositais pois, além do que ocorre com o Tribunal de Justiça com relação a gratificação judiciária, ocorre também com à gratificação natalina, ou seja, 13.º salário dos servidores da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado, que não recolhem a correspondente Quota de Previdência e Contribuição Previdenciária. Os pensionistas desses órgãos, entretanto, recebem gratificação natalina, sem ter havido qualquer recolhimento para garantir o pagamento desse benefício. Pode-se afirmar que: os servidores do Poder Executivo, de suas autarquias e Fundações, ficam responsáveis pela provisão dos recursos para o pagamento das vantagens dos pensionistas desses órgão. Os valores relacionados ao não recolhimento desses itens, não estão adicionados na tabela 19, onde se procura demonstrar os débitos dos órgãos do Estado para com o IPESC.

o valor do empréstimo ficou reduzido a zero, conforme está demonstrado na tabela 20, que apresenta os valores lançados no Balancete do Razão de 1977 a 1992, sob o título de "Empréstimo conta FHSC".

Atualizando-se o valor para julho de 1997, com as devidas correções monetárias e adotando-se uma taxa de juros de 6% ao ano, o valor do adiantamento totalizaria R\$ 1.840.809,80 (Hum milhão, oitocentos e quarenta mil, oitocentos e nove Reais e oitenta centavos).

### **5.7.3. Ações da CELESC**

Com a criação da INVESC, pela Lei n. 9.940/95, o Governo do Estado foi autorizado a adquirir ações que o Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina detinha das Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A - CELESC, de acordo com o que ficou estabelecido no artigo 4 da citada Lei.

Dessa maneira, o IPESC transferiu, em 31 de outubro de 1995, ao Estado 49.146.713 ações, sendo 25.926.762 ações preferenciais e 23.219.951 ações ordinárias da CELESC. O valor de cada ação, definido através de laudo da BESCAM, baseado nas cotações comercializadas na Bolsa de Valores de São Paulo, foi apurado em R\$ 0,75 (Setenta e cinco centavos), perfazendo um total de R\$ 36.860.034,75 (Trinta e seis milhões, oitocentos e sessenta mil, trinta e quatro Reais e setenta e cinco centavos).

Em contrapartida à operação da transferência de ações, o Estado de Santa Catarina assumiu a responsabilidade da quitação de uma dívida de R\$ 32.069.226,06 (Trinta e dois milhões, sessenta e nove mil duzentos e vinte e seis Reais e seis centavos), contraída pelo IPESC com o Banco do Brasil S.A., relativo a Termo de Confissão de Dívida de empréstimos habitacionais, arrecadados pelo IPESC de seus mutuários e não repassados ao Sistema Financeiro da Habitação, já renegociado pelo IPESC para o pagamento em 18 anos.

A diferença entre o valor das ações que o IPESC detinha e o valor da dívida assumida pelo Estado, no valor de R\$ 4.790.808,69 (Quatro milhões, setecentos e noventa mil, oitocentos e oito Reais e sessenta e nove centavos) deveria ter sido repassado à Instituição cedente em até 180 dias após a assinatura do contrato (31/10/95) e, em

caso de inadimplência, seria acrescido de juros moratórios de 1% ao mês e reajustado monetariamente.

Decorridos três anos após a assinatura do Contrato, o Estado ainda não repassou o valor da diferença da dívida que, acrescida dos juros e correção monetária ditados pela lei atinge em julho/98 a importância de R\$ 6,2 milhões.

A título de informação, o valor das ações da CELESC na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo BOVESPA em Setembro/97, estavam cotadas em R\$ 1,65. Dessa forma, multiplicando-se o número de ações que o IPESC era portador, 49.146.713 pelo valor de cada ação, o IPESC teria um patrimônio de R\$ 81.092.076,45 em ações da referida empresa estatal, caso não tivessem sido transferidas.

#### **5.7.4. Fundo de Previdência Parlamentar**

O Fundo de Previdência Parlamentar - FPP, instituído pela Lei n. 5.012 de 10 de junho de 1974, tendo por finalidade a concessão de pensão aos Deputados da Assembléia Legislativa e, em caso de morte aos seus dependentes, entrou em processo de extinção a partir de 01 de fevereiro de 1991, conforme o disposto na Lei n. 8207 de 27 de dezembro de 1990, estabelecendo que:

- a) *O FPP encerrará suas atividades quando o número de pensionistas for igual a metade dos Deputados Estaduais, sendo então o Patrimônio, bens móveis e imóveis e disponibilidades financeiras incorporados ao do Estado de Santa Catarina.*
- b) *Os pensionistas então remanescentes passarão a receber suas pensões pela Assembléia Legislativa do Estado.*

Com a edição da Lei Complementar n.º 129 de 07 de novembro de 1994, que dispõe sobre a pensão previdenciária por morte de agente público estadual, prevista no art. 159 da Constituição do Estado, o 19 determina o seguinte:

*Art. 19 - O Fundo de Previdência Parlamentar, criado pela Lei n.º 5.012, de 10 de junho de 1974, e submetido a processo de extinção pela Lei n.º 8.207, de 27 de dezembro de 1990, será desativado a partir de 1.º de janeiro de 1995, observadas as seguintes normas:*

I - seus beneficiários passam a integrar quadro suplementar, em extinção do IPESC;

*II - o valor da pensão, mantidos os critérios de cálculo e reajuste, será pago pelo IPESC;*

*III - sobre o valor da pensão incide a contribuição social prevista no artigo 16;*

*IV - os bens móveis, papéis e documentos constantes em seus arquivos, seus valores e disponibilidades financeiras serão transferidos para o IPESC;*

*V - seus bens móveis serão incorporados ao patrimônio do Estado ou IPESC, observado o disposto no artigo 21.*

Pela mesma Lei, foram repassados ao IPESC o pagamento de 157 (cento e cinquenta e sete) pensionistas a partir do mês de janeiro de 1995, totalizando naquele mês o valor de R\$ 163.309,46 (Cento e sessenta e três mil, trezentos e nove Reais e quarenta e seis centavos).

No mês de julho/95, a remuneração totalizou R\$ 206.461,90 (duzentos e seis mil, quatrocentos e sessenta e um Reais e noventa centavos), para 140 pensionistas.

Do patrimônio do extinto FPP, que deveriam ter sido repassados ao IPESC, conforme os ditames do artigo da Lei 129/94, acima descrito, foram transferidos apenas o bens móveis, classificados em: máquinas, motores e aparelhos, materiais bibliográficos, mobiliário, utensílios e ações da TELESC, itens estes, incorporados ao patrimônio do IPESC.

Os bens imóveis do extinto FPP, constituídos de 26 (vinte e seis) salas comerciais e 05 (cinco) garagens, não foram transferidos oficialmente ao IPESC, nem ao Governo do Estado, estando eles sob a administração da Secretaria de Estado da Administração, constituindo-se de:

- 12 (doze) salas no Edifício Ceisa Center, sito à Rua Osmar Cunha, n.º 15, nesta Capital.

- 01 (uma) sala no Edifício Hércules, sito à rua Tenente Silveira, 51, nesta Capital.

- 02 (duas) salas no Edifício Florêncio Costa, sito à rua Felipe Schmidt, 390, nesta Capital.

- 11 (onze) salas e 05 (cinco) garagens no Edifício Alpha Centaury, sito à rua Hercílio Luz, nesta Capital.

Ressalta-se que o IPESC não fez nenhum registro contábil dos imóveis acima descritos, bem como não participa da gerência administrativa dos mesmos, uma vez que os mesmos estão sendo utilizados por diversas Instituições e Associação Estaduais.

Constata-se que os ônus da transferência do extinto Fundo Parlamentar foram transferidos ao IPESC, mas os bônus não, e que nunca houve contribuição dos Deputados da Assembléia legislativa e dos ex-Deputados pensionistas ao IPESC, que só vieram a ser recolhidas a partir de janeiro de 1995.

#### **5.7.5. Crédito com Prefeituras**

Mediante convênio, de acordo com o previsto nas Leis n.º 3.138/62 e Lei n.º 5.249/76, os servidores municipais poderão ser inscritos no cadastro da Previdência Estadual. Atualmente estão em vigor 153 convênios celebrados com prefeituras e Câmaras Municipais, com o objetivo do Instituto praticar as operações de previdência e assistência em favor dos associados municipais. As Prefeituras deveriam repassar os valores correspondentes à contribuição de associados, quota de previdência e consignações, retidas nas folhas de pagamento dos servidores ao IPESC.

Boa parte das Prefeituras e Câmaras Municipais não tem honrado seus compromissos com o Instituto de Previdência. Os débitos dos municípios junto ao IPESC totalizaram, segundo dados da Gerência de Fiscalização (GEFIS), R\$ 17.797.560,74 (dezessete milhões, setecentos e noventa e sete mil, quinhentos e sessenta Reais e setenta e quatro centavos) em valores de dezembro de 1997.

Das 153 Prefeituras e Câmaras Municipais conveniadas, 114 são devedoras ao Instituto de Previdência e, ainda segundo dados apurados nas Guias de Recolhimento arquivadas no IPESC, o índice de inadimplência nos últimos 4 anos tem crescido. No ano de 1994, de 143 Municípios conveniados, 55 eram devedores, com débitos que



somavam R\$ 60.514,90 (Sessenta mil, quinhentos e quatorze Reais e noventa centavos), em valores de dezembro/97.

O índice de inadimplência verificado em dezembro de 1994, de 38,46%, aumentou para 74,50% em dezembro de 1997.

Têm sido freqüentes, por parte do IPESC e das Prefeituras inadimplentes, celebrar Termos de Confissão e Parcelamento de Dívida, que se iniciam com pedidos, por parte do devedor, para que o Instituto de Previdência providencie os cálculos de atualização dos valores não recolhidos e proceda o devido parcelamento. É necessário que se esclareça que as Prefeituras em débito com a previdência, não podem receber repasses do Fundo de Participação dos Municípios e, para recebê-los, tem obrigação de apresentar negativa de débito para com a previdência.

Tem-se verificado que, ultimamente, a Instituição previdenciária vem parcelando débitos ainda não vencidos, ou seja, foram descontados dos associados municipais os valores de sua contribuição pelas Prefeituras e estas, que deveriam fazer o recolhimento integral, o fazem em parcelas com a anuência do IPESC ao celebrar os citados convênios.

Ressalta-se que, para as negociações, a Gerência de Fiscalização do IPESC não efetua auditoria nas folhas de pagamento das Prefeituras para apuração dos valores reais devidos, procedendo os cálculos somente com os documentos remetidos pela interessada.

## **5.8. Revisão Atuarial**

A avaliação atuarial de uma empresa seguradora, sob o ponto de vista econômico e técnico, constitui-se em elemento fundamental para análise dos diversos tipos de reserva matemática que o segurador deve constituir, a fim de que o interesse dos associados sejam preservados.

A avaliação atuarial está calcada em dois pontos fundamentais:

- 1) Verificar se o patrimônio constituído é capaz de garantir e assegurar o pagamento dos benefícios já iniciados, independente de novas contribuições;

- 2) Determinar se os níveis anuais de contribuição dos participantes e seus respectivos empregadores são suficientes para formar os Capitais de Cobertura (Reserva Matemática e Plano Previdencial) dos pagamentos que se iniciam no próprio ano.

O artigo 57, da lei n.º 3.138/62, determina que o IPESC a cada cinco anos faça a revisão atuarial nas bases técnicas do seguro social da instituição e o exame da situação econômico-financeira, a fim de serem indicadas as providências necessárias à atualização de seu plano de benefícios.

O último levantamento atuarial foi feito em 1990, pelo “Escritório Técnico Atuária” da cidade de São Paulo.

O relatório apresentado pela Atuária, concluído em novembro de 1990, constata que o déficit técnico do IPESC é da ordem de 97%. Isso significa que apenas 3% das reservas estão devidamente cobertas. Cita o relatório:

*A análise atuarial do confronto entre as necessárias reservas matemáticas e o patrimônio da entidade nos indicam a insuficiência absoluta de lastro econômico para garantia das pensões já iniciadas e inevitavelmente o custo será repassado às gerações futuras.*

O permanente equilíbrio de uma instituição previdenciária depende de uma estrutura atuarial, de modo que a receita cubra convenientemente os gastos, tanto atuais quanto futuros e permita a acumulação de reservas técnicas como fundos financeiros. Nesse aspecto o relatório da Atuária conclui:

*Uma avaliação nesse sentido, no caso do IPESC, ....não é possível, nem necessária,....já que as poucas reservas existentes estão fundamentadas em bens móveis e em ações de Sociedades de Economia Mista, impostas ao IPESC e de rendimento duvidoso.*

Constata-se pela análise do relatório atuarial, que a situação do IPESC já era preocupante em 1990, uma vez que as receitas serviam basicamente para cobrir as despesas imediatas, sem a possibilidade de acumular reservas técnicas e, como é citado no próprio relatório *devido principalmente ao fato de o Estado não estar recolhendo a Quota de previdência.*

Aliado a essa insuficiência de reservas de cobertura, soma-se uma conjuntura preocupante em perspectiva, num quadro de dificuldades financeiras do Estado e de abertas críticas ao déficit do setor público.

Com base no exposto até aqui, constata-se que os problemas enfrentados pelo IPESC, são frutos do modelo administrativo adotado pelo Poder Executivo, interferindo em suas funções e procedimentos, como a limitação do poder decisório e interferência ilegítima na autonomia administrativa e financeira da instituição atingindo diretamente o patrimônio que foi constituído ao longo dos anos com a contribuição de seus associados.

## **CAPÍTULO VI**

### **CONCLUSÃO**

## 6. Conclusão

Tratar da Previdência Social é um tema bastante problemático, pois a crise do sistema que ocorre no Estado de Santa Catarina e no Brasil guarda uma intrínseca semelhança com o que ocorre, a bem dizer, no mundo inteiro.

O tema é motivo de estudos para diferentes países e instituições, entre elas a Associação Internacional de Seguridade Social, entidade ligada a OIT, que apontam em geral como causas da crise, entre outras: transição demográfica, arrefecimento da economia, desemprego e economia informal.

Essas condições e perspectivas de caráter externo não são nada favoráveis para o bom desempenho do IPESC, somando-se os problemas financeiros descritos, resultantes da postura inadimplente do Estado e agravados pelas tendências econômico-sociais.

A edição da lei n.º 129/94, editada com o intuito de regulamentar os dispositivos constitucionais relativos a integralidade do benefício da pensão por morte, foi elaborada sem qualquer cautela quanto a repercussão financeira e sem o devido cuidado de um levantamento técnico-atuarial.

A receita do IPESC, mediante o sistema de poupança compulsória, está composto por diversas fontes, elencadas no artigo 36 da Lei 3.138. Entretanto a receita básica advém da contribuição compulsória dos servidores públicos, uma vez que o Estado não repassa a quota de previdência de sua responsabilidade, que não deve ser inferior a metade do percentual de contribuição dos servidores, hoje distribuídos em faixas de contribuição conforme a renda.

A dívida do Poder Executivo e dos outros órgãos que compõe a estrutura administrativa do Estado, dos Poderes legislativo e Judiciário, que deveria ter sido equacionada a partir da publicação da Lei n. 129/94, para o pagamento em 12 anos, conforme está consignado nos artigos 20 e 21, não teve qualquer resultado. Até o momento não foi nem constituída a comissão para apuração da dívida, conforme determinado pelo dispositivo legal.

Nota-se que nenhuma medida eficaz foi tomada para cobrança dos débitos pendentes, sendo que os maiores devedores são o Poder Executivo, Assembléia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público, entre muitos outros.

Urge que se defina um novo Plano de Seguridade Social aos Agentes Públicos Estaduais e suas famílias, como está previsto na Lei n.º 129/94, em seu artigo 14; que os diplomas legais que visam proteger a Instituição, sejam respeitados. A simples demonstração dos créditos do IPESC derruba qualquer tese de sua inviabilidade, falta é vontade política para equacionar o problema.

Considerando que o Estado passe a cumprir sua parte, repassando em dia a receita decorrente das contribuições dos associados e quota de previdência, bem como o equacionado o pagamento da dívida consolidada dos devedores inadimplentes, teríamos a seguinte situação: despesa de custeio 6,60%, despesa com pensões 60%, despesa com assistência médica 22% e despesa com benefícios de prestação única, 0,60%, tudo isso considerando uma receita média mensal de R\$ 15,0 bilhões com a contribuição dos associados estaduais e quota de previdência estadual. Desconsiderando-se as outras receitas, isso permitiria uma sobra de 10,8%, a serem aplicados no mercado financeiro ou outros investimentos, sempre buscando taxas de remuneração do capital mais compensatórias e favoráveis ao sistema.

Ressalta-se que o patrimônio do IPESC, apesar de não ser muito grande, está completamente ocioso, não propiciando qualquer tipo de renda adicional, É necessário que se repense a sua destinação, de forma a torná-los lucrativos.

É de extrema importância a busca de alternativas para o financiamento da previdência estadual, retirando-se da folha de salários dos servidores públicos do Estado o status de maior fonte de contribuições.

A análise do tema em estudo sugere alterações na forma de gerir a Instituição Previdenciária, que sucintamente descrevemos na sequência.

A estrutura organizacional básica do IPESC deve sofrer modificações, pois a atual não corresponderia a um amplo processo de modernização gerencial, em virtude da multiplicidade e amplitude das operações atinentes a gestão de um fundo de previdência social. Embora a manutenção da seguridade do servidor público, sob o ponto de vista organizacional, precise estar delineado e alocado a máquina administrativa do Estado, se faz necessário a desconcentração e descentralização das rotinas e responsabilidade de seus controles e execução, para que a independência administrativa e financeira do Instituto não fique apenas na Lei, mas seja efetiva.

Deve o IPESC incrementar um plano de custeio, baseado no regime de capitalização, com uma cuidadosa avaliação atuarial, que se deve repetir periodicamente, para que se possam fazer projeções e sobre as quais se apurem os parâmetros para o cálculo das reservas e a definição do custeio.

É necessário que se defina um novo Regimento Interno do Instituto, com a criação de um Conselho de Administração, com a representatividade de todos os segmentos inerentes à previdência social catarinense (dos Três Poderes e de seus servidores e das prefeituras) e que se definam critérios para a composição da direção do Instituto, livres de ingerências político/partidárias, e que não fique mais atrelado aos loteamentos de cargos, tão comuns quando se instalam novos governos.

As mudanças são imprescindíveis para que os objetivos primordiais do IPESC, especificados em lei, não deixem de ser cumpridos por alegação de dificuldades financeiras ou orçamentárias. Cabe aos governantes procurar constantemente, com a ajuda das entidades representativas de seus funcionários, soluções a curto, médio e longo prazos, que não venham prejudicar ainda mais os 525 mil beneficiários da Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Santa Catarina.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**Anuário estatístico da previdência social.** Brasília : DATAPREV/MPAS. 1996.

ARAÚJO, José prata de. **Previdência social: diagnósticos e propostas.** São Paulo : Projeto, 1995.

\_\_\_\_\_. **Previdência: O modelo chileno não é a solução.** **Conjuntura Social,** Brasília, v. 7, n. 1, p. 11-12, ago. 1993.

ASSIS, Armando de Oliveira. **Compêndio de seguro social.** Rio de Janeiro : FGV, 1963.

CAMPOS, Roberto. Reforma administrativa do sistema previdenciário. **Anais do XXVII Encontro Nacional de Institutos de Previdência Estaduais e Municipais.** São Paulo, dez. 1995.

\_\_\_\_\_. **As ichmeumonidae da previdência.** **Conjuntura Social,** Brasília, v. 7, n. 1, jan. 1995.

CARDONE, Marly A. A Reforma da previdência. **Revista de Previdência Social,** n. 198, mai. 1997. São Paulo : LTR.

**Consolidação das leis da previdência estadual.** Florianópolis : IOESC, 1977.

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Departamento de Imprensa Nacional. 1989.

**Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989.** Florianópolis: IOESC. 1990.

**Jornal Diário Catarinense.** 19 de julho de 1998, p. 32.

**Jornal Estado do Paraná.** 3 de março de 1997, p. 8.

**Jornal Folha de São Paulo.** 17 de agosto de 1998, p. 4, caderno 1.

LEITE, Celso Barroso. **A Proteção social no Brasil.** São Paulo: Ltr, 1976.

\_\_\_\_\_. Previdência social nos Estados Unidos e na Inglaterra. **Revista de Previdência Social**, n. 196, mar. 1997. São Paulo : Ltr.

\_\_\_\_\_. Roberto Campos não tem razão. **Revista de Previdência Social**, n. 208, mar. 1998. São Paulo : Ltr.

MUNHOZ, Dércio Garcia. Previdência social: perspectivas de manutenção do equilíbrio financeiro. **Tributação em Revista**, n. 11, Brasília : SINDIFISCO, mar. 1995.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de et alii. **Reforma da previdência.** Rio de Janeiro : IPEA, abr. 1997 (Texto para Discussão, 508).

PAIXÃO, Floriceno. **A Previdência social em perguntas e respostas**, 12 ed., Porto Alegre : Síntese, 1976.

PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel. **Microeconomia.** São Paulo : Makron Books, 1994.

**Reforma Previdenciária.** Brasília : MPAS. 1995.

**Regulamento operacional do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina.** Florianópolis : IOESC, 1977.

**Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.** Proc. n. 205305/89. Florianópolis, 1998.

**Relatório Atuarial.** São Paulo : Atuária, nov. 1990.

**Relatório de Benefícios.** Brasília : DATAPREV, jun. 1995.

ROMERO, Vilson A. **Previdência brasileira: as bases para um novo modelo.**

Revista de Previdência Social, n. 177, ago. 1995. São Paulo : Ltr.

RIGHEIRA, Heitor. **Previdência dos Estados e Municípios. Revista de Previdência Social,** n. 201, ago. 1997. São Paulo : Ltr.

SANTA CATARINA. Lei complementar n.º 129/94, de 07 de novembro de 1994.

Dispõe sobre a pensão previdenciária por morte de agente público estadual, prevista no art. 159 da Constituição do Estado, e estabelece providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina,** Florianópolis, n. 14.054, p. 4-6, nov. 1994.

SANTA CATARINA. Lei n. 3.138, de 11 de dezembro de 1962. Reorganiza o montepio dos funcionários públicos do Estado de Santa Catarina (IPESC) e dá outras providências. **Secretaria do Interior e Justiça,** Florianópolis, 1962

SIMM, Zeno. **Você conhece previdência social?.** Rio de Janeiro : ed. Rio, 1977.

STEPHANES, Reinhold. **Previdência social, um problema gerencial.** São Paulo : Lidador, 1984.

\_\_\_\_\_. Reforma do sistema previdenciário. **Anais do XXVII Encontro Nacional de Institutos de Previdência Estaduais e Municipais.** São Paulo, dez. 1995.