



9 Previdência dos Servidores Públicos do Estado

9.1 Considerações iniciais

O sistema previdenciário do estado de Pernambuco atualmente em vigor teve implantação em decorrência da Emenda Constitucional federal nº 20, de 15/12/1998, denominada usualmente de Primeira Reforma da Previdência, ou Reforma Previdenciária de 1998. Em decorrência dessa Primeira Reforma, é que foi publicada no estado a Lei Complementar nº 28/2000.

Necessário contextualizar, em nível nacional e estadual, o cenário ali verificado.

Contextualização nacional

As normas introduzidas pela EC nº 20/98 que tiveram aplicação voltada à matéria previdenciária promoveram alterações no art. 40 da Constituição Federal, em especial no seu “caput” e nos parágrafos 14 a 16 incluídos pela referida emenda, como adiante transcrito:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Redação anterior: “Art. 40. O servidor será aposentado:”

§ 1 a 13 - omissis

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

Redação anterior: inexistente.

Quando verificadas as alterações acima, e as demais alterações promovidas pela emenda aos arts. 201 e 202 (que tratam da forma de atuação do Poder Público quando patrocinador de planos de previdência privados), vê-se que a preocupação maior



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

da EC 20/1998 foi com o acompanhamento periódico de passivos atuariais dos sistemas de previdência visando à redução contínua dos déficits previdenciários de entes federativos.

A previsão de instituição de teto de aposentadoria idêntico ao do RGPS e a aplicação apenas excepcional a servidores antigos já sinalizava a medida de **segregação de massas previdenciárias** proposta por atuários como forma de reduzir os passivos atuariais de entes públicos. Em decorrência disso, ou ato-contínuo a essa segregação, haveria a instauração de um **regime financeiro de capitalização** no que tange a servidores ingressos a partir dali no serviço público.

A segregação de massas previdenciárias consiste em estabelecer uma *data de corte, seja no passado ou no futuro*, a partir da qual a contribuição dos servidores que forem admitidos, e a contribuição patronal, passam a constituir um fundo que visa garantir os benefícios futuros desses servidores mediante formação de reservas.

No referido modelo, as massas de segurados vinculadas ao Regime de Previdência são separadas em dois grupos. Um deles é formado por servidores admitidos anteriormente à data de corte que integrarão o Plano Financeiro (submetido ao *regime financeiro de repartição simples*). O outro grupo é formado por servidores admitidos a partir desta data de corte, os quais integrarão o Plano Previdenciário (ao qual é aplicado o *regime financeiro de capitalização*).

Tais medidas já naquele momento eram indicadas pelos estudos atuariais como as principais a serem tomadas na área previdenciária nacional, com vistas à redução dos passivos atuariais a médio e longo prazos. Diversos entes federativos implantaram tais medidas (vide item 9.2 adiante), a exemplo do município do Recife, que instituiu o fundo RECIPIREV no exercício de 2006, cinco anos após a criação, em 2001, da autarquia municipal de mesmo nome e logo após o comando contido em sua Lei Municipal nº 17.142/2005.

A indicação contida já no § 16 do art. 40 da Constituição Federal, **quanto à aplicação de regime complementar em caráter apenas excepcional a servidores antigos**, indica já desde ali a norma programática implícita de que os entes federativos deveriam organizar seus sistemas de previdência de modo a aplicar a servidores com ingresso futuro o teto de aposentadoria idêntico ao do RGPS (entendidos como “servidores futuros” aqueles que viessem a ingressar no serviço público após a implantação da segregação de massas previdenciárias). Ou seja, para servidores “antigos”, já ingressos ao serviço público anteriormente à lei de implantação do fundo capitalização – e por conseguinte já com longo histórico de contribuições incidentes sobre a totalidade da remuneração – permaneceria a mesma regra de contribuir sobre toda a remuneração e aposentar-se conforme a regra da paridade. De outro lado, aos ditos “novos servidores”, a previsão de contribuir apenas sobre o teto do RGPS, com a ciência, por estes, desde o início de que a aposentadoria futura dar-se-ia com base nesse teto.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Ratificando a necessidade de medidas de preservação atuarial, a LC federal nº 101/2000, publicada, portanto, dois anos após a EC 20/98, denominada usualmente de lei de responsabilidade fiscal, traz logo em seu art. 1º a seguinte norma:

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

A norma acima, voltada de forma expressa a **finanças públicas**, informa ter por finalidade a responsabilidade na gestão fiscal. Apesar da referência contida no parágrafo primeiro a **contas públicas**, à maioria dos gestores passou despercebido que a prevenção de riscos e correção de desvios advertida pela norma também se aplicasse à questão previdenciária, como inserida que é nas finanças e contas públicas (receita de contribuições; despesas com obrigação patronal com RPPS), e que tal medida, na prática, se daria mediante ações dentre as quais dificilmente estariam excluídas as medidas de **implementação da segregação de massas previdenciárias e implantação do regime de capitalização** que lhe é decorrente.

Contextualização estadual

A Lei Complementar Estadual nº 28/2000 criou o Sistema de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco com objetivo de adequar a concessão e o pagamento dos benefícios de natureza previdenciária às mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 20/98, bem como pela Lei Federal nº 9.717/1998¹, que dispôs sobre as regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para o planejamento e modelagem do Sistema Estadual de Previdência foi contratada à época a Fundação Getúlio Vargas, cuja proposta contemplava a implantação de *dois fundos* a serem administrados pela *Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE*.

O modelo previdenciário proposto pela FGV reconheceu o *passivo atuarial existente*, e deu suporte à definição, pelo estado, por ocasião da LC estadual nº 28/2000, das novas bases do sistema previdenciário estadual. Nele, havia o objetivo de separar contribuições, encargos e participantes em agrupamentos vinculados a dois fundos, ambos geridos pela autarquia FUNAPE, a saber: o FUNAFIN e FUNAPREV, com cadastros e contabilidades distintas, capacidades obrigacionais ativas e passivas próprias,

¹ Uma das finalidades contidas na lei federal nº 9.717/1998 foi a de exigir a realização de avaliação atuarial inicial e final em cada balanço, conforme determinado no seu art. 1º, inciso I.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

além da adoção de regimes financeiros de *repartição simples*² e de *capitalização*³ respectivamente.

À ocasião, a referida LC nº 28/2000 cuidou de majorar as alíquotas das contribuições previdenciárias até ali aplicadas. Ficaram definidas, então, as novas alíquotas de 13,5% para contribuição dos segurados e de 13,5% para contribuição patronal (LC nº 28/2000)⁴, válidas já naquela ocasião para o FUNAFIN, bem como para o FUNAPREV quando de sua implantação. Posteriormente, em 2004, a alíquota da patronal passou para 20% (LC nº 64/2004). Em seguida, no exercício de 2009, a alíquota da contribuição patronal foi elevada, outra vez, agora para 27% (LC nº 147/2009). Em todo esse período, a alíquota dos servidores estaduais permaneceu inalterada em 13,5%.

No que tange à base de cálculo, a do FUNAFIN permaneceu inalterada desde a LC nº 28/2000 até a atualidade, correspondendo à totalidade da remuneração efetiva, exclusive as parcelas indenizatórias não submetidas à incidência de Imposto de Renda. De início, a mesma base de cálculo foi programada para o fundo de capitalização FUNAPREV, conforme redação conferida ao art. 70 da LC nº 28/2000, sendo esse dispositivo corrigido, por ocasião apenas da LC nº 258, de 19/12/2013, para “*o montante de que trata o inciso I que não exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal*” (inciso III ao art. 70 ali acrescentado)⁵.

O Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (FUNAFIN) entrou em operação em maio de 2000, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 22.425, de 05/07/2000.

Quanto ao FUNAPREV, apesar de a LC nº 28/2000 haver pré-definido à época as condições de elegibilidade pelos servidores estaduais, esta não chegou a instituir o fundo de capitalização, designando à lei complementar posterior essa função e a sua implantação efetiva. Treze anos após, em 19/12/2013, houve a edição de duas leis complementares: a Lei Complementar Estadual nº 258, que estabeleceu “*providências necessárias para a implantação do FUNAPREV*”, e a LC nº 257, cuja ementa informa a instituição do Regime de Previdência Complementar.

A LC nº 258/2013 alterou e atualizou a redação de diversos artigos da LC nº 28/2000, dando condições à sua implantação. Por sua vez, a LC nº 257/2013, por sua vez,

² *Regime de repartição simples é aquele em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco* (Portaria MPS 403/2008, art. 2º, XIII);

³ *Regime financeiro de capitalização é “aquele em que as contribuições individualizadas são acumuladas, capitalizando-se os rendimentos financeiros, para que, no momento da concessão do benefício, tal montante seja suficiente para o seu custeio vitalício”* (Lei Complementar Estadual 28/2000, art. 4º, inc. IV, da com redação alterada pelo art. 1º da LC 258/2013).

⁴ Até ali as alíquotas de contribuição patronal e de servidor aplicadas pelo antigo IPSEP eram de 11%.

⁵ Como o FUNAPREV não teve funcionamento durante o período da vigência da redação originária do art. 70, não houve evento de qualquer contribuição de servidor a esse fundo. Quando da sua implantação, os servidores inscritos no FUNAPREV, terão como base de cálculo a sua remuneração total, exceto quando esta ultrapassar o teto do RGPS, situação em que esse teto figurará como a base de cálculo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

apesar de **instituir** o regime de previdência complementar, não estabeleceu termo inicial para a sua operação, e por consequência ao fundo de capitalização FUNAPREV, conferindo essa competência a nova lei complementar estadual.

Diz-se “por consequência” porque o Regime de Previdência Complementar foi concebido visando complementar o plano de previdência submetido ao regime de capitalização (FUNAPREV), a partir do momento da sua implantação.

Assim, embora as duas leis complementares editadas em 2013 tenham dado todas as condições para a implantação do FUNAPREV⁶, a realidade é que, decorridos mais de quatro anos destas, o referido fundo **ainda não teve implementação efetiva**, estando pendente apenas, uma nova lei que autorize o seu funcionamento, conforme pode ser depreendido da leitura do art. 2º da LC estadual.

Cabe aqui, então, segregar os dois aspectos: a **instituição do regime complementar de previdência**, que confere o seu nascimento formal e jurídica, e a **implementação do FUNAPREV**, fundo de capitalização submetido a regime de capitalização, que ocorrerá apenas quando o primeiro servidor estadual, com posse posterior à data da LC nº 258/2013, que receba acima do teto do RGPS, passar a integrá-lo, de forma excludente ao FUNAFIN. Essa opção, contudo, até o momento não é disponível, sequer a novos servidores que ingressaram a partir de 2014, permanecendo inclusive estes submetidos ao FUNAFIN (contribuição patronal e do servidor incide sobre toda a remuneração e não apenas sobre o teto do RGPS).

Quanto a isso, o Governo do Estado vem reiterando desde lá, anualmente em suas justificativas quanto a recomendações anteriormente efetuadas por este TCE/PE⁷ de que “*deverão ser efetivados com a implantação pela União de entidade multipatrocinada de Previdência Complementar, a ser denominada de PrevFederação*”⁸.

O FUNAPREV destinar-se-á, então, aos servidores que ingressassem no Estado, por concurso público, a partir do seu funcionamento. O valor das aposentadorias dos seus beneficiários, seguindo a premissa atuarial contida no art. 70, III acima reproduzida, não poderá exceder ao limite máximo do teto de benefícios do RGPS.

Resumidamente, então, tem-se que o Regime de Previdência Complementar estadual, apesar de formalmente criado por lei desde o exercício de 2013, após ter previsão desde o exercício de 2000, não entrou em funcionamento nos exercícios seguintes – como se esperava – nem mesmo até o término do exercício de 2016, porque

⁶ O Regime de Previdência Complementar foi instituído pela Lei Complementar Estadual nº 257, de 19.12.2013, sendo ali definido que era destinado ao servidor efetivo que possuir remuneração acima do limite máximo do teto de benefício do RGPS e que desejar complementar sua renda. A alíquota da contribuição do patrocinador (Estado) ao Regime de Previdência Complementar deve ser igual à do participante, observado o disposto no regulamento dos planos de benefícios, não podendo exceder o percentual de 8,5% (art. 9º, § 4º, da LC 257/2013). O regulamento pode admitir aporte de contribuições extraordinárias, mas *sem* aporte correspondente do patrocinador (art. 9º, § 5º, da LC 257/2013), conforme previsto no art. 19, parágrafo único, II, da LC estadual 109/2001.

⁷ O Governo do Estado apresentou essa informação no bojo do documento intitulado “Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações Emitidas pelo TCE-PE”, integrante do presente processo de prestação de contas (doc. 7, p. 1).

⁸ Atualmente a União nem mais se refere a PrevFederação, mas sim a outro modelo, intitulado Funprespe.



para isso é necessária a implantação do FUNAPREV. Por conseguinte, as medidas previstas como necessárias pelo ordenamento constitucional desde a EC nº 20/1998, que consistem na segregação de massas previdenciárias e no regime de capitalização, consubstanciadas no caso pelo funcionamento efetivo do FUNAPREV no estado, ainda não foram implantadas.

9.2. Benefícios e fatores negativos da segregação de massas previdenciárias

Visto o cenário nacional anteriormente retratado, vê-se que o raciocínio utilizado pelo legislador que editou a EC 20/98, posteriormente ratificado no art. 1º da LC nº 101/2000, era pautado na premissa de que um dos fatores que mais impunha déficits progressivos aos regimes de previdências públicos era a incapacidade do gestor público em guardar recursos de utilização diferida. Como medidas aplicáveis, então, haveria de se considerar a **segregação de massas previdenciárias** com vistas a limitar a responsabilidade financeira do ente federativo no longo prazo, bem como a **implantação de regime de capitalização** para novos servidores que é decorrente da primeira.

Ocorre, todavia, que esse fator de limitação de responsabilidade – que é positivo para os entes que implementam a segregação de massas – é contrabalançado por um outro fator, este negativo: da queda de arrecadação nas contribuições previdenciárias. Esse fator negativo vem sendo o ponto notório, desde a Lei de Responsabilidade Fiscal, de maior resistência por parte de gestores públicos que ainda não implementaram a segregação de massas previdenciárias. Para estes, sempre será mais conveniente a possibilidade de postergar o início dessa queda de arrecadação para a gestão imediatamente posterior à sua.

Nesse cenário, o que se denota é que o gestor público resistente à implementação da **segregação de massas previdenciárias** prefere, como lhe é mais conveniente, recusar a possibilidade de qualquer perda de arrecadação por ocasião de sua gestão, qualquer que seja o seu montante, ou na melhor das hipóteses, aguardar fato novo que lhe contraponha essa perda inicial de arrecadação.

Pondere-se, de toda forma, quando se fala de arrecadação presente para aplicação diferida de despesas – que é o que deveria pautar a gestão de sistema previdência – que, independentemente do volume de recursos obtidos junto aos servidores e empregadores, sempre haverá ao gestor público a falsa ideia de disponibilidade, o impulso em despendê-lo de imediato, haja vista a visibilidade do recurso em caixa. Inclusive, a fonte primária dos déficits atuariais públicos modernos reside na prática histórica do gestor público de décadas passadas de enxergar as receitas de contribuição previdenciárias como se um imposto ordinário de livre utilização fosse.

Ciente disso, é que eclodiu a norma constitucional já na EC 20/98 idealizando um teto de uma Previdência Pública idêntico ao teto da Previdência. Ou seja, na norma contida no § 16 do art. 40 da Constituição Federal está delineado o desejo de limitar a responsabilidade do Poder Público ante o novo contribuinte do seu regime próprio, sendo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

aí implícita a orientação legislativa de que, ao contrário do servidor antigo, ao novo servidor caberia “contribuir pouco, mas também se aposentar com pouco”.

Para este servidor novo, nenhum prejuízo remanesce com a segregação de massas porque, contribuindo menos, poderia ele mesmo programar sua renda de aposentadoria futura a partir de gestão própria (mediante poupança programada, por exemplo) ou por meio da adesão ao plano previdenciário complementar estadual, ou ainda por plano de previdência privada. O regime de capitalização a ser aplicado ao FUNAPREV vem, nesse contexto, garantir que o recurso oriundo das contribuições desse novo servidor não seja consumido, mas sim aplicado de forma a potencializar sua utilização futura no custeio da aposentadoria desses servidores.

O raciocínio acima é razoável também para o poder público quando concretizado de forma planejada e programada. Isso porque, como a implantação de uma segregação de massas impõe alguma perda de arrecadação de recursos previdenciários, anteriormente mencionada, são necessárias medidas com vistas a escalonar de forma suave a perda de arrecadação atual como forma de preservação de equilíbrio atuarial do sistema, a exemplo de reposição gradual do conjunto de servidores e políticas de estímulo a que servidores que já cumpriram os requisitos exigidos optem por permanecer em atividade.

Pontue-se aí que a EC 20/1998, apesar de trazer norma que sinaliza a segregação de massas em regimes previdenciários, não a impõe como norma autoexecutável aos entes federativos. Tal implantação efetiva depende de novos atos legislativos de implantação efetiva da medida, que deveriam ocorrer no âmbito de cada ente federativo, por norma legal (por lei complementar ou através de emenda à constituição estadual ou à lei orgânica municipal). **Como sabido, a iniciativa e a efetiva instituição desses dispositivos legais somente cabem, na prática, ao chefe do Poder Executivo e aos membros do Poder Legislativo**, não sendo oferecido tal poder a agentes externos a esse círculo, tais como servidores (novos ou antigos), membros do Poder Judiciário, a coletividade em geral etc, que são, ao final, os agentes que podem sofrer consequências com a falta de implantação dessas medidas, na hipótese de incapacidade financeira do ente federativo.

Visto assim, é oportuno oferecer um quadro nacional de implantação de segregação de massas previdenciárias, situação em que se verifica que, até o ano de 2016, a maioria dos estados da federação implementou a referida medida, conforme pode ser aferido⁹ abaixo:

⁹ Quadro reproduzido “ipsis literis” de análise da Fundação Getúlio Vargas, disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11867/AS%20REFORMAS%20DA%20PREVID%20ANCIA%20E%20O%20EQUIL%20DBRIO%20FIANCEIRO%20E%20ATUARIAL%20DOS%20RPPS%20DA%20REGI%20SUDESTE%20FGV%20-Texto%20final%20%2028%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

RPPS	PTE. CONSELHO PREVIDENCIÁRIO	SEGREGAÇÃO DE MASSAS	CONT. PREV.	PLANO DE SAÚDE
Acre	Eleição entre os conselheiros	Não	11% S / 12,20% Gov.	Não
Alagoas	Eleição entre os conselheiros	Sim (2009)	11% S / 22% Gov.	Não****
Amazonas	Escolha do Governador	Sim (2001)	11% S / 13% Gov.	Não
Amapá	Presidente da Amprev	Sim (2009)	11% S / 12% Gov.	Não
Bahia	Secretário da Administração	Sim (2008)	24% S / 15% Gov.	Sim
Ceará	Criação do Conselho em andamento	Sim (2013)	11% S / 22% Gov.	Sim
Espirito Santo	Presidente do IPAJM	(?)	(?)	(?)
Goiás				
Maranhão				
Mato Grosso do Sul	Eleição entre os conselheiros	Sim (2012)	11% / 22% Gov.	Sim
Mato Grosso	Só Cons. Fiscal (Sec. Da Administração)	Não (em estudo)	11% / 22% Gov.	Sim
Minas Gerais	Presidente do Ipsemg	Sim (2002)	11% / 22% Gov.	Sim
Pará				
Paraíba	Secretário da Administração	Sim (2012)	(?)	(?)
Paraná	Escolha do Governador	Sim (1998) e (2012) *	*	Sim
Pernambuco	Escolha do Governador	Não (em estudo)	(?)	Sim
Piauí	Diretor da IAPEP	Sim	11% S / 22% Gov. **	Sim
Rio de Janeiro	Secretário de Planejamento	Sim (2013)	11% S / 22% Gov.	Não
Rio Grande do Sul	Eleição entre os conselheiros	Sim (2011)	13,25% S / 13,25 Gov.	Sim
Rondônia	Presidente do Iperon	Sim (2010)	11% S / 11,5 Gov. ***	Não
Roraima				
Santa Catarina	Eleição entre os conselheiros	Sim (2008)	11% S / 22% Gov.	Sim
São Paulo	Escolha do Governador	Não	(?)	Sim
Sergipe	Escolha do Governador	Sim (2008)	13% S / 20% Gov.	Sim
Tocantins	Escolha do Governador	Sim (2005)	11% S / 22% Gov.	Sim

Fonte: (MARLÚCIO, 2013); ES Segregação de Massas, alíquotas 11% e 22%, servidor e patronal, respectivamente. Complementando com informação pessoal do autor.

Obs: * PR: realizou duas segregações de massas, a 1ª em 1998 (fundo Financeiro e fundo Previdenciário e, em 2012) foi criado o fundo Militar, para o fundo Previdenciário a contribuição é de 11% Serv. A contrapartida do estado é de 11% Progressiva até 22% em 10 anos.

**** PI:** Para o servidor que ganha até R\$ 1.200,00 a contribuição é de 11% e 22% para o governo. Acima de R\$ 1.200,00 é 12% servidor e 24% governo.

***** RO:** Há um estudo para aumentar Cont. Patronal para 17% e posteriormente 22%, índice aplicado pela maioria dos estados.

****** AL:** Fundo de Previdência Cont. Servidor - 11% - Cont. Patronal - 11%. Fundo Financeiro e fundos dos Militares: Cont. Servidor - 11% - Cont. Patronal - 22%

Portanto, de vinte estados com indicação conclusiva no quadro acima, apenas Pernambuco, São Paulo, Mato Grosso e Acre ainda não haviam implantado tal medida até o início de 2016. Se visualizada apenas a Região Nordeste, Pernambuco se afigura como o único dos estados com implementação ainda pendente. A contextualização acima sugere que a medida de segregação de massas culminou sendo ou mais vantajosa para os estados na ponderação do custo-benefício ou, noutra possibilidade, intangenciável.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

9.3 Análise Financeira e Contábil do RPPS/PE

Feito esse preâmbulo, cabe-nos retratar, de início, a situação financeira do RPPS vigente no estado de Pernambuco e, em seguida, como vem sendo tratado contabilmente o resultado previdenciário anual.

Conforme preconiza o artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º, *caput*, da Lei Federal nº 9.717/1998, os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS deverão ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

O *equilíbrio financeiro* trata da correspondência entre entradas (receitas) e saídas (despesas) do sistema, ou seja, os custos atuais dos benefícios pagos (aposentadorias, pensões e outros).¹⁰

A partir dos dados evidenciados no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias¹¹ - Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2016, transcrito parcialmente a seguir, será procedida a análise financeira do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco.

Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE (em resumo)

RREO – Anexo V (LRF, art. 53, inciso II)

Período de Referência: janeiro a dezembro de 2016

valores em R\$

RECEITAS	Em 2016	Em 2015
REC. PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (I)	899.136.136,71	958.435.092,47
RECEITAS CORRENTES	899.136.136,71	958.435.092,47
Receita de Contribuições dos Segurados	863.045.189,47	924.165.489,79
Outras Receitas de Contribuições	2.737.544,13	6.509.005,81
Receita Patrimonial	16.131.391,67	10.326.130,98
Receita de Valores Mobiliários	16.131.391,67	10.326.130,98
Receita de Serviços	2.153.002,38	1.848.956,96
Outras Receitas Correntes	15.069.009,06	15.585.508,93
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	11.019.319,91	10.669.722,10
Demais Receitas Correntes	4.049.689,15	4.915.786,83
RECEITAS DE CAPITAL	-	-
REC. PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (II)	3.539.187.493,13	2.459.767.669,79
RECEITAS CORRENTES	3.539.187.493,13	2.459.767.669,79
Receita de Contribuições	3.538.978.219,96	2.459.684.516,99
Patronal	1.540.833.004,60	1.555.707.768,21
Para Cobertura do Déficit Atuarial	1.998.145.215,36	903.976.748,78
Outras Receitas Correntes	209.273,17	83.152,80
RECEITAS DE CAPITAL	-	-
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (III) = (I+II)	4.438.323.629,84	3.418.202.762,26

¹⁰ NÓBREGA, Marcos Antônio R. da. **Previdência do Servidores Públicos**. Belo Horizonte: 2006, p. 130.

¹¹ O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, conforme artigo 53, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal 101/2000), devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE (em resumo) – continuação
RREO – Anexo V (LRF, art. 53, inciso II)

Período de Referência: janeiro a dezembro de 2016

valores em R\$

DESPESAS	Em 2016	Em 2015
DESP. PREVIDENCIÁRIAS-RPPS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (IV)	4.536.715.289,44	4.258.151.478,76
ADMINISTRAÇÃO	16.044.085,45	14.668.860,04
PREVIDÊNCIA SOCIAL	4.520.671.203,99	4.243.482.618,72
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (INTRA - ORÇAMENTÁRIAS) (V)	1.554.655,02	1.464.764,11
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (VI) = (IV + V)	4.538.269.944,46	4.259.616.242,87
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII) = (III – VI)	(99.946.314,62)	(841.413.480,61)
APORTES DE RECURSOS P/ O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	Em 2016	Em 2015
TOTAL DOS APORTES PARA O RPPS	–	–
Plano Financeiro	–	–
Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras	1.791.182.096,48	–
Recursos para Formação de Reserva	–	–
Outros Aportes para o RPPS	–	–
Plano Previdenciário	–	–
Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro	–	–
Recursos para Cobertura de Déficit Atuarial	–	–
Outros Aportes para o RPPS	–	–
BENS E DIREITOS DO RPPS	PERÍODO DE REFERÊNCIA	
	Dez/2016	Dez/2015
CAIXA	-	-
BANCOS	2.275.755,15	9.083.130,76
INVESTIMENTOS	64.971.731,06	140.533.086,16
OUTROS BENS E DIREITOS	706.732.967,14	838.463.171,51

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE - 6º bimestre de 2016/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2016 (Doc. 02 p. 415-417).

9.3.1 Resultado Previdenciário do Exercício de 2016 (divulgado e efetivo)

O Resultado Previdenciário ilustrado, a uma primeira análise, no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE, referente ao período de janeiro a dezembro de 2016, informa um total negativo de apenas **R\$ 99,946 milhões**, correspondente à diferença entre as Receitas Previdenciárias Realizadas (R\$ 4.438.323.629,84) e as Despesas Previdenciárias Liquidadas (R\$ 4.538.296.944,46).

Todavia, como adiante será demonstrado, o valor adequado (efetivo) desse resultado em 2016 foi significativamente pior do que o aparente no demonstrativo, em razão de nele terem sido incluídos, como receitas previdenciárias, valores financeiros necessários ao complemento de obrigações previdenciárias do estado. Quando depurado o valor efetivo das receitas previdenciárias, tem-se que o resultado previdenciário do estado em 2016 foi, de fato, negativo em **R\$ 2.098.091.529,98**, como adiante ajustado:

Resultado Previdenciário efetivo (sem DOE) - Exercício 2016

(I) Receitas Previdenciárias (excluindo o efeito da DOE)*	2.440.178.414,48
(II) Despesas Previdenciárias	4.538.269.944,46
Resultado Previdenciário Negativo (I-II)	(2.098.091.529,98)

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2016 (doc. 02, p. 415-417)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

A publicação de demonstrativo com resultado inadequado decorre de impropriedade de conceituação desse complemento financeiro na legislação estadual, haja vista que os recursos repassados para cobertura do déficit financeiro do FUNAFIN são denominados, por determinação legal como *Dotação Orçamentária Específica – DOE*, os quais, no total de R\$ 1,998 bilhão em 2016, tiveram execução orçamentária nas respectivas Unidades Orçamentárias (tiveram empenho) e, **em decorrência**¹², **foram registrados como Receitas Intraorçamentárias**, no item Repasses para Cobertura de Déficit Atuarial, no Demonstrativo em análise.

Ocorre que a inclusão dos repasses da DOE como Receitas Intra-Orçamentárias esvazia, na prática, a finalidade do demonstrativo e compromete a apuração do Resultado Previdenciário, visto que esse, conforme definido na Portaria STN 553/2014, “*deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do RPPS*”, **sendo certo e não questionado pelo estado** que essa totalidade em 2016 foi dimensionada como R\$ 2,098 bilhões e não como R\$ 99,94 milhões, como informa o demonstrativo.

Diz-se isso porque a DOE, na essência, configura-se como complemento de natureza financeira apenas, aplicado quando as receitas de contribuições do ente federativo são insuficientes para arcar com as suas despesas com inativos, fato esse que ocorre no custeio do RPPS do Estado de Pernambuco.

De fato, observa-se que em 2016 as receitas efetivamente previdenciárias (R\$ 2,44 bilhões) foram insuficientes para arcar com a totalidade das despesas previdenciárias (R\$ 4,54 bilhões), tendo sido necessário, portanto, um aporte estadual em 2016 que correspondeu a 44,02% do valor total das despesas previdenciárias (R\$ 4,538 bilhões)¹³.

A justificativa apresentada pelo estado para esse procedimento por ocasião de exames de contas de exercícios anteriores foi de ordem legal, havida na definição conceitual da Dotação Orçamentária Específica na LC nº 28/2000, abaixo transcrita:

Art. 4º *Omissis*

[...]

XV - *Dotação Orçamentária Específica*: quantias oriundas de recursos orçamentários para a complementação das receitas do FUNAFIN, necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas, a serem repassadas àquele Fundo pelos poderes e órgãos autônomos do Estado, autarquias e fundações públicas estaduais, relativamente aos beneficiários deles originários. (grifo nosso)

Apesar da existência da norma estadual, pondere-se que eclode desta a impropriedade contábil ao determinar que as Dotações Orçamentárias Específicas (DOE) constem do orçamento. Isso será demonstrado em exemplo sugerido no item 9.3.2 deste Relatório.

¹² A decorrência existe porque, para equilíbrio de balanço, o ente público deve registrar como receita orçamentária o ingresso de um recurso que sabe ter sido processado como despesa orçamentária por uma de suas unidades orçamentárias.

¹³ Conforme registrado no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias ora em análise. (doc. 2, p. 415-417)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Feita a ressalva, deve-se comparar os dados efetivos de 2016 com os efetivos verificados no ano anterior.

O Resultado Previdenciário efetivo de 2016 (negativo em R\$ 2,098 bilhões) indicou uma elevação de cerca de R\$ 352,7 milhões (em valor nominal) com o que havia sido quantificado em 2015 (também negativo em R\$ 1,745 bilhões). Isto se deveu a dois fatores: a redução de receitas previdenciárias efetivas em cerca de R\$ 74 milhões; e a elevação de despesas previdenciárias em cerca de R\$ 278,65 milhões, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Resultado Previdenciário (sem DOE) – Exercícios 2016/2015

Em valores nominais – R\$ 1,00			
Descrição	2016 (a)	2015 (b)	Variação (a – b)
(I) Rec. Previdenciárias (excluindo a DOE)	2.440.178.414,48	2.514.226.013,48	-74.047.599,00
(II) Despesas Previdenciárias	4.538.269.944,46	4.259.616.242,87	278.653.701,59
Resultado Previdenciário Negativo (I-II)	-2.098.091.529,98	-1.745.390.229,39	-352.701.300,59

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercícios 2015 e 2016 (Doc. 02, p. 415-417).

Nota: A parcela de DOE excluída é aquela registrada como Receitas Intra-Orçamentárias, no item Repasses para Cobertura do Déficit Atuarial, em 2016 (R\$ 1,988 bilhão) e em 2015 (R\$ 903,98 milhões).

Em termos percentuais, o crescimento nominal do déficit verificado entre os dois exercícios foi de 20,21%. Quando descontada a inflação do ano de 2016 (6,29%), medida pelo IPCA, verifica-se que o crescimento real foi de 13,094% acima da inflação.

Deve-se registrar, por fim, que este resultado previdenciário efetivo, de R\$ 2,098 bilhões, foi menos sofrível do que aquele projetado para o exercício na avaliação atuarial apresentada ao final de 2015, segundo a qual foi estimado resultado previdenciário negativo de R\$ 2,71 bilhões para o ano de 2016.

9.3.2 Inadequação de registros orçamentários para os complementos financeiros registrados a título de DOE

Como antecipado no subitem anterior (9.3.1), o estado vem atribuindo classificação de despesa orçamentária aos repasses efetuados pelas suas unidades orçamentárias ao FUNAFIN caracterizados pela diferença entre o que estas recolhem de contribuição previdenciária (própria e de seus servidores) e o valor suficiente ao pagamento das suas folhas de inativos.

Durante o exercício de 2016, a totalidade dos repasses para cobertura do déficit do FUNAFIN foi efetuada mediante execução orçamentária, em desconformidade com o MPCASP¹⁴ e a Nota Técnica 633/2011 da STN¹⁵. Essa forma de processamento da

¹⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MPCASP: [...] 4.4.5.3 Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro - No caso do aporte para cobertura de déficit financeiro **não há execução orçamentária** pela transferência de recursos do ente ao RPPS. (MPCASP – 6. ed., 2014, p. 258- grifo do autor)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

DOE, com execução orçamentária, foi justificada pelo estado em Notas Explicativas como em decorrências de alterações havidas na Lei Complementar nº 28/2000”¹⁶.

Entendemos que a denominação de “dotação orçamentária” conferida à DOE contempla imprecisão técnica em prejuízo à sua operacionalidade contábil. Contudo, o orçamento do estado de Pernambuco confere denominação de orçamentário a esse complemento financeiro, denominando-o como *Dotação Orçamentária Específica* (inciso XV do art. 4º da LC nº 28/2000), como a seguir reproduzido *in verbis*:

Art. 4º *Omissis*

[...]

XV - *Dotação Orçamentária Específica*: quantias oriundas de recursos orçamentários para a complementação das receitas do FUNAFIN, necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas, a serem repassadas àquele Fundo pelos poderes e órgãos autônomos do Estado, autarquias e fundações públicas estaduais, relativamente aos beneficiários deles originários. (grifo nosso)

Poder-se-ia questionar se o legislador, ao mencionar “quantias oriundas de recursos orçamentários”, estaria mesmo obrigando o seu processamento orçamentário, por empenho, quando do processamento da despesa. Mas o fato é que a terminologia aplicada “Dotação Orçamentária” é o que vem sustentando o estado a incluir esses valores, que nada mais são do que diferenças financeiras, na sua lei orçamentária anual, como dotação orçamentária.

Finalidade diversa, que não se confunde com a contida na definição acima reproduzida para a DOE, é aplicada para os “Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial”. A Portaria MPS nº 746/2011, com referência aos repasses para Cobertura do Déficit Atuarial, dispõe assim *in verbis*:

Art. 1º O *Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial* do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá *atender às seguintes condições*:

I - se caracterize como *despesa orçamentária* com aportes destinados, exclusivamente, à *cobertura do déficit atuarial do RPPS* conforme *plano de amortização estabelecido em lei específica* do respectivo ente federativo; e

II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

§ 1º Os *Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS* ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:

¹⁵ Nota Técnica 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN: [...] Assim, nos casos em que o RPPS apresente *déficit financeiro*, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, *o tesouro do ente deverá repassar o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro*. Portanto, esse repasse deverá ser efetuado *por interferência financeira, não acarretando o registro de receitas e despesas orçamentárias* relativas aos repasses. (grifo nosso)

¹⁶ Conforme Notas Explicativas ao Balanço Geral do Estado – Exercício 2016 (doc. 2, p. 266)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

- I - *ser controlados separadamente* dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e
- II - *permanecer devidamente aplicados* em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, *por 05 (cinco) anos*. (grifos nossos)

Observa-se que os *Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS* deverão ser acumulados e aplicados por um período de no mínimo 05 anos, destinando-se exclusivamente à cobertura do déficit atuarial conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do ente.

Percebe-se, assim, que são repasses *distintos*. Os repasses para *Cobertura do Déficit Atuarial* destinam-se à formação de reservas para o pagamento futuro de benefícios previdenciários a ser concedidos pelo RPPS. Já os repasses da *Dotação Orçamentária Específica - DOE* destinam-se à cobertura de insuficiência financeira do RPPS/PE.

A normatização nacional acerca do tema já superou qualquer controvérsia quanto à matéria. A Portaria STN nº 533/2014, p. 196, ao disciplinar o preenchimento do demonstrativo, assim preceitua:

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS (INTRA - ORÇAMENTÁRIAS) (II)

[...]

Não deverão ser incluídos, nessa linha, os repasses para cobertura de déficits financeiros ou atuariais, visto que o Resultado Previdenciário (item VII) deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do RPPS.

[...]. (grifo nosso)

Somos levados a concordar com a aplicação recomendada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Logo, entendemos que, ao contrário da definição contida na LC estadual nº 28/2000, os repasses recebidos pelo FUNAFIN para fins de complemento de pagamento de folha de inativos/pensionistas não deveriam ter essa conotação de orçamentário (“dotação orçamentária”). Confirmando a orientação expedida pela STN, não deveriam ser empenhados pelos órgãos estaduais e como consequência não teriam registro Receitas Intraorçamentárias, no Demonstrativo em análise.

Reiteramos que se trata de uma imprecisão técnica da lei estadual, à medida que sua aplicação culmina por esvaziar o objetivo perseguido pelo demonstrativo do resultado previdenciário inserido pela lei de responsabilidade fiscal como elemento integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). O que se tem que privilegiar é a integridade e o aproveitamento prático da informação. E de fato o estado jamais argumentou que o valor trazido como “resultado” no demonstrativo seja o resultado efetivo. Ou seja, ele tem ciência que “a necessidade de complemento para as obrigações previdenciárias” em 2016 foi de R\$ 2,09 bilhões, e não de apenas R\$ 99 milhões, como exposto no demonstrativo. Logo, não há porque apresentar este resultado como resultado previdenciário do exercício, em prejuízo à transparência e fidedignidade das informações. Mais adequado se afigura reformar a redação da lei estadual.

Por fim, para corroborar a adequação técnica da normatização nacional, necessário propor o cálculo matemático sucinto abaixo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Suponhamos que um determinado ente federativo tenha montante de receita de contribuições de servidores e patronais insuficiente ao pagamento de sua folha de inativos, tendo que aportar regularmente um complemento para honrar a totalidade dos compromissos com esses beneficiários. **É esse complemento financeiro que no estado de Pernambuco é denominado “Dotação Orçamentária Específica (DOE)”**. Consideramos, então, no cálculo hipotético, para fins de simplificação, como único encargo patronal a contribuição patronal devida pelo ente federativo sobre a folha de servidores, despesa essa que culmina retornando como receita de contribuição para o fundo previdenciário e por consequência verificada no balanço consolidado do próprio ente federativo. Seguem os valores hipotéticos propostos:

Referência	Designação	Valor (em \$)
“a”	TOTAL DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO ENTE CONTABILIZADAS NO EXERCÍCIO	20.000
“b”	TOTAL DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DO ENTE CONTABILIZADAS NO EXERCÍCIO	20.000
“c”	Folha de Ativos (parcela de “b”)	3.703
“d”	Encargo Social (27% de “c”; também compõe “b”)	1.000
“e”	subtotal (contabilizado como grupo 3.1. da despesa orçamentária)	4.703
“f”	Receitas de Contribuições de Servidores (equivalente a 13,5% de “c”; faz parte de “a”)	500
“g”	Receitas de Contribuições patronais (valor idêntico a “d”; também compõe “a”)	1.000
“h”	Total das Receitas de Contribuições do ente	1.500
“i”	Folha de Inativos (também contabilizado no grupo 3.1; também integra “b”)	2.200
“j”	Dotação Orçamentária Específica (“i” – “h”)	700
“l”	Total das despesa subgrupo 3.1 (“e” + “i”)	6.903
“m”	Demais receitas necessárias ao pagamento de todos os compromissos do grupo 3.1 (“l” – “h”)	5.403

Fonte: elaboração própria

No caso hipotético acima, o ente só consegue arrecadar \$1.500 de receitas de contribuições, obtido da soma dos \$500 dos servidores e \$1.000 das contribuições patronais. Como a sua folha de inativos ultrapassa esse montante porque soma \$2.200, o ente precisa complementar a diferença, com \$700, que será obtida de outras receitas orçamentárias além daquelas receitas de contribuições auferidas.

Ocorre que todas essas receitas orçamentárias (tributárias, industriais, de serviços etc) são contabilizadas em sua integralidade. Assim, embora no fluxo financeiro previdenciário do ente federativo seja necessário utilizar parte dos recursos de origem orçamentária para completar a folha de inativos (esses \$ 700), sabe-se que contabilmente esse valor já foi submetido a registro na receita orçamentária (no caso, em categoria diversa da de contribuições) e na despesa orçamentária do ente, por ocasião do empenho do total bruto da folha de inativos (nos \$2.200). **Daí porque é desnecessário novo registro de despesa orçamentária desses \$700**, devendo tal valor ter registro apenas extraorçamentário, sob pena de, em havendo novo registro orçamentário de despesa (novo empenho, de \$700), necessário também se fará novo registro de receita orçamentária de mesmo valor para equilibrar o balanço. Esse equívoco, além de gerar o efeito de duplicidade nas receitas e despesas, poderá distorcer resultados e receita corrente líquida do ente federativo, a depender da metodologia de cálculo.

Dessa forma, no caso hipotético acima, o que deve constar no balanço orçamentário do ente é a totalidade das receitas em suas diversas categorias (\$20.000) e,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

dentre as despesas, a sua folha de ativos (\$3.703), os Encargos patronais incidentes (\$1.000) e por fim a sua despesa com folha de inativos (\$2.200). O que resta desse confronto aritmético entre receitas totais (\$20.000) e essas três despesas, que somaram \$6.903 apenas nessas finalidades, aparecerá com registro nas demais despesas finais do ente (investimentos, outras despesas correntes etc), “fechando” a cifra de \$20.000 de despesas. Se, contrariamente, o ente optar por empenhar a DOE, terá como resultado final de receitas e despesas o valor de \$20.700, havendo aí nítida duplicidade, tanto em receitas quanto em despesas, em \$700.

No caso concreto do estado de Pernambuco, visualizadas as contas do estado no eFisco em 2016, verificou-se que o registro dessa diferença DOE continua sendo efetuado orçamentariamente mediante empenho nas UGs específicas sob código de natureza/item de gasto 31.91.13.02 (para pessoal civil) ou 31.91.13.04 (pessoal militar).

Ressalve-se apenas que, apesar de ter processado orçamentariamente a DOE, viu-se que o efeito decorrente disso (o registro de nova receita orçamentária, pro estado, de idêntico valor, na UG 590101, no código 72.10.29.01.) culminou não interferindo no resultado da Receita Corrente Líquida estadual em 2016, o que afasta um dos efeitos indesejáveis da prática.

Necessário, portanto, se faz proceder à adequação do texto de lei estadual com vistas à correção da impropriedade técnica nela contida, que assim é reconhecido após a leitura da Nota Técnica 633/2011 da STN.

9.3.3 Investimentos e Rendimentos– 2016/2015

Quanto aos **investimentos do RPPS/PE**, observa-se que o *saldo ao final de 2016* (R\$ 64,97 milhões) sofreu redução de 53,77% em relação ao saldo final de 2015 (R\$ 140,53 milhões). Por sua vez, os **rendimentos auferidos**¹⁷ em 2016 (R\$ 16,13 milhões) apresentaram elevação de 56,21% frente aos rendimentos auferidos no exercício anterior (R\$ 10,33 milhões).

9.3.4 Evolução da Despesa Previdenciária Líquida /RCL – 2007/2016

A tabela a seguir evidencia a evolução da Despesa Previdenciária Líquida do RPPS/PE em relação à Receita Corrente Líquida do Estado nos últimos dez exercícios financeiros encerrados (2007 a 2016).

Observa-se que as Despesas Previdenciárias Líquidas apresentaram crescimento de R\$ 355 milhões, enquanto a RCL apresentou crescimento de 1,205 bilhão no ano de 2016. Em percentual, o *incremento das Despesas Previdenciárias Líquidas* alcançou 10,80%, revelando-se superior ao da *Receita Corrente Líquida* (6,13%), culminando no aumento do percentual de comprometimento dessas despesas frente à RCL, que passou de 16,7% em 2015 para 17,5% em 2016, conforme demonstrado na tabela a seguir.

¹⁷ Os rendimentos auferidos são registrados na conta Receita de Valores Mobiliários no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

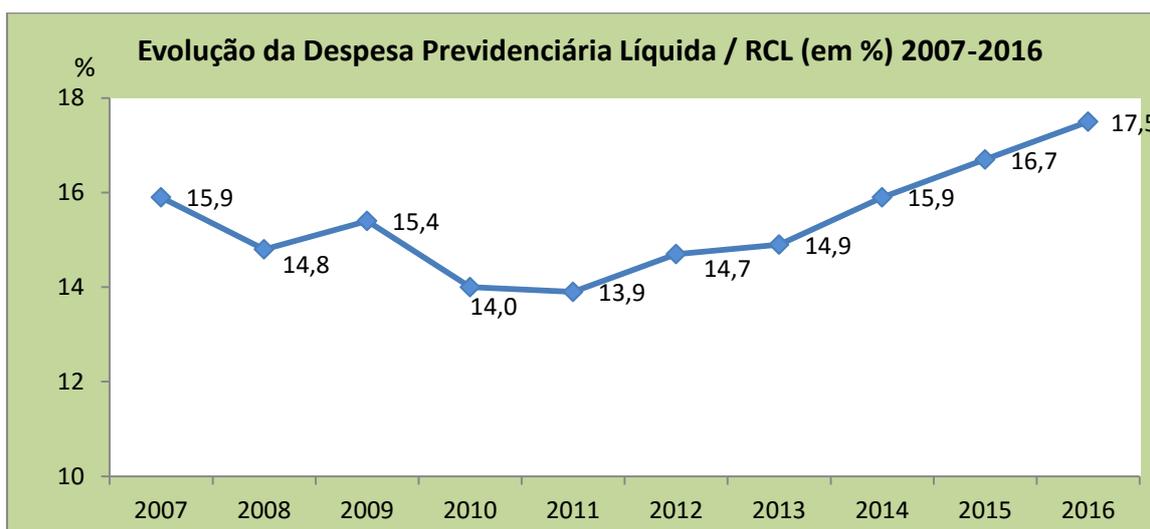
Evolução da Despesa Previdenciária Líquida/RCL - 2007/2016

Valores nominais – em milhões										
DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Benefícios (I)	1.678	1.936	2.108	2.336	2.626	3.010	3.339	3.825	4.243	4.538
Contribuições dos segurados (II)	335	414	430	559	583	684	754	862	924	863
Compensação Prev. entre Regimes (III)	3	11	10	7	7	7	8	14	11	11
Outras Receitas Previdenciárias (IV)*	20	26	27	27	19	21	21	20	22	18
Desp. Prev. Líquida (V= I-II-III-IV)	1.320	1.485	1.641	1.743	2.017	2.298	2.556	2.929	3.286	3.641
RCL LRF (VI)	8.301	10.010	10.625	12.436	14.553	15.613	17.174	18.475	19.648	20853
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	15,9	14,8	15,4	14,0	13,9	14,7	14,9	15,9	16,7	17,5

Fonte: Balanço Geral do Estado – Exercício 2007 a 2016/Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – período de referência: janeiro a dezembro de cada exercício e Demonstrativo da RCL de cada exercício. Disponível em: <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/94/> e em e-Fisco/2008-2016.

Nota (*) : A linha “Outras Receitas Previdenciárias” do quadro acima engloba linhas “Outras Receitas de Contribuições”, Receitas Patrimoniais (Receitas de Valores Mobiliários) e as Demais Receitas Correntes ilustradas no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE.

No período de 2007 a 2016, o comprometimento da Despesa Previdenciária Líquida frente à RCL, que se encontrava em 15,9% em 2007, verificou curva de decréscimo até 2011, quando então atingiu o menor percentual (13,9%), mas, a partir daí, passou a apresentar curva de crescimento, tendo atingido 17,5% em 2016, maior percentual da série histórica, conforme ilustra o gráfico a seguir:



Fonte: Balanço Geral do Estado – Exercícios 2007 a 2016/ Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – período de referência: janeiro a dezembro de cada exercício e Demonstrativo da RCL de cada exercício. Disponível em: <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/94>



9.4 Análise Atuarial do RPPS/PE

Além da avaliação financeira (que enfoca a situação de equilíbrio/desequilíbrio momentâneo entre receitas e despesas), necessário nos atermos à análise atuarial requerida pela Lei Federal nº 9.717/1998, no art. 1º, inciso I, a qual determina a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, utilizando de parâmetros gerais - definidos atualmente na Portaria MPS nº 403/2008, com a finalidade de organizar e reavaliar o plano de custeio do RPPS de forma que se mantenha equilibrado, garantindo a continuidade do pagamento dos benefícios cobertos por esse regime.

Inicialmente serão informadas as *hipóteses atuariais* adotadas e as *tábuas biométricas* utilizadas nessa avaliação atuarial.

No segundo momento, será analisado o *balanço atuarial*, os seus componentes de ativo e passivo. Na sequência, as *projeções atuariais das receitas e despesas*, referente ao período de 2017 a 2092, bem como os *resultados previdenciários anuais*. Depois, os principais *dados estatísticos da base cadastral* em 31.12.2016.

Ao final, destacam-se os principais dados da avaliação atuarial efetuada ao final de 2016 em relação às avaliações anteriores, com retroação até o exercício de 2012.

9.4.1 Hipóteses Atuariais e Tábuas Biométricas

As *hipóteses atuariais* constituem-se no conjunto de valores esperados para os eventos futuros que afetam o Regime de Previdência, como expectativa de vida, previsão do crescimento real das remunerações, rotatividade de servidores ativos, taxa de inflação futura, taxa atuarial, dentre outros.

Salienta-se que pequenas alterações nas hipóteses atuariais, por incidirem em cálculos projetados para um longo prazo (décadas), podem provocar forte impacto na apuração do custo previdenciário.¹⁸

Para algumas hipóteses atuariais existem imposições normativas para adoção de parâmetros mínimos, estabelecidos atualmente na Portaria MPS nº 403/2008¹⁹, a saber:

¹⁸ GUSHIKEN leciona que o *custo previdenciário* do Regime Próprio de Previdência é sempre um valor estimado cujo cálculo depende de três elementos básicos: 1) base normativa dos benefícios; 2) base atuarial; 3) base cadastral. A primeira, a *base normativa* dos benefícios define as características do plano previdenciário, isto é, os aspectos relativos aos benefícios que serão oferecidos e as regras de cálculo de cada um, observada a legislação previdenciária. A segunda, a *base atuarial* compreende as *hipóteses atuariais* adotadas para o cálculo do valor futuro dos pagamentos de cada benefício, a exemplo da expectativa de vida, previsão do crescimento real das remunerações, taxa de inflação futura, expectativa da taxa de juros. A terceira, a *base cadastral* apresenta as características individuais de cada segurado participante, compõem-se de informações, tais como: sexo do servidor - as mulheres têm expectativa de vida maior e requisitos diferenciados para a concessão de benefícios; data de nascimento, data provável da aposentadoria e duração esperada do benefício. GUSHIKEN, Luiz *et al.* **Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica.** Coleção Previdência Social, MPAS, n. 17, p.101 -102.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Art. 5º O ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial deverão eleger conjuntamente as *hipóteses* biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS, *obedecidos os parâmetros mínimos de prudência estabelecidos nesta Portaria, [...]* (grifo nosso)

§§ 1º ao 5º. *Omissis*

Art. 7º A avaliação atuarial deverá contemplar as perspectivas de alteração futura no perfil e na composição da massa de segurados.

§ 1º A *rotatividade máxima* admitida será de 1% (*um por cento*) ao ano. (grifo nosso)

§§ 2º e 3º. *Omissis*

Art. 8º A *taxa real mínima de crescimento da remuneração* ao longo da carreira será de 1% (*um por cento*) ao ano. (grifo nosso)

Art. 9º A *taxa real de juros* utilizada na avaliação atuarial deverá ter como referência a *meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS na Política de Investimentos do RPPS*, limitada ao máximo de 6% (seis por cento) ao ano.

[...]

Art. 11. *Poderão* ser computados, na avaliação atuarial, os valores a receber em virtude da *compensação previdenciária* pelo RPPS que, na condição de regime instituidor, possua convênio ou acordo de cooperação técnica em vigor para operacionalização da *compensação previdenciária* com os regimes de origem. (grifo nosso)

1º *Omissis*.

§ 2º Na Nota Técnica Atuarial e na Avaliação Atuarial, deverá ser indicada a metodologia de cálculo utilizada para a determinação do valor da *compensação previdenciária a receber, [...]*.

§ 3º *Não constando da base cadastral os valores das remunerações ou dos salários-de-contribuição* de cada servidor no período a compensar com o regime previdenciário de origem, *o cálculo do valor individual a receber não poderá ser maior que o valor médio per capita do fluxo mensal de compensação dos requerimentos já deferidos*, vigentes na data-base da avaliação atuarial. (grifo nosso)

§ 4º *Na ausência de requerimentos já deferidos*, o cálculo do valor individual a receber terá como limite o *valor médio per capita dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, [...]*. (grifo nosso)

§ 5º Caso a *base cadastral esteja incompleta ou inconsistente*, inclusive no que se refere ao tempo de contribuição para o regime de origem, *o valor da compensação previdenciária a receber poderá ser estimado*, ficando sujeito ao *limite global de 10% (dez por cento) do Valor Atual dos Benefícios Futuros do plano de benefícios*. (grifo nosso)

Art. 21. *Omissis*

§§ 1º e 2º. *Omissis*

§ 3º. A avaliação atuarial que indicar a *segregação da massa* e as reavaliações atuariais anuais posteriores *deverão apurar separadamente*, sem prejuízo de outras informações solicitadas em conformidade com o art. 15 desta Portaria:

¹⁹ A Portaria MPS nº 403/2008, em sua ementa, “dispõe sobre normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

I - Para o *Plano Financeiro*: o *resultado atuarial* e as *projeções atuariais* de receitas e despesas avaliados a *taxa real de juros referencial de 0% (zero por cento)*. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013) (grifo nosso)

II – *Omissis*.

Consta na avaliação atuarial em epígrafe (doc. 14, p. 25), a descrição dos critérios, premissas e hipóteses atuariais adotadas na avaliação, a saber:

- a) Não foi considerada, para efeito de cálculo, a compensação previdenciária recebida pelo RPPS referente aos atuais beneficiários;
- b) A *taxa de juros atuarial* aplicada nos cálculos, *de 0%* ao ano atende ao limite imposto pela Portaria 403 do MPS de 10/12/2008, nos casos de *fundo financeiro*;
- c) A *taxa de crescimento salarial* apurada pelo estudo estatístico em relação à idade dos servidores apontou um *crescimento real médio de 0,68% ao ano*. Para este estudo adotamos o crescimento de *1% ao ano*, para atender limite mínimo da Portaria 403;
- d) A *não aplicação de rotatividade para o grupo de servidores ativos vinculados ao RPPS* justifica-se pela não adoção do critério de compensação previdenciária do mesmo em favor do RGPS (INSS), fato este que serviria para anular os efeitos da aplicação desta hipótese;
- e) Para cálculo das *receitas e despesas futuras*, *não foram considerados efeitos de inflação*;
- f) Para efeito de recomposição salarial e de benefícios, utilizou-se a *hipótese de reposição integral dos futuros índices de inflação*, o que representa o permanente poder aquisitivo das remunerações do servidor (fator de capacidade = 1);
- g) *Não foi adotada hipótese de novos entrados ou gerações futuras*. Os resultados apresentados contemplam apenas os atuais servidores ativos, aposentados e pensionistas. (grifos nossos)

Dentre as hipóteses atuariais, destaca-se a adoção da *taxa atuarial de 0%* ao ano, a partir da avaliação atuarial de 31.12.2014, enquanto nas avaliações anteriores a taxa era de 6%. Essa alteração está em consonância com a Portaria MPS nº 403/2008, art. 21, § 3º, inciso I (alterado pela Portaria MPS nº 21/2013), que impõe a aplicação da taxa atuarial de 0% para avaliação do resultado atuarial e das projeções atuariais das receitas e despesas do Plano Financeiro, como o FUNAFIN.

A adoção da taxa atuarial de 0% ao ano impactou fortemente nos valores projetados dos componentes do Passivo Atuarial, visto que era aplicada taxa de desconto de 6% ao ano sobre os valores projetados dos benefícios, por 75 anos, para apuração a valor presente. À ocasião dessa modificação, o Passivo Atuarial passou de R\$ 74,40 bilhões (a valor presente de dezembro de 2013) para R\$ 211,38 bilhões (a valor presente de dezembro de 2014), sendo ao final de 2016 avaliado em R\$ 232,88 bilhões.

Outra mudança que também impactou nas projeções das receitas e despesas previdenciárias e do déficit atuarial, nas duas últimas avaliações atuariais, foi a não adoção da hipótese de *reposição de massa de segurados* (novos entrados ou gerações futuras), considerando apenas os atuais servidores ativos, inativos e pensionistas. Anteriormente, quando se utilizava essa hipótese, considerava-se que para cada servidor que se aposentasse entraria um novo servidor.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Por fim, destacam-se as *tábuas biométricas* utilizadas nessa avaliação atuarial. As tábuas biométricas são “instrumentos estatísticos utilizados na avaliação atuarial que expressam as probabilidades de ocorrência de eventos relacionados com sobrevivência, invalidez ou morte de determinado grupo de pessoas vinculadas ao plano”, (Portaria MPS nº 403/2008, art. 2º, inc. X).

A Portaria MPS nº 403/2008 preconiza, no artigo 6º, que as avaliações e reavaliações atuariais deverão utilizar Tábuas Biométricas Referenciais para projeção dos aspectos biométricos dos segurados e de seus dependentes mais adequadas à respectiva massa, desde que não indiquem obrigações inferiores às alcançadas pelas tábuas previstas nos incisos I e II do artigo 6º, a saber:

Art. 6º Omissis

I - Sobrevivência de Válidos e Inválidos: Tábua atual de mortalidade elaborada para ambos os sexos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, [...], como limite mínimo de taxa de sobrevivência.

II - Entrada em Invalidez: Álvaro Vindas, como limite mínimo de taxa de entrada em invalidez.

Nessa avaliação atuarial (doc. 14, p. 24) foram utilizadas as seguintes *tábua biométricas*:

- a) Mortalidade Geral e de Inválidos (valores de q_x e q_i): IBGE-2013 (disponibilizada pela SPS no site no MPS)
- b) Entrada em Invalidez (valores de i_x): Álvaro Vindas;
- c) Mortalidade de Ativos (valores de q_x aa): combinação das tábuas anteriores, pelo método de HAMZA;
- d) Composição média de família (H_x), obtida para idade, a partir de experiência da ACTUARIAL.

Os valores registrados no Balanço Atuarial de 31.12.2016 foram estimados segundo essas hipóteses atuariais e tábuas biométricas ora relatadas.

9.4.2 Balanço Atuarial em 31.12.2016

O Balanço Atuarial de um plano previdenciário confronta a totalidade dos ativos atuariais existentes e esperados nos próximos 75 anos (Ativo Atuarial) com os compromissos gerados estimados para o mesmo período (Passivo Atuarial). Esses compromissos são representados, a valor presente, e indicam o custo total estimado para as despesas com aposentadorias e pensões no período (o intervalo futuro de 75 anos é definido por convenção). Quando aplicável, a compensação financeira a ser empregada pelo ente é adicionada ao lado dos ativos, para equilíbrio do Balanço.

Tem finalidade diversa, portanto, do demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias trazido no item 9.3, porque aquele cuida tão somente das receitas e despesas verificadas no ano findo.

O Balanço atuarial do RPPS/PE - em 31.12.2016 registra um *déficit atuarial de R\$ 193,69 bilhões*, conforme adiante ilustrado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Balanco Atuarial do RPPS/PE (FUNAFIN) - em 31.12.2016

Em R\$

1. ATIVO		2. PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições		Valor Presente dos Benefícios Concedidos	
Item	Valores	Item	Valores
Sobre Remunerações	29.359.433.220,24	Aposentadorias	56.782.902.772,95
Sobre Benefícios	7.481.299.534,68	Pensões	23.619.799.030,48
Compensação Financeira	2.355.583.547,35	Valor Presente dos Benefícios a Conceder	
Patrimônio	0	Aposentadorias	133.681.018.099,16
Déficit Atuarial	193.686.180.828,89	Pensões	18.798.777.228,57
TOTAL	232.882.497.131,16	TOTAL	232.882.497.131,16

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2016 (doc. 14, p. 27).

Diante dos valores evidenciados no Balanço Atuarial acima, é possível tecer os comentários a seguir.

1. O custo da totalidade das *despesas com aposentadorias e pensões* (concedidas e a conceder), pelos próximos 75 anos, a valor presente (31/12/2016), foi estimado no montante de R\$ 232,88 bilhões, que representa o *Passivo Atuarial do RPPS/PE*; esse valor foi superior em 3,41% aos R\$ 225,20 bilhões apurados ao final do ano anterior;
2. Há 21.861 *servidores iminentes da aposentadoria*, “exigindo a cobertura imediata das obrigações referentes a estes servidores”, número esse que cresceu 12,76% em relação ao quantitativo de 19.387 apurados ao final do ano anterior. Conforme reconhecido na avaliação atuarial, o “estoque de aposentadorias, provocado pela opção dos servidores que já reuniram condição ao benefício de permanecerem em atividade, impacta diretamente nos custos das Provisões de Benefícios Concedidos”²⁰;
3. O montante dos *direitos a receber*, para a base futura de 75 anos, representado pelas contribuições previdenciárias incidentes sobre remuneração dos segurados ativos e sobre benefícios, incluindo a compensação financeira, a valor presente, é estimado em R\$ 39,196 bilhões em 31.12.2016, valor superior em 4,38% aos R\$ 37,55 bilhões que haviam sido estimados ao final do ano anterior;
4. Deste total, a parte prevalente é formada pelas *contribuições previdenciárias incidentes sobre remunerações dos servidores ativos*, são estimadas em R\$ 29,36 bilhões, sendo respectivamente, de 19,57 bilhões a parte esperada das contribuições patronais (alíquota de 27%) e de R\$ 9,78 bilhões a projetada para contribuições dos servidores (submetidas à alíquota de 13,5%)²¹;
5. As demais receitas projetadas são compostas pelas *contribuições incidentes sobre os benefícios* de aposentadorias e pensões, estimadas

²⁰ Conforme parecer atuarial da avaliação em epígrafe (doc. 14, p. 43).

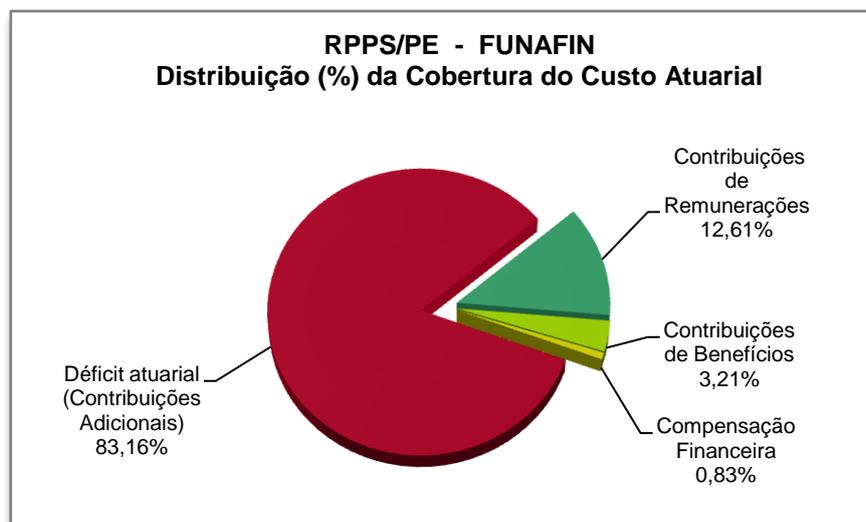
²¹ Avaliação atuarial FUNAFIN em 31/12/2016, p. 27.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

em R\$ 7,48 bilhões, e os recursos oriundos da *compensação financeira* entre regimes de previdência (RPPS e RGPS), previstos em R\$ 2,36 bilhões;

6. O *déficit atuarial* de R\$ 193,69 bilhões é resultado da *diferença* negativa entre o *Valor Presente das Contribuições* (R\$ 39,19 bilhões) e o *Valor Presente do Passivo Atuarial* (R\$ 232,88 bilhões), o qual deverá ser aportado, através de contribuições adicionais, pelo Estado; o valor do déficit atuarial estimado ao final de 2016 foi superior em 3,21% ao valor estimado em 2015, que era de R\$ 187,65 bilhões;
7. Esse déficit atuarial (R\$ 193,69 bilhões) equivale a 83,16% do custo atuarial (R\$ 232,88 bilhões), sendo, no atual regramento, de responsabilidade de aporte pelo estado de Pernambuco no tempo futuro;
8. O restante do custeio futuro é formado pelas receitas de contribuições de remunerações (R\$ 29,36 bilhões), que representam 12,61% do custo atuarial; contribuições de benefícios (R\$ 7,48 bilhões), equivalentes a 3,21% do custo atuarial; e a compensação financeira, que custeará apenas 0,83% do total, conforme evidenciado no gráfico a seguir:



Fonte: Balanço Atuarial do RPPS/PE - em 31.12.2016 (doc. 14, p. 27)

Nota: O percentual de 12,61% das contribuições sobre remunerações é obtido do somatório das contribuições programadas dos servidores e da contribuição normal (patronal) do Estado.

Por fim, como dito anteriormente, comparando-se o déficit apurado no Balanço Atuarial de 31.12.2016 (R\$ 193,69 bilhões) com o quantificado em 31/12/2015 (R\$ 187,65 bilhões) ²², verifica-se *aumento de R\$ 6,04 bilhões (em valor nominal)*, correspondente a 3,21%, mas abaixo do índice de inflação *medido pelo IPCA no ano de 2016 (que alcançou 6,29%)*.

²² Conforme consta do Capítulo de Previdência integrante do Relatório de Contas do Governo - Exercício 2015. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/relatorio-de-contas-do-governo>



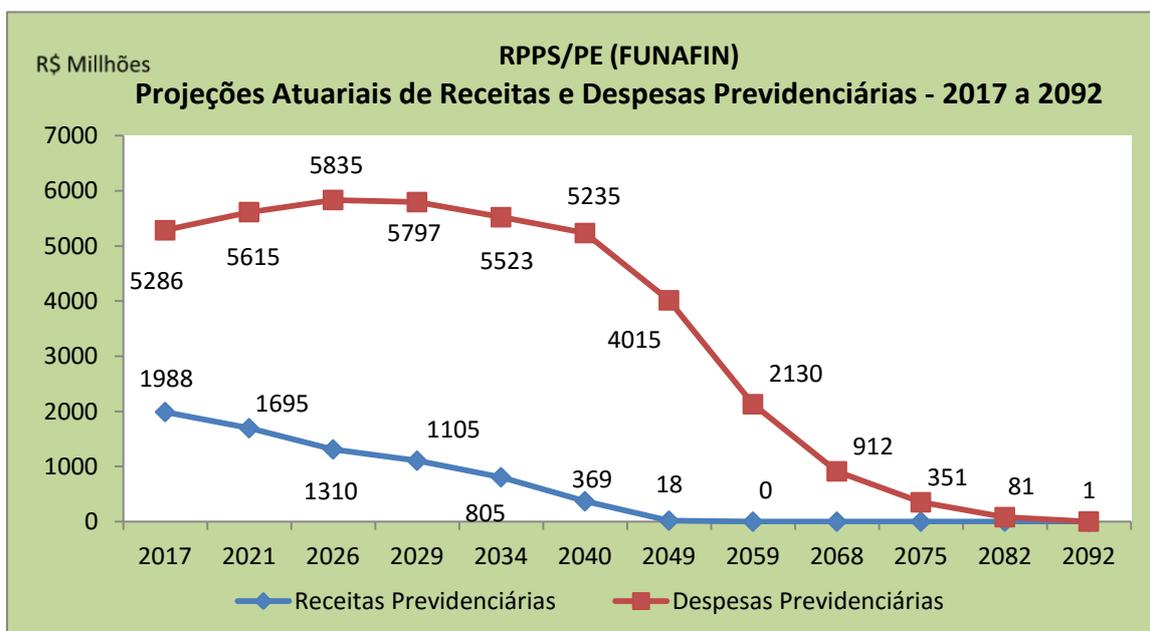
Quando aplicado o índice de inflação *no ano de 2016*, medido pelo IPCA, verifica-se *redução efetiva do déficit atuarial* em 2,89%, posto que, se fosse aplicada a inflação do período, o valor estimado ao final de 2015 estaria reavaliado ao término de 2016 em R\$ 199,45 bilhões (variação de 6,29% do IPCA-2016).

9.4.3 Projeções atuariais - 2017/2092

O gráfico a seguir apresenta os valores projetados das receitas previdenciárias e das despesas previdenciárias (excluindo-se a compensação financeira e as contribuições sobre benefícios) para o período de 2017 a 2092.

Observa-se que os valores projetados das *receitas* apresentam redução contínua até 2058 (R\$ 1,99 bilhão em 2017, R\$ 1,31 bilhão em 2026, R\$ 369 milhões em 2040, R\$ 18 milhões em 2049 e R\$ 7 mil em 2058), extinguindo-se em totalidade a partir de 2059, ocasião na qual não haveria mais qualquer servidor contribuindo para o FUNAFIN.

Já as *despesas previdenciárias* apresentam aumento contínuo até 2026, quando é esperado o seu ápice (R\$ 5,83 bilhões). A partir daí, tem início um declínio gradual, mas mantendo-se no patamar de ordem dos R\$ 5 bilhões por cerca de dezesseis anos adiante. Somente em 2060, há previsão de queda das despesas para abaixo dos R\$ 2 bilhões. As reduções então passam a ser progressivamente maiores, caindo abaixo de R\$ 1 bilhão em 2068 e mantendo a curva de queda até o final da projeção em 2092, quando então tais despesas previstas cairiam para ordem próxima a R\$ 1 milhão.



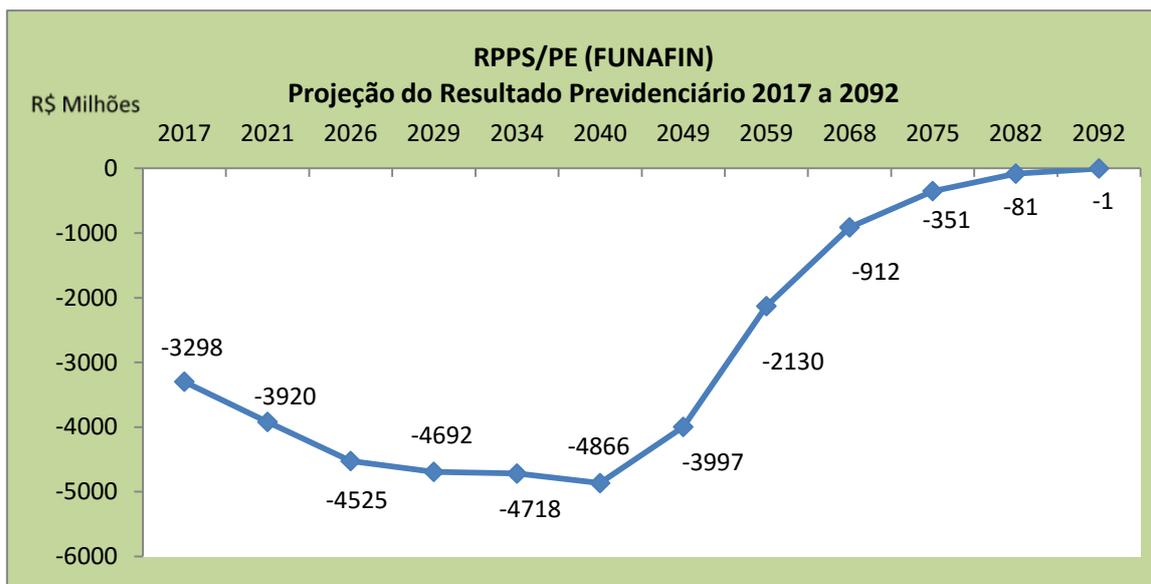
Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2016. Demonstrativo do Fluxo das Receitas e Despesas Previdenciárias - Projeções Considerando o Plano de Custeio Vigente do FUNAFIN. (doc.14, p. 30 -31)

Nota: “As *despesas previdenciárias* encontram-se líquidas de compensação financeira e contribuição de beneficiários. (doc. 14, p. 31)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Essa situação de desequilíbrio (receitas < despesas) gerará anualmente *resultado previdenciário negativo*, exigindo maiores dispêndios do Tesouro, com previsão de prejuízos anuais da ordem dos R\$ 4 bilhões em todo o período compreendido entre 2022 e 2048, conforme ilustra o gráfico a seguir.



Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE – Data Base 31.12.2016 (doc. 16, p. 30-31)

Observa-se ainda que o resultado previdenciário negativo (déficit financeiro) tem previsto como ápice o ano de 2040, quando então atingiria R\$ 4,87 bilhões. Depois, começa a sofrer redução contínua, caindo para patamar inferior a R\$ 1 bilhão em 2068, até quase extinguir-se no ano de 2092 (R\$ 1,07 milhão).

9.4.4 Estatísticas da massa

Os resultados obtidos nessa avaliação atuarial originaram-se dos dados cadastrais posicionados em 31.12.2016. Destaca-se a seguir alguns dados estatísticos dessa base cadastral.

a) Médias gerais dos servidores ativos e beneficiários

A tabela a seguir evidencia o valor da remuneração média dos segurados ativos e do benefício médio concedido pelo RPPS, ao lado do quantitativo de servidores ativos e beneficiários.

Item	Ativos	Beneficiários*	Total
Quantitativo de ativos/beneficiários	101.946	89.074	191.020
Remuneração média/Benefício médio – em (R\$)	4.454,51	3.964,22	4.225,88

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2016 (doc. 14, p. 4)

Nota: Nos beneficiários, incluem-se aposentados e pensionistas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Os dados iniciais, vistos isoladamente ou em comparativo com os equivalentes ao do ano anterior, permitem tecer os comentários a seguir:

- o quantitativo de beneficiários (aposentados e pensionistas do FUNAFIN), que no ano de 2008 correspondia a 40,2% da população total (ativos, aposentados + pensionistas), passou a representar 46,63% da população total de 191.020 pessoas vinculadas ao plano previdenciário ao final de 2016.
- A curva de crescimento do percentual estabelecida nesse período permanece em vigor a par de reposições em quantitativo inferior ao número de saídas;
- O número de ativos inscritos no FUNAFIN ao final de 2016 corresponde a 1,14 beneficiários do sistema. Esse coeficiente, que no ano anterior era de 1,21, foi alterado graças à redução do número de 2657 servidores ativos ao longo do ano e ao crescimento de beneficiários em 2.996 pessoas;
- Considerando que ainda há mais segurados ativos do que beneficiários, quanto mais o sistema se aproxima do coeficiente 1 mais oneroso estará o seu custeio;
- A remuneração média dos servidores ativos (R\$ 4.454,51) revela-se 12,36% superior ao valor do benefício médio (R\$ 4.225,88), tendo tais valores crescido, respectivamente, 4,76% e 4,39% em relação ao ano anterior;

b) Quantitativo de servidores ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas)

Do quantitativo total de 191.020 segurados ativos e beneficiários vinculados ao RPPS/PE (FUNAFIN), 101.946 são servidores ativos, 66.722 aposentados e 22.352 pensionistas, conforme evidenciado na tabela a seguir.

Quantitativo de segurados ativos e beneficiários do RPPS/PE – em 31.12.2015				
Poder/Órgão	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Executivo	92.545	65.416	21.275	179.236
Judiciário	7.302	839	712	8.853
Legislativo	334	180	193	707
Ministério Público	1.080	176	120	1.376
Tribunal de Contas	685	111	52	848
TOTAL	101.946	66.722	22.352	191.020

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2016 (doc. 14, p. 14).

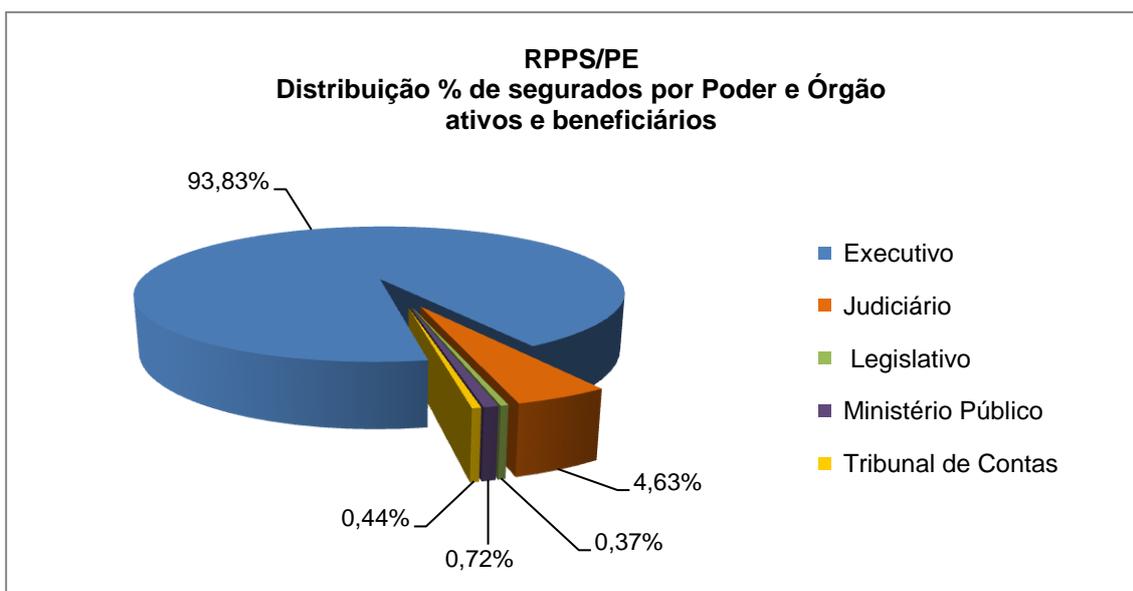
Viu-se que em 2016 o Ministério Público e o Poder Judiciário aumentaram os quantitativos de ativos comparativamente ao exercício anterior. Contrariamente a isso, o Poder Executivo, a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do estado verificaram redução no seu quadro de servidores ativos. Já o número de aposentados teve redução quantitativa na Assembleia Legislativa e no Poder Judiciário, fruto de número de falecimentos maior do que a transferência de servidores ativos para a inatividade. Em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

relação a pensionistas, houve acréscimos quantitativos em todos os Poderes e órgãos constitucionais acima ilustrados.

De toda forma, observa-se que a maior parte dos segurados ativos e beneficiários é originária do Poder Executivo, sendo de 93,83% o percentual desse Poder frente ao total, conforme evidenciado no gráfico a seguir.



Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2016 (doc. 14, p.14)

Nota: Em Beneficiários, incluem-se aposentados e pensionistas.

c) Proporção segurados ativos/aposentados

A tabela a seguir evidencia a proporção entre quantitativo de segurados ativos em relação ao de inativos.

Poder/Órgão	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Executivo	92.545	65.416	1,41
Judiciário	7.302	839	8,70
Legislativo	334	180	1,86
Ministério Público	1.080	176	6,14
Tribunal de Contas	685	111	6,17
TOTAL:	101.946	66.722	1,53

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2016 (doc. 14, p. 14)

Observa-se que a proporção entre o quantitativo total de servidores ativos em relação ao quantitativo total de aposentados é de 1,53 em 31.12.2016. No exercício anterior, tal proporção era de 1,63.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Dentre os Poderes e órgãos, verifica-se que a maior proporção (ativo/aposentado) é apresentada pelo Tribunal de Justiça (8,70). A menor encontra-se no Poder Executivo, onde há apenas 1,41 servidores em atividade para cada aposentado.

d) Remuneração/Benefício médio por Poder e Órgão

A tabela a seguir evidencia o valor do benefício médio de aposentadoria e de pensão por Poder e órgão.

PODER/ÓRGÃO	REMUNERAÇÃO (Ativos)	BENEFICÍOS	
		Aposentadoria	Pensão
Executivo	3.890,84	3.729,47	3.514,30
Judiciário	7.637,52	13.109,06	9.226,47
Legislativo	18.253,07	18.795,56	10.609,82
Ministério Público	15.212,84	26.757,67	22.871,71
Tribunal de Contas	22.986,60	27.476,90	16.767,38
TOTAL:	4.454,51	3.988,31	3.892,28

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE – Data Base: 31.12.2016 (doc. 14, p. 15)

Os dados acima, vistos isoladamente ou em comparação com os equivalentes aos do ano anterior, permitem algumas observações:

- A remuneração média dos servidores ativos vinculados ao RPPS/PE (R\$ 4.454,51) revela-se superior em 11,69% ao valor do benefício médio de aposentadoria (R\$ 3.988,31) e 14,44% ao valor do benefício médio de pensão (R\$ 3.892,28);
- À exceção do Poder Executivo, os Poderes e órgãos constitucionais relacionados no quadro apresentaram benefício médio de aposentadoria superior à remuneração média dos seus servidores ativos. A diferença é mais acentuada no Ministério Público e no Tribunal de Justiça, órgãos nos quais o benefício médio da aposentadoria tem valor médio muito próximo ao dobro da remuneração média de seus servidores ativos;
- No Poder Executivo, os valores do benefício médio de aposentadoria (R\$ 3.729,47) e do benefício médio de pensão (R\$ 3.514,30) apresentam-se abaixo do teto do benefício do RGPS, que durante o exercício de 2016 foi de R\$ 5.189,82.

Embora ao senso comum as informações acima revelem distorções e causem certa incompreensão, deve-se ressaltar que elas são em parte justificadas no fato de que a contribuição previdenciária dos servidores efetivos não tem base de cálculo limitada ao teto do RGPS, mas sim à efetiva remuneração mensal, ao contrário do que é verificado nos contratos celetistas submetidos ao referido Regime, nos quais um funcionário que perceba valores superiores ao teto do RGPS contribui apenas sobre este teto, não avançando sobre o excedente.

Quanto a isso, um dado externo à avaliação atuarial apresentada pelo estado diz respeito ao percentual de servidores que percebem remuneração acima do teto do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

RGPS. Em reunião do CONAPREV (Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios), ocorrida em outubro de 2013, o Secretário de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social, sr. Jaime Marins de Faria Júnior, divulgou quadro contendo esses percentuais por estado da federação. Pernambuco, conforme será ilustrado no item 9.5 deste capítulo, aparecia ali como 17,1%, abaixo da média nacional de 27,66% ali veiculado. Esse dado, em razão da sua perspectiva de manutenção a curto prazo, pode ser reconhecido como aplicável também a 2016.

e) Previsão das Aposentadorias Programadas - 2016/2021

A tabela a seguir evidencia o quantitativo de aposentadorias programadas dos servidores, na posição de 30/09/2016, ainda para aquele exercício de 2016, bem como nos cinco subsequentes (2017 a 2021).

ANO	TIPO DE APOSENTADORIA					TOTAL
	Idade e Tempo de Contribuição	Idade e Compulsória	Professor	Policial Civil	Policial Militar	
2016	7.400	3.864	5.346	466	1.684	18.760
2017	1.203	622	955	297	24	3.101
Subtotal (iminentes)	8.603	4.486	6.301	763	1.708	21.861
2018	1.656	633	734	70	432	3.525
2019	1.508	665	618	144	1.120	4.055
2020	1.108	658	715	128	1.373	3.982
2021	2.134	608	714	32	623	4.111
TOTAL:	15.009	7.050	9.082	1.137	5.256	37.534

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE (todos os Poderes) - Data Base: 31.12.2016. (doc. 14, p. 10)

Observa-se que o quantitativo total de aposentadorias programadas para o período compreendido até o final do exercício de 2021 totaliza 37.534. Destes, a avaliação atuarial efetuada em 30/09/2016 considera “iminentes” os quantitativos programados até o final do exercício subsequente ao da avaliação atuarial (2017, portanto), o que perfaz 21.861 (58,2% desse total).

Ainda dentro dessas aposentadorias tidas como iminentes (2016 e 2017), o demonstrativo existente na avaliação atuarial elaborada em 30/09/2016 traz quantitativo de 18.760 aposentadorias iminentes “até 31/12/2016”. Esse número deve ser interpretado com ressalvas, indicando, na verdade, um total acumulado de aposentadorias que era esperado de realização não apenas em 2016, mas também de anos anteriores e que, por qualquer razão, culminou não se concretizando. Das hipóteses havidas para isso, seguramente a que abarca o maior número de manutenção em atividade se deve à existência do benefício intitulado abono de permanência²³ (através do qual o servidor que já reúne condições de obter aposentadoria opta por permanecer em serviço mediante o recebimento de abono mensal em pecúnia).

²³ Após o cumprimento de todos os requisitos exigidos à aposentadoria por idade, é permitido ao servidor permanecer em atividade e perceber abono mensal por mais dez anos, se mulher; ou cinco anos, se homem.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Portanto, apesar de existirem em 30/09/2016, 37.534 servidores com aposentadoria programada até o término de 2021, na prática, **se mantido o abono de permanência com os critérios atuais**, a expectativa de concretização de tais aposentadorias é reduzida em cerca de 50%. Dessa verificação, se conclui que o abono de permanência se mostra vantajoso, ao menos atuarialmente, ao poder público, que por meio desse instrumento, culmina postergando o custo de aposentadoria do servidor que, podendo, vem a requerê-la, sem precisar necessariamente repor aquele posto de serviço.

De toda forma, se a sua manutenção nos moldes atuais configura segurança para o ente, caso algum fato novo motive os servidores com requisitos de aposentadoria já cumpridos em requerê-la, de modo que os 37.534 servidores a requeiram no período em que suas respectivas aposentadorias já lhe sejam disponíveis, ter-se-á até 2021 um expressivo percentual de migração para a inatividade sobre os servidores em atividade ao final de 2016, que pode alcançar os 36,81% ali suscitados.

Visto assim, deve-se ponderar que a implantação do FUNAPREV terá menores impactos financeiros ao estado se mantidos os estímulos existentes na atualidade a que os servidores que já cumpriram os requisitos de aposentadoria optem por permanecer em atividade, o que reduz a necessidade de reposição da força de trabalho.

9.4.5 Comparativo entre a avaliação atual e as avaliações anteriores - 2012/2016

Compulsando os dados quantitativos de servidores e beneficiários do FUNAFIN (assim entendidos como a soma de aposentados e pensionistas) nos cinco últimos exercícios, inclusive o de 2016, chega-se ao seguinte quadro:

Item	2012	2013	2014	2015	2016
Nº Servidores Ativos	112.625	110.104	107.564	104.603	101.946
Idade Média de Ativos	45,2	45,2	46,1	46,4	46,5
Remuneração Média de Ativos (R\$)	3.127,04	3.474,39	3.939,38	4.251,80	4.454,51
Nº de Servidores Iminentes	16.770	17.232	18.909	19.387	21.861
Nº Beneficiários	81.527	83.921	83.469	86.080	89.074
Idade Média de Beneficiários	65	65,6	67,3	67,5	67,6
Benefício Médio (R\$)	2.792,22	3.059,47	3.563,17	3.800,05	3.964,22

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2016. (doc. 14, p. 43)

A avaliação atuarial destaca algumas conclusões relevantes quanto a esses dados (doc. 14, p. 43-44). Destacamos algumas delas, acrescentando, quando necessário, novas interpretações:

- O quantitativo de servidores ativos apresentou redução gradativa nas últimas avaliações atuariais do RPPS/PE. Acrescentamos que entre 2012 e 2016, o número de ativos apresentou diminuição de 9,48% (10.679 servidores) passando de 112.625 em 2012 para 101.946 em 2016; verifique-se ainda que a redução de servidores ativos em 2016 (que foi de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

2,55%) foi ligeiramente inferior à havida no exercício anterior (ali, havia alcançado 2,75%);

- A idade média dos servidores ativos mantém a curva de tendência com elevação constante, vez que em 2012 era de 45,2 anos e, após aumentos graduais, alcançou 46,5 já em 2016; com acréscimo de 1 ano e 3 meses no período de 2012 a 2016; acrescentamos que esse dado reforça a conclusão da política de reposição de servidores em quantitativos menores que os de saída, conforme delineado nos últimos exercícios;
- A remuneração média dos servidores ativos na atual avaliação atuarial de dez/2016 (R\$ 4.454,51) em comparação à avaliação anterior de dez/2015 (R\$ 4.251,80) teve um acréscimo de 4,77% (em valor nominal), inferior aos índices de inflação do ano de 2016, a exemplo do medido pelo IPCA (cuja variação foi de 6,29%);
- Entre 2012 e 2016, a variação da remuneração média salarial foi de 42,45% (em valor nominal), enquanto a variação total do INPC de outubro de 2012 a setembro de 2016 alcançou 35,14%²⁴; acrescentamos que no período restam evidenciados dois momentos distintos: entre 2012 e 2014, as elevações de remuneração média aumentaram acima da inflação e entre 2015 e 2016, tal elevação ficou aquém dos índices inflacionários;
- O quantitativo de servidores iminentes (21.310²⁵) representa 21,44% do total de servidores ativos (101.946). Esse quantitativo tem apresentado aumento gradual ao longo dos anos, passando de 16.770 iminentes em 2012 para os 21.310 iminentes medidos em 30/09/2016;
- Conforme mencionado na avaliação atuarial “esse estoque de aposentadorias impacta diretamente nos custos das provisões de benefícios concedidos”; acrescentamos que quanto maior o volume de aposentadorias que deixaram de se concretizar na época esperada, mais postergado restará o efeito financeiro negativo esperado nas contas do fundo de previdência a par dessas aposentadorias futuras;
- Comparado ano a ano, o quantitativo de servidores iminentes apresentou aumento de 2,8% entre 2013/2012; 9,7 % entre 2014/2013; 2,5 % entre 2015/2014; e de 12,76% (o mais elevado acréscimo de todo o período);
- Em relação aos beneficiários, destaca-se o aumento gradual desse quantitativo, passando de 81.527 em 2012 para 89.074 em 2016, bem como os consecutivos aumentos da idade média dos beneficiários, passando de 65 anos em 2012 para 67,6 em 2016;

²⁴ Conforme parecer atuarial constante na avaliação atuarial originada de 2016 (doc. 14, p. 43).

²⁵ “Este ‘estoque de aposentadorias’, provocado pela opção dos servidores que já reuniram condição ao benefício de permanecerem em atividade, impacta diretamente nos custos das Provisões de Benefícios Concedidos”, conforme destacado no parecer atuarial referente à avaliação atuarial com data-base de 31.12.2016 (doc. 14, p. 43)



- Em relação ao aumento no número de beneficiários entre 2012 e 2016, acrescentamos que, embora essa elevação seja significativa, ela ainda vem sendo ainda contido pela permanência de servidores em atividade;
- Em relação à elevação da idade média dos beneficiários, ela reflete a melhora de expectativa de vida da população e o aumento do ponto de idade de migração do servidor para a aposentadoria verificada nos últimos exercícios;
- O valor do benefício médio na atual avaliação atuarial de dez/2016 (R\$ R\$ 3.964,22) em comparação a avaliação anterior de dez/2015 (R\$ 3.800,05) apresentou variação de 4,32%; acrescentamos que essa variação se situou abaixo dos índices de inflação do ano de 2016, a exemplo da medida pelo IPCA, que alcançou 6,29%.

9.4.6. Aproveitamento relativo das projeções atuariais efetuadas nos últimos exercícios

Vale ressaltar o aproveitamento apenas relativo das projeções atuariais apresentadas pelo estado nos últimos exercícios, com indicativos de manutenção desse quadro para o exercício de 2017 em diante, dada a ausência de implantação efetiva do FUNAPREV.

Tal afirmativa decorre do fato de que as projeções realizadas nos últimos exercícios partiram de premissa que não se efetivou no tempo, qual seja, a da ausência de novos ingressos futuros de contribuintes ao regime de repartição FUNAFIN.

É que essa premissa só será confirmada de fato se houver a efetiva implantação do regime de capitalização que receba os novos servidores (o FUNAPREV), ou, noutra hipótese, se o estado, mesmo na continuidade de não-implantação do FUNAPREV, deixar de contratar servidores de forma definitiva até a saída do último beneficiário do FUNAFIN. Como essa segunda hipótese não tem probabilidade considerável (pois o estado sempre necessitará repor seus servidores, mesmo de forma parcial), resta plausibilidade apenas à primeira, da implementação do FUNAPREV, com coexistência em paralelo ao FUNAFIN por algumas décadas.

Em decorrência da implantação do FUNAPREV, quando vier a ocorrer, haverá ausência de novos entrados no FUNAFIN e sua progressiva retirada dos segurados e dependentes (por falecimento) com extinção desse fundo de repartição após a saída do último inscrito.

Se, contrariamente, o estado continuar a repor os cargos vagos mediante novas inscrições ao regime de repartição FUNAFIN – e não ao regime de capitalização FUNAPREV – as projeções efetuadas ao final de cada exercício tendem apenas a se renovar, na essência, no período seguinte, sofrendo apenas simples “deslocamentos” no tempo, no que tange ao ápice do déficit atuarial anual, ao momento de redução das despesas previdenciárias ali projetada e finalmente à extinção do último vínculo.

De fato, vistas as últimas avaliações, tem-se que as projeções anuais nelas contidas já se balizam na premissa de ausência de novos ingressos ao FUNAFIN já para o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

exercício seguinte, o que, contudo, não se concretizou. Como sabido, as avaliações anualmente apresentadas pelo estado vem cuidando exclusivamente dos fatos previstos nesse fundo financeiro (de repartição), não avançando sobre o fundo de regime de capitalização pendente de implantação (FUNAPREV), em razão da ausência, ainda, de servidores inscritos neste.

Tem-se, portanto, um cenário no qual são verificadas medidas preparatórias, mas não consumatórias do regime de capitalização denominado desde a LC 28/2000 como FUNAPREV, situação em que as atuais projeções efetuadas anualmente para a previdência estadual para o fundo de repartição FUNAFIN tendem a não se confirmar, em função da impossibilidade de exaurimento deste fundo de repartição, havendo tão somente, anualmente, um “deslocamento” anual dos pontos de ápice de desequilíbrio do sistema para um ou alguns anos adiante, ante a continuidade de ingresso de servidores a esse fundo.

Em suas argumentações, quando dos esclarecimentos acerca das contas de governador 2015 (último ano de contas analisadas e julgadas), o estado manteve o discurso de que aguarda a implantação do PREVFEDERAÇÃO²⁶, em nível federal, como solução da questão previdenciária estadual. **Fato esse, contudo, que sabe ser externo ao seu comando de possibilidades.**

Em decorrência da ausência de implantação da segregação de massas previdenciárias no estado, os servidores que ingressaram no serviço público do estado após as Leis Complementares 28/2000, 257/2013 e 258/2013 continuaram a ser inseridos ao FUNAFIN, do que decorre que ingressaram contribuindo sobre sua remuneração integral (e não sobre o teto do RGPS, como aplicável se houvesse sido implantado o FUNAPREV). Todavia, em relação à expectativa de aposentadoria integral, aqueles que ingressaram após a EC 41/2003 foram alcançados por norma, contida nessa emenda, a par da qual não é mais garantido a esses o direito à paridade com os servidores da ativa quando vierem a se aposentar.

Ou seja: a manutenção da situação atual, sem implantação do regime de capitalização, cria problema jurídico para o estado, à medida que a legislação nacional não confere mais direito à paridade a quem ingressou no serviço público após 2003, mas a contrapartida esperada por isso – que seria a opção do servidor de contribuir apenas sobre o teto do RGPS – ainda não lhe é garantida em nível estadual.

Vencido esse ponto, passemos a outro, distinto do anterior, no que tange à confirmação efetiva dos dados projetados nos últimas avaliações.

De fato, as projeções de déficits previdenciários no curto prazo, efetuadas nas últimas avaliações atuariais, têm se revelado mais pessimistas do que de fato os números efetivos têm demonstrado em seguida. Esse fato pode ser verificado no quadro abaixo:

²⁶ Atualmente a União nem mais se refere a PrevFederação, mas sim a outro modelo, intitulado Funprespe



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Momento da Avaliação (RREO do...)	Exercício seguinte	Déficit previdenciário projetado para o ano seguinte (em R\$ bi)	Déficit previdenciário verificado no ano seguinte (em R\$ bi)	Diferença entre estimado e efetivado
6º bim/2012	2013	1,52	1,17	350 milhões
6º bim/2013	2014	1,70	1,26	440 milhões
6º bim/2014	2015	2,07	1,29	780 milhões
6º bim/2015	2016	2,71	2,10	610 milhões

Fonte: Demonstrativos da Projeção Atuarial juntados nos RREOs relativos ao 6º bimestre de cada exercício.

O déficit previdenciário projetado para 2017 pela avaliação atuarial juntada ao RREO do 6º bimestre de 2016, conforme consta do demonstrativo definitivo publicado em 23/02/2017, foi de R\$ 3,19 bilhões. O confronto entre os valores projetado e realizado somente será possível quando da publicação do RREO do 6º bimestre/2017, que ocorrerá ao final de janeiro de 2018.

O fato de o resultado efetivo culminar sendo menos sofrível que o previsto no exercício imediatamente anterior pode ter como causa, ou ao menos sofrer influência, do fato atual do retardamento da aposentadoria por parte de servidores, em razão do benefício de abono de permanência atualmente existente no estado.

Modificação importante nas avaliações atuariais dos três últimos exercícios, em relação aos anteriores, é que essas projeções mais recentes reviram a quantidade de anos de antecedência até o ápice do desequilíbrio atuarial do FUNAFIN. Ao final do exercício de 2012, por exemplo, a projeção atuarial ali efetuada estimava que esse ponto mais alto de desequilíbrio ocorreria em 2025 (treze anos adiante, portanto). Atualmente, a projeção efetuada ao final de 2016 estima que esse ponto de maior desequilíbrio ocorrerá em 2039 (23 anos adiante, e não mais treze), como resumido a seguir:

Ano da Avaliação	Período futuro projetado	Ano de ápice do déficit previdenciário anual	Intervalo entre ano de avaliação e pico do déficit anual
2012	Até 2088	2025	13 anos
2013	Até 2089	2025	12 anos
2014	Até 2090	2040	26 anos
2015	Até 2091	2039	24 anos
2016	Até 2092	2039	23 anos

Fonte: Demonstrativos da Projeção Atuarial juntados nos RREOs relativos ao 6º bim. de cada exercício.

O deslocamento do pico do déficit, seja em um ano, seja em alguns anos adiante, a cada avaliação anual, poderia ser compreendido como normal, vez que foram mantidas as principais regras de ingresso e saída ao FUNAPREV entre avaliações seguidas, o mesmo se aplicando em relação ao início do movimento esperado de recuo do déficit. Todavia, deve-se destacar a diferença entre os picos dos déficits projetados no futuro entre as avaliações do 6º bimestre 2015 e 6º bimestre de 2016. Na primeira avaliação (efetuada ao final do 6º bimestre de 2015) o ápice do déficit previdenciário anual era estimado em R\$ 4,36 bilhões (projetado para 2039). Na avaliação mais recente (6º bimestre de 2016), esse valor projetado avançou R\$ 360 milhões, saltando para R\$ 4,72 bilhões para o mesmo ano de 2039, como adiante sintetizado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Demonstrativos de Projeções Atuariais do RPPS

Ano da Avaliação	Período futuro projetado	Déficit previdenciário anual inicial (em R\$ bi)	Ano de ápice do déficit previdenciário anual	Valor ápice do déficit atuarial anual (em R\$ bi)
Dez/2015	Até 2091	2,95	2039	4,36
Dez/2016	Até 2092	3,30	2039	4,72

Fontes: Dez/2015 (processo 1600001-0; doc 16. Págs. 30-31). Dez/2016 (processo 17100360-3; Doc 14, p.30-31) + Avaliação atuarial (publicações preliminares; 2015 e 2016)

9.5 Avaliação do sistema estadual num cenário de segregação de massas previdenciárias

Contrariamente a expectativas pessimistas que eventualmente são utilizadas como justificativas à não adoção da medida de segregação de massas previdenciárias, há indicativos de que tal segregação aplicada ao estado não traria efeito ou cenário de colapso para o sistema previdenciário. Para melhor compreensão da relativização do tamanho dessa perda, visualizemos cenários.

Admitamos, como situação hipotética, dois entes federativos vizinhos (A e B), vizinhos, dotados originariamente de mesmo contingente de servidores e de idênticos passivo e déficits atuariais, no qual um deles (A) houvesse implantado a segregação de massas sinalizada na EC 20/1998 e outro (B) não. Se, após cinco anos da implantação de segregação de massas por A (e não implantação por B), o grupamento de novos servidores em ambos, em relação a servidores antigos, for de 10%, a queda de arrecadação previdenciária do ente federativo A em comparação ao ente B será necessariamente inferior a 10%, visto que a redução ocorre apenas em relação a esse grupo de novos servidores e mesmo assim não o alcança de forma integral.

Isso porque no grupo de novos servidores só haverá arrecadação inferior para a parcela de servidores que tenha salários superiores ao teto da Previdência. Dessa forma, não há que se falar até aí em “quebra” ou “colapso” do sistema de previdência do ente A porque a perda de arrecadação aí verificada é contida a valores que não alcançam 10%. A compensação dessa queda de arrecadação previdenciária imediata ocorre justamente na redução do passivo atuarial do ente, que não terá mais que se comprometer a arcar com proventos de aposentadorias “n” vezes superior ao regime geral de previdência, para esse grupo de novos servidores.

No estado, para esse grupo de novos servidores, após a implantação do FUNAPREV, haverá situação diversa da de prejuízos previdenciários que hoje é verificada no FUNAFIN. Haverá superávit previdenciário, haja vista que as contribuições vertidas ao FUNAPREV por esse grupo de novos servidores não serão utilizadas para pagamento de aposentadorias ou pensões (em razão de tal grupo encontrar-se ainda no início de tempo de contribuição). Assim, para esse grupo específico haverá capitalização para custeio futuro de compromissos previdenciários, o que deveria, na origem, desde sempre, ter sido o objetivo precípua da receita de contribuições de qualquer sistema previdenciário.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Por fim, para minimizar a perda do regime de repartição já instaurado (o FUNAFIN), o estado tem disponível a manutenção da política de incentivo de retenção de servidor, representada especialmente pelo abono de permanência em atividade. Tal política, utilizada nos últimos exercícios, tem sucesso refletido no número de 18.760 aposentadorias postergadas (esperadas, porém não consumadas) até o exercício de 2016, as quais representam cerca de 18% do número de servidores ativos na atualidade, conforme retratado nas últimas avaliações atuariais e reproduzido no item 9.4.4, alínea “e” deste capítulo.

9.6 Considerações finais

Diante do exposto, notadamente do fato de que entre a edição da LC nº 28/2000 e o término de 2016, os passivos previdenciários do estado não vêm sendo de fato equacionados de modo a reduzir o total do déficit atuarial, bem como as novas projeções atuariais apresentadas pelo estado apenas têm deslocado para adiante o ápice dos resultados previdenciários anuais futuros (vide item 9.4,6), recomenda-se que o estado envide os esforços necessários ainda no exercício de 2017 em curso, bem como no de 2018, no sentido de viabilizar a implantação efetiva do FUNAPREV, com as medidas de segregação de massas previdenciárias e início do regime de capitalização nele previstos.

Há de ser considerado o longo interstício havido entre a LC nº 28/2000 e a atualidade, e o fato de já decorrerem quatro anos da edição de novas leis complementares estaduais 257 e 258, as quais instituíram formalmente o Regime de Capitalização e deram as condições finais à sua implantação sem que esta implantação tenha se efetivado.

De fato, o FUNAFIN somente será extinto, em determinado momento, se o estado antes disso vier a implementar em definitivo o FUNAPREV, efetivando a anunciada medida de segregação de massas previdenciárias do RPPS/PE. Contudo, tal cenário não se concretizará se mantido o cenário atual de postergação indefinida dessa medida de implantação.

Ressalte-se ainda que, ao anunciar, no ano de 2000, o novo sistema de previdência estadual, o estado criou autarquia estadual (FUNAPE) – cujas finalidades contemplavam, dentre outras, funcionamento do plano de capitalização previdenciária – majorou à ocasião alíquotas de contribuições previdenciárias em relação ao extinto IPSEP e, mesmo assim, o estado ainda não enxerga horizonte de redução/equacionamento do seu déficit atuarial.

Pondere-se que, apesar de alguma desvantagem financeira inicial havida para o ente quando da implantação do regime de segregação de massas, tem-se que essa medida é de necessidade vital à saúde e desoneração patrimonial do sistema, bem como do seu ente federativo mantenedor no médio e longo prazo. Considere-se ainda que a queda de arrecadação inicial é sempre caracterizada por percentual inferior ao percentual de reposição do quantitativo de servidores e mitigada pelo fato de que o fundo submetido a regime de capitalização deverá, ao contrário do FUNAFIN, ser superavitário. No caso do estado de Pernambuco, como visto no item 9.5, essa perda relativa será inferior à arcada pelo DF e mais 17 dos 26 estados da federação.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Considerando-se, por fim, o notório desconforto de gestores públicos quanto a efetivação da segregação de massas por ocasião de seu mandato – dada a redução relativa de receitas de contribuições que dela será advinda – oportuno que a atual gestão envide amplos esforços, ainda nos exercícios de 2017 em curso e 2018, no sentido de **viabilizá-la ao menos para início a partir de 1º de janeiro de 2019**, data em que se dará o termo inicial da gestão posterior à atual. Tal esforço, na prática, consiste na propositura de lei complementar que dê prazo inicial à implantação efetiva do FUNAPREV e conseqüente funcionamento do Regime Complementar no estado **a partir da referida data**, independentemente de a União, até lá, vir a implantar o fundo denominado FUNPRESPE, PREVFEDERAÇÃO ou outro equivalente, o qual vem sendo prometido já há vários exercícios financeiros por aquele ente federativo como suposta solução previdenciária para todos os demais.

Há que se verificar precaução, apenas, mediante a reposição gradual no quantitativo de servidores, de modo a que os servidores ditos “antigos” ainda constituam o quadro prevalente do ente federativo na primeira década posterior à implantação do fundo capitalizável, bem como outras formas de prevenção de crescimento de déficits anuais, a exemplo da política de incentivos implantada pelo estado a servidores que, embora já tenham cumprido os requisitos de aposentadoria, optem por permanecer em serviço, a qual tem demonstrado conter parte do crescimento do déficit previdenciário projetado nos últimos exercícios findos.