

## NOTA TÉCNICA

# Militares estaduais no contexto da Nova Previdência

## 1 Introdução

Os gastos com policiais e bombeiros militares representam um peso crescente nas contas públicas dos estados brasileiros (gráfico 1). Essa tendência está relacionada às condições de transferência para a reserva remunerada, as quais possibilitam que os militares se tornem inativos em idades muito inferiores às dos demais trabalhadores. O projeto de lei (PL) que altera o Sistema de Proteção Social das Forças Armadas, um dos pilares da proposta da Nova Previdência, modifica também as regras relacionadas à inatividade dos militares dos estados.<sup>1</sup>

Esta *Nota Técnica* pretende contribuir para a compreensão desse fenômeno de três maneiras. Primeiramente, apresenta informações sistematizadas sobre as condições de transferência para a reserva coletadas em diversas leis aprovadas no âmbito das assembleias legislativas no decorrer das últimas décadas. Em segundo lugar, usando dados administrativos, ilustra dois dos principais canais por meio dos quais essas leis afetam o custo das corporações: metade dos militares é transferida para a reserva antes dos 49 anos e recebe proventos superiores às remunerações dos militares em atividade. Finalmente, em terceiro lugar, mostra que a elevação no tempo de serviço prevista no PL elaborado pelo Poder Executivo reduz o gasto com proventos decorrentes de transferência para a reserva a pedido.

Cabe notar que qualquer estimativa de abrangência nacional sobre os efeitos do PL será imprecisa devido à heterogeneidade dos estatutos e demais normativos que regulam as carreiras militares no âmbito estadual. O objetivo da simulação realizada nesta nota é fornecer uma ordem de magnitude aproximada para a redução especificamente nas despesas com proventos de reserva remunerada a pedido, desconsiderando os efeitos de segunda ordem – por exemplo, maior incidência de invalidez decorrente do maior tempo de exposição a esse risco, maior tempo de contribuição etc.

### Bernardo Patta Schettini

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac/Ipea em exercício na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia.

bernardo.schettini@ipea.gov.br

### Cláudio Hamilton M. dos Santos

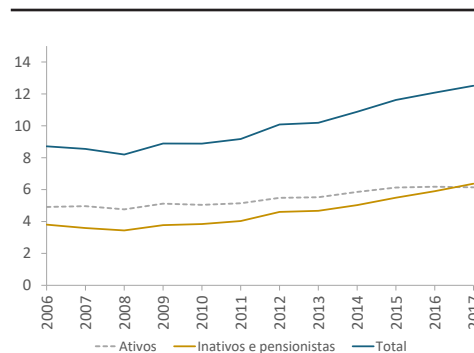
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

claudio.santos@ipea.gov.br

### Gustavo Martins Venâncio Pires

Assistente de Pesquisa da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 1  
Gastos dos estados com pessoal militar (2006-2017)  
(Em % da receita corrente líquida – RCL)



Fonte: Execução Orçamentária dos Estados e Relatório Resumido de Execução Orçamentária/Secretaria do Tesouro.

<sup>1</sup> Conforme Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 6/2019.

## 2 Inatividade militar



Existem duas modalidades principais, além da reforma por invalidez, por intermédio das quais os militares tornam-se inativos: transferência a pedido e por determinação para a reserva remunerada. A seguir, descrevemos brevemente as condições.

O militar se qualifica para a transferência a pedido normalmente após completar trinta anos de serviço, o qual pode incluir tempo de serviço público civil e de trabalho no setor privado (tabela 1). Diversos estados consideram ainda a contagem de tempo fictício (por exemplo, licença especial não gozada e férias não usufruídas contam em dobro), sendo que alguns estabelecem um tempo mínimo de efetivo exercício na atividade militar. Os proventos são no mínimo iguais ao último soldo, mas a maioria dos estados concede a remuneração do posto imediatamente superior. A transferência com proventos proporcionais e tempo de serviço inferior ao mínimo necessário para a integralidade está presente nos estatutos das corporações de algumas Unidades Federativas (UFs).

TABELA 1  
Condições de transferência para a reserva remunerada a pedido

UF	Anos de serviço (homem/mulher)	Anos de efetivo serviço (homem/mulher)	Idade mínima em anos	Transferência com proventos proporcionais	Permite contagem de tempo fictício	Remuneração do posto superior <sup>3</sup>	Legislação consultada
AC	30/25				Sim	Sim	Lei Complementar (LC) nº 164/2006
AL	30/25				Sim	Sim	Lei nº 5.346/1992
AM	30/25				Sim	Sim	Lei nº 1.154/1975
AP	25	16		Sim			LC nº 84/2014
BA	30				Sim	Sim	Lei nº 3.933/1981
CE <sup>1</sup>	30	25	53		Sim		Lei nº 13.729/2006
DF	30				Sim	Sim	Leis nºs 7.289/1984 e 7.479/1986
ES <sup>2</sup>	30					Sim	Lei nº 3.196/1978
GO	30				Sim	Sim	Lei nº 8.033/1975
MA	30/25						Lei nº 6.513/1995
MG		25					Lei nº 5.301/1969
MS	30/25			Sim	Sim		LC nº 53/1990
MT	30/25			Sim			LC nº 231/2005
PA	30				Sim	Sim	Lei nº 5.251/1985
PB	30				Sim	Sim	Leis nºs 3.909/1977 e 5.701/1993
PE	30/25				Sim	Sim	Lei nº 6.783/1974
PI	30				Sim	Sim	Lei nº 3.808/1981 e LC nº 68/2006
PR	30			Sim	Sim		Lei nº 1.943/1954
RJ		25			Sim	Sim	Leis nºs 443/1981 e 880/1985
RN	30				Sim	Sim	Lei nº 4.630/1976
RO	30/25			Sim		Sim	Decreto nº 09-A/1982
RR	30/25					Sim	LCs nºs 194/2012 e 260/2017
RS	30/25	25/20			Sim	Sim	LCs nºs 10.990/1997 e 15.019/2017
SC	30/25	25/20			Sim	Sim	Lei nº 6.218/1983
SE	30						Lei nº 2.066/1976
SP	30	20				Sim	Decreto-Lei nº 260/1970 e Lei nº 1.150/2011
TO	30/25	10					Lei nº 2.578/2012

Fonte: Legislações estaduais.

Notas: <sup>1</sup>No Ceará, a idade mínima vale apenas para os que entraram depois de 11 de janeiro de 2006.

<sup>2</sup>No Espírito Santo, a transferência para a reserva remunerada se dá ex officio aos trinta anos de serviço.

<sup>3</sup>No tocante à percepção de remuneração do posto imediatamente superior, as legislações estaduais não são livres de ambiguidades.

TABELA 2  
Transferência por determinação para a reserva remunerada

	Idades expulsórias (menor e maior na corporação)				Tempo máximo de serviço	
	Menor	Maior	Categoria	Patente	Geral	Específico por categoria/patente
AC	60	60				Oficial: 5 anos no último posto
AL	55	62		✓	35 anos de efetivo serviço	
AM	48	59		✓	30 anos de efetivo serviço	
AP	60	60				
BA	60	60				Oficial: 9/6 anos no penúltimo/último posto, desde com que 30 anos de serviço ou mais
CE	54	59		✓	35 anos (25 efetivos)	
DF	51	62		✓	35 anos para policial militar	Oficial: 6 anos no último posto, desde que com 30 anos de serviço ou mais
ES	56	65		✓	30 anos	
GO	62	62				Policial: 6 anos no último posto; bombeiro: 6 anos no último posto ou 8 nos demais – desde que com 30 de serviço ou mais
MA	60	62	✓		35 anos	Praça/oficial: 5 anos na última graduação/último posto, desde que com 30 anos ou mais de serviço
MG	60	60			30 anos de efetivo serviço	
MS	55	60	✓		30 anos de efetivo serviço	
MT	65	65				Praça/oficial: 30 anos de efetivo serviço, quando ocupante do último posto ou graduação
PA	56	60		✓		Oficial intermediário: 8 anos no posto, desde que com 30 anos de serviço; superior: 6 anos no último posto
PB	48	59		✓		Oficial intermediário/superior: 6/8 anos no posto, quando este for o último da hierarquia do quadro ou possuir 30 de serviço
PE	51	59		✓		Oficial: 6 anos de permanência no posto ou 2 no último, desde que com 30 anos de efetivo serviço
PI	54	59		✓		Oficial intermediário/superior: 6/8 anos no posto, quando este for o último da hierarquia do quadro
PR	47	66		✓	Oficial: 35 anos	
RJ	60	60				Oficial: 6 anos de permanência no posto ou 4 no último, desde que com 30 anos de efetivo serviço
RN	51	62		✓		Oficial intermediário/superior: 6/5 anos no posto, quando este for o último da hierarquia do quadro ou possuir 30 de serviço
RO	48	59		✓		Oficial superior: 6 anos no último posto, desde que com 30 anos de contribuição ou mais
RR	58	60	✓			
RS	54	59		✓	Oficial: 35 anos de efetivo serviço	Oficial superior: 6 anos no último posto, desde que com 30 anos de contribuição ou mais
SC	55	60		✓		Oficial: 6 anos no posto, quando este for o último da hierarquia do quadro, desde que com 30 de serviço ou mais
SE	52	63		✓		Oficial: 5 anos no último posto, desde que com 30 anos de serviço ou mais
SP	60	60				Oficial: 5 anos no último posto, desde que com 30 anos de serviço ou mais
TO	54	60		✓		Praça/oficial: 3/5 anos na mesma graduação/último posto, desde que com 30 anos ou mais de serviço

Fonte: Legislações estaduais.

Essencialmente, duas situações principais podem ensejar a transferência por determinação (*ex officio*) para a reserva remunerada: limites de idade e/ou tempo de serviço e quotas compulsórias. Como a maioria dos estados estabelece os limites máximos de idade por patente, a tabela 2 apresenta a menor e a maior idade-limite do estatuto. No que diz respeito ao tempo de serviço, nem sempre há um limite global. Com efeito, em mais da metade dos casos, o que existe é um prazo máximo de permanência nas patentes – quase sempre nas de oficiais e algumas vezes apenas no último posto da hierarquia.

As quotas compulsórias visam garantir a renovação, o equilíbrio e a regularidade no acesso a determinadas posições na hierarquia militar. Uma lei da UF fixa os efetivos máximos de cada patente e, ao mesmo tempo, as corporações estabelecem uma quantidade de militares que progredirão em cada etapa da carreira militar. Quando o número de promoções, somado ao efetivo que estava naquela patente, ultrapassa o efetivo máximo, o excedente deverá ser transferido obrigatoriamente para a reserva remunerada, de acordo com critérios normalmente especificados no próprio estatuto.

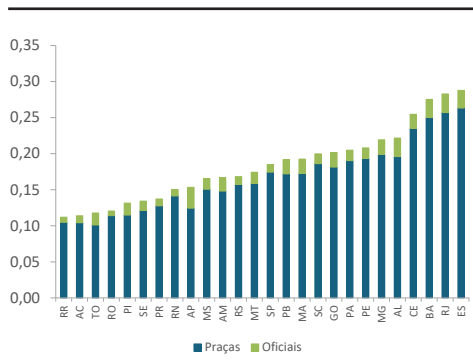
### 3 Estatística descritiva

O gráfico 2 apresenta a participação dos militares ativos entre os vínculos estatutários de cada UF em 2016, excluindo o Distrito Federal.<sup>2</sup> O gráfico mostra também que aproximadamente 90% dos militares são praças e não oficiais.

A tabela 3 mostra as informações da quantidade de militares ativos, inativos e pensões naquele mesmo ano. Supondo que não houve grandes modificações desde então, podemos dizer que existem aproximadamente 460 mil militares em atividade, 250 mil inativos e cerca de 135 mil pensionistas. Portanto, no país como um todo, há quase o mesmo número de militares ativos do que de inativos e pensionistas somados. Mas os dados por UF indicam uma heterogeneidade grande: enquanto Amapá, Rondônia e Roraima possuem pouquíssimos inativos e pensionistas militares, no Rio Grande do Sul há quase dois beneficiários para cada ativo.

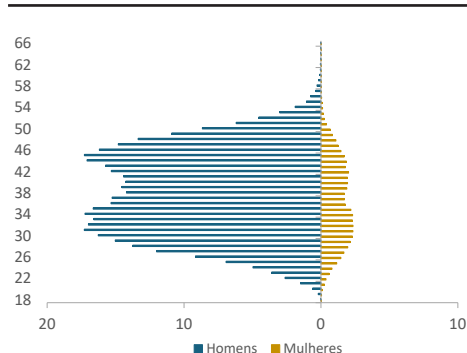
O gráfico 3 apresenta a pirâmide etária dos militares, por meio da qual é fácil perceber que poucos indivíduos desta

GRÁFICO 2  
Participação dos militares por categoria nos vínculos estatutários dos estados (2016)  
(Em %)



Fonte: Secretaria de Previdência.  
Obs.: A divisão por categoria usou informações dos portais de transparência dos estados. Informações ausentes para Bahia e Rio de Janeiro. Nesses estados, usamos a participação observada nas demais UFs.

GRÁFICO 3  
Pirâmide etária dos militares estaduais (2016)



Fonte: Secretaria de Previdência.

<sup>2</sup> Os militares do Distrito Federal não integram a avaliação atuarial da UF porque são custeados pela União.

categoria permanecem na atividade após 50 anos de idade. Para não deixar dúvida, a tabela 4 compara a média e a distribuição da idade de transferência para a inatividade dos militares estaduais com a dos servidores civis da mesma esfera: a mediana da distribuição dos militares é 49 anos e o percentil 75 é igual a 52 anos, enquanto entre os servidores civis do sexo masculino a mediana e o percentil 75 são iguais a 59 e 63 anos, respectivamente.

TABELA 3  
Razão de dependência militar (2016)

	Ativos (A)	Inativos (B)	Pensões (C)	Razão de dependência (B+C)/A
AC	3.513	1.197	832	0,6
AL	8.643	4.826	1.856	0,8
AM	9.881	2.988	1.179	0,4
AP	4.220	29	153	0
BA	34.012	13.600	6.487	0,6
CE	18.976	5.138	6.247	0,6
ES	11.108	4.154	2.214	0,6
GO	12.418	6.520	2.622	0,7
MA	11.296	3.717	1.908	0,5
MG	47.535	31.038	13.750	0,9
MS	6.915	5.107	826	0,9
MT	9.035	2.901	1.033	0,4
PA	18.115	5.902	2.725	0,5
PB	9.237	4.362	2.342	0,7
PE	21.209	12.075	6.387	0,9
PI	6.249	3.240	1.738	0,8
PR	20.711	12.899	6.767	0,9
RJ	61.863	31.636	16.753	0,8
RN	8.677	3.566	3.524	0,8
RO	5.653	1.091	0	0,2
RR	1.854	9	21	0
RS	19.026	23.129	12.437	1,9
SC	13.009	9.457	2.668	0,9
SE	4.470	2.500	1.791	1
SP	84.700	59.680	38.352	1,2
TO	4.275	1.326	374	0,4
<b>Total</b>	<b>456.600</b>	<b>252.087</b>	<b>134.986</b>	<b>1,2</b>

Fonte: Secretaria de Previdência.

TABELA 4  
Média e distribuição das idades na passagem para a inatividade (2012-2016)

	Média	Desvio-padrão	Percentil 25	Percentil 50	Percentil 75
Todos os inativos	55,5	6,6	51	54	60
Servidores civis aposentados	56,9	6,2	52	56	61
Homens	58,7	6,5	54	59	63
Mulheres	56,3	6	52	55	60
Militares inativos	49,9	5	47	49	52

Fonte: Secretaria de Previdência.

Outro aspecto intuitivo e digno de nota é o fato de que os militares inativos apresentam proventos superiores aos rendimentos dos militares em atividade (tabela 5). A média dos proventos de um militar inativo é 50% superior à média dos rendimentos de um ativo, enquanto os aposentados do serviço público civil estadual recebem, em média, 90% do salário de um servidor ativo.

TABELA 5  
Média e distribuição das remunerações (2016)

	Média	Desvio-padrão	Percentil 25	Percentil 50	Percentil 75
<b>Servidores civis</b>					
Ativos	4.975,10	4.969,50	2.042,70	3.465,10	5.777,60
Inativos	4.487,50	4.873,30	1.918,60	3.070,40	4.876,40
Pensionistas	4.149,10	5.295,60	1.163,30	2.184,80	4.634,20
<b>Militares</b>					
Ativos	5.237,00	2.980,80	3.528,80	4.389,10	5.944,20
Inativos	7.860,60	5.004,30	5.039,10	6.454,00	9.418,80
Pensionistas	4.820,70	4.208,50	1.999,60	3.894,80	6.138,70

Fonte: Secretaria de Previdência.

## 4 Exercício de simulação

Nesta seção, realizamos um cálculo simples do valor esperado para os proventos decorrentes de transferência para a inatividade a pedido, considerando dois cenários: as regras vigentes e a proposta no PL dos militares que integra a Nova Previdência. É importante deixar claro que não consideramos as despesas com reforma por invalidez, pensões por morte e tampouco as receitas de contribuições. Não se trata de uma avaliação do PL ou da Nova Previdência como um todo, apenas sobre a modalidade de benefício que gera saídas voluntárias precoces.

No cenário das regras vigentes, consideramos o tempo de serviço e de efetivo serviço, bem como os descontos para a contagem de tempo fictício, descritos na tabela 1. No que se refere às idades-limite, adotamos a maior da categoria de praças dentro de cada estado. No cenário do PL, consideramos 35 anos de serviço e 25 de efetivo serviço na atividade militar e a idade-limite de 60 anos (segunda maior da categoria de praças das forças armadas) para todos. No período de transição, o tempo de serviço para quem ainda não completou trinta anos de serviço é acrescido de 17% do restante. As projeções se iniciam em 2017, pois a base de dados está posicionada em 2016, mas as regras mudam apenas a partir de 2020.

As tábuas biométricas usadas foram a AT2000 para mortalidade e a experiência no Regime Geral de Previdência Social, agravada em 20%, para a entrada em invalidez.

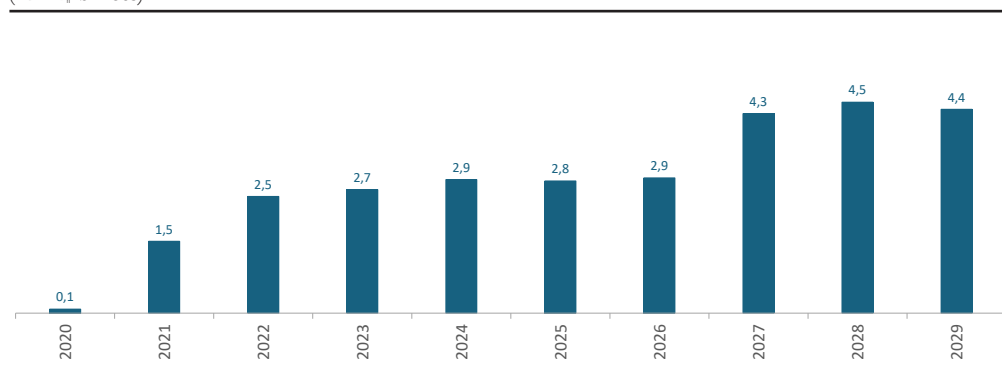
<sup>3</sup>Adotamos um crescimento salarial de 2,5% ao ano por antiguidade (não afeta o reajuste dos proventos) durante os trinta primeiros anos de serviço. Para levar em

<sup>3</sup> Gomes, M. M. F.; Fígoli, M. G. B.; Ribeiro, A. J. F. Da atividade à invalidez permanente: um estudo utilizando dados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do Brasil no período 1999-2002. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 27, n. 2, p. 297-316, 2010.

consideração a corrosão dos valores dos proventos dentro de cada ano, adotamos um fator de capacidade de 0,98, adequado a uma inflação no patamar atual. Como as mesmas suposições foram adotadas nos dois cenários, o resultado qualitativo não é afetado por nenhuma delas.

Os resultados do gráfico 4 sugerem uma redução de R\$ 29 bilhões nos dez primeiros anos e R\$ 91 bilhões em vinte anos. Todo esse efeito é decorrente do adiamento de aposentadorias: a idade mediana de transferência a pedido dos atuais militares ativos havia sido projetada em 51 anos sob as regras atuais e aumentou para 55 anos nas condições do PL. O crescimento salarial percebido por alguns anos a mais exerce o efeito contrário, isto é, tende a aumentar o valor da despesa com inativos dessa modalidade.

**GRÁFICO 4**  
**Estimativa de redução nas despesas com proventos decorrentes de transferência a pedido para a reserva remunerada (2020-2029)**  
 (Em R\$ bilhões)



Elaboração dos autores.

## **Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior – Diretor  
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos – Diretor Adjunto



## **Grupo de Conjuntura**

### **Equipe Técnica:**

Estêvão Kopschitz Xavier Bastos  
Leonardo Mello de Carvalho  
Marcelo Nonnenberg  
Maria Andréia Parente Lameiras  
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa  
Paulo Mansur Levy  
Sandro Sacchet de Carvalho

### **Equipe de Assistentes:**

Adriana Cabrera Baca  
Ana Cecília Kreter  
Augusto Lopes dos Santos Borges  
Felipe dos Santos Martins  
Janine Pessanha de Carvalho  
Leonardo Simão Lago Alvite  
Matheus Souza Peçanha  
Pedro Mendes Garcia

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.