



9 Previdência dos Servidores Públicos do Estado

9.1 Considerações iniciais

O sistema previdenciário do Estado de Pernambuco, conforme historiado na página eletrônica da FUNAPE (www.funape.pe.gov.br/historico), tem suas reminiscências mais antigas datadas do século XIX, por ocasião da Lei Estadual nº 122/1895, que criou o Montepio, passando por outros disciplinamentos no século XX que instituíram e modificaram o extinto Instituto de Previdência dos Servidores do Estado - IPSEP (o Decreto nº 124/1938, a Lei estadual nº 1570/52 e por fim a Lei Estadual nº 7.551/1977), o qual, segundo a mesma página eletrônica, já previa, dentre as receitas do sistema, a de contribuições de segurados neles inscritos.

O conjunto normativo acima e a instituição que administra a previdência decorrente do serviço público estadual vieram a ser substituídos/complementados por um novo Sistema de Previdência no estado, advindo da Lei Complementar Estadual nº 28/2000¹, que, entre outras medidas, criou a autarquia denominada FUNAPE (Fundação de Aposentadoria e Pensões do Estado de Pernambuco). Tanto a FUNAPE quanto esse novo Sistema de Previdência estadual eclodiram após a Emenda Constitucional Federal nº 20, de 15/12/1998, denominada usualmente de Primeira Reforma da Previdência, ou Reforma Previdenciária de 1998, a partir da qual o equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias passou a ser item de preocupação da gestão financeira pública na Carta Constitucional.

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

9.1.1. Contextualização nacional

Conforme historiado pelo professor e economista Darcy Francisco², as reminiscências do Sistema Previdenciário Brasileiro remontam ao século XIX ainda através de antigas Caixas de Socorro, vinculadas por exemplo ao sistema de correios e ao das estradas de ferro imperiais (1888), e posteriormente, a partir da década de 1920, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Desse momento até a Constituição Federal de 1988 houve a prevalência do regime financeiro de repartição nos institutos de previdência. Tanto que, no setor privado, as primeiras contribuições verificadas ainda na década de 1920 foram da ordem de 3% sobre os salários (tanto para funcionários quanto para empregadores), sendo elevadas até a década de 1960 para 8% para cada qual **à medida que as necessidades de custeio dos benefícios iam demandando tais elevações**. A participação das empresas teve elevação mais acentuada, saindo dos mesmos 3% na origem dos antigos CAPs e IAPs (décadas de

¹ Dado o quantitativo numeroso de menções, designaremos Lei Complementar Estadual pela sigla “LCE” nesse capítulo. Também substituiremos Lei Complementar Federal por “LCF”, Constituição Federal por “CF” e Emenda Constitucional Federal por “ECF”.

² Disponível em <http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/Livroprev>. Consulta efetuada em 24/07/2018



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

1920 e 1930) para 17,45% em 1981, quando já submetidas ao INPS, e por fim, alcançando os 20% mais alíquota do seguro desemprego aplicados na atualidade.

No setor público, o Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei Federal nº 1.711/1952) já previa a aposentadoria de funcionários públicos. Paralelamente, entre as décadas de 1950 e 1960, foram consolidados os principais institutos de previdência estaduais da atualidade, que regravam de forma específica os benefícios de aposentadoria e pensão de funcionários dos estados. Já dessa época tem início registros de contribuições previdenciárias de funcionários públicos estaduais, embora em percentuais bastante divergentes entre esses estados.

A Constituição Federal de 1988, por fim, segregou de forma definitiva em dois blocos os regimes de previdência: um aplicado ao setor público, denominado “Regime Próprio de Previdência Social” (RPPS), em quantitativo plural (individualizado por ente federativo), o qual passou a ser regulado pelo art. 40 da Carta Magna, e outro, aplicado ao setor privado, denominado “Regime Geral da Previdência Social” (RGPS), este uno em todo o país, que teve tratamento no seu art. 201. Se àquela altura os planos previdenciários públicos já possuíam desvinculação em relação ao RGPS no que toca à teto da base de cálculo e alíquotas, com a Constituição de 1988 isso foi reforçado. Tanto assim que os servidores do Estado de Pernambuco contribuíam com 11% dos seus vencimentos integrais em 1988 e passaram, com a migração ao seu substituto FUNAFIN, em 2000, a contribuir com 13,5% destes, inobstante os empregados da iniciativa privada submetidos ao RGPS continuarem a contribuir com 8% de sua remuneração, sob um teto máximo arbitrado pelo RGPS (que durante o exercício de 2017 foi de R\$ 5.531,31).

Esse contexto permanece até a atualidade. Um funcionário da iniciativa privada que em 2017 recebeu R\$ 10.000,00 mensais contribuiu com R\$ 442,51 também mensais (que era a contribuição máxima individual ao INSS naquele exercício), enquanto que um servidor público do estado de Pernambuco dotado de mesma remuneração contribuiu com R\$ 1.350,00 mensais. Noutra situação, se a remuneração fosse de R\$ 20.000,00, tem-se que o servidor estadual arcaria com R\$ 2.700,00 mensais e o empregado vinculado ao RGPS com os inalterados R\$ 442,71, e assim por diante.

A desvinculação entre alíquotas também ocorre entre Regimes Próprios de Previdência, de modo que os servidores da União, entre 2001 e 2013, contribuíram com 11% dos seus vencimentos, ao contrário dos servidores do estado, os quais no mesmo período tinham retidos 13,5% da mesma base de cálculo.

Decorridos menos de dez anos da referida CF de 1988, as normas existentes na área previdenciária sofreram significativas alterações já a partir de 1998, quando foram introduzidas pela ECF nº 20/98 (denominada como Primeira Reforma da Previdência), sobretudo aos arts. 40 e 201 do texto constitucional. As alterações ao art. 40 da Constituição Federal, em especial no seu “caput” e nos parágrafos 14 a 16 incluídos pela referida emenda, são adiante transcritas:

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.



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

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.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

Quando verificadas as modificações acima, e as demais 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 da EC nº 20/1998 foi definir nova rotina de acompanhamento periódico de passivos atuariais dos sistemas de previdência visando à redução dos déficits previdenciários de entes federativos³.

Posteriormente, nova norma na área federal também passou a incidir de forma indireta na área previdenciária nacional. A Lei Complementar Federal nº 101/2000, publicada, portanto, dois anos após a ECF nº 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.”

Como a Lei de Responsabilidade Fiscal faz referência já no parágrafo primeiro do art. 1º a **contas públicas**, e a questão atuarial reflete tanto no presente (na obtenção de resultados previdenciários positivos ou negativos) quanto no futuro (mensuração no ativo ou no passivo atuarial dos entes federativos), hoje já transparece ser pacífico o entendimento de que a “prevenção de riscos e correção de desvios” advertida pela referida lei também se aplica à questão previdenciária, como inserida que é nas

³ **Passivo atuarial** é entendido como o total dos compromissos previdenciários previstos no tempo futuro (convencionado período de 75 anos), deduzidos as receitas esperadas no mesmo período. Esse valor é cotejado com os ativos atuarial (bens e direitos garantidores das obrigações previdenciárias). Quando o resultado é positivo, tem-se um superávit previdenciário. Quando negativo, há o **déficit previdenciário**.



finanças e contas públicas (receita de contribuições; despesas com obrigação patronal com RPPS).

Em 2003, por meio da ECF nº 41, novas alterações introduziram a chamada 2ª Reforma da Previdência, das quais a principal foi a de estabelecer o cálculo do benefício da aposentadoria dos servidores que ainda não haviam ingressado no serviço público com base na média das contribuições e não mais com base no último salário de contribuição (quebra da regra da paridade para servidores empossados a partir de então).

9.1.2. As medidas disponíveis para acompanhamento e saneamento atuarial e seu tratamento na Constituição Federal

Diante do cenário nacional anteriormente retratado, depreensível que o raciocínio utilizado pelo legislador que editou a ECF nº 20/98, posteriormente ratificado no art. 1º da LCF nº 101/2000, era pautado na necessidade de os entes estabelecerem regras presentes que pudessem permitir a redução dos déficits progressivos aos regimes de previdências públicos, mesmo que tal redução somente fosse alcançada no futuro.

A ameaça previdenciária estatal era já ali evidenciada pelo custo potencial de um sistema que estava obrigado a pagar numerosas aposentadorias de valor superior ao teto do RGPS aliada à baixa capacidade dos entes federativos (entenda-se gestor público) em administrar recursos de utilização diferida.

A previsão, já a partir da ECF nº 20/1998, de instituição de teto de aposentadoria para os RPPS idêntico ao do RGPS (programação implícita na redação alterada do §14 do art. 40) conjugada à aplicação apenas excepcional a servidores antigos (§16 do mesmo artigo) já sinalizava, nesse contexto, a medida de **segregação de massas previdenciárias** proposta ali por atuários como forma de reduzir os passivos atuariais de entes públicos sem quebra de segurança jurídica. 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.

Apesar de haver previsto a referida medida de forma implícita, a ECF nº 20/1998 **não a impôs como norma autoexecutável aos entes federativos, o mesmo aplicando-se à ECF nº 41**. Sua implantação continua, até a atualidade, dependendo de atos legislativos no âmbito de cada ente federativo, por nova norma legal (lei complementar ou emenda à constituição estadual ou à lei orgânica municipal)⁴.

O **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. Faz contraponto ao regime financeiro de repartição, em que as contribuições presentes destinam-se ao custeio dos benefícios também presentes (os recursos contribuídos por todos servem para pagar as aposentadorias existentes também na atualidade). A **segregação de massas previdenciárias**, por sua vez, ocorre quando do

⁴ Atualmente, o único instrumento no controle legal da atuação dos entes governamentais no seu saneamento atuarial é o da certificação de regularidade previdenciária, que, todavia, tem previsão apenas em nível infraconstitucional (Decreto Federal nº 3.788/2001).



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

grupo total de servidores de um instituto de previdência, parte dele, ingresso a partir de uma certa data (data de corte), vem a compor um Plano Previdenciário submetido a este regime de capitalização, enquanto o outro grupo, de servidores antigos, continua a integrar Plano Financeiro submetido ao regime de repartição.

Portanto, uma das medidas programáticas implícitas no texto constitucional desde a ECF nº 20/1998 foi a da substituição, em longo prazo, do modelo de repartição total para o de capitalização previdenciária também integral. Numa transição não abrupta **e que adote mecanismos de segurança jurídica**, tal substituição requisitaria um período de transição no qual os dois coexistissem.

No regime de capitalização, então, a arrecadação de contribuições passa a servir como ativo patrimonial (um bem) a ser investido para garantia de aposentadoria do grupo de servidores que efetivou a contribuição e não mais para custeio dos atuais aposentados e pensionistas.

A data de corte a ser estabelecida pode ser a partir da data de publicação da lei de implementação do fundo de capitalização, ou uma data retroativa ou ainda uma data no futuro à data da publicação⁵. Vertem para esse fundo submetido ao regime de capitalização apenas as contribuições dos servidores que forem admitidos, bem como os valores obtidos do encargo patronal, ambos continuando a incidir sobre a remuneração de cada servidor, **mas se limitando até o limite do teto do RGPS**, do mesmo modo que é compromissado a esse grupo de servidores valor de benefício máximo não superior a este teto.

Portanto, o período de transição entre o regime de repartição e esse modelo submetido ao regime de capitalização demanda e tem início a partir da implantação da segregação de massas previdenciárias.

Com a referida segregação, então, tem-se a divisão dos servidores públicos estatutários do ente federativo em dois grupos, sendo um deles formado por servidores admitidos anteriormente à “data de corte”, que continuam a integrar o Plano Financeiro (submetido ao *regime financeiro de repartição simples*), e o outro, formado por servidores admitidos a partir desta data de corte, os quais passam a integrar o Plano Previdenciário (ao qual é aplicado o *regime financeiro de capitalização*).

Nessa transição, é aplicada a regra da manutenção aos servidores “antigos” porque sendo estes dotados de longo histórico de contribuições incidentes sobre a totalidade da remuneração, seria mais dispendioso a sua inclusão forçada no plano previdenciário (porque isso implicaria um reconhecimento de dívida pelo ente público). 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

⁵ As datas de corte estabelecidas para o passado têm por limite a data de entrada em vigor da EC nº 20/1998. Mais comum, entretanto, as datas de corte retroagirem, no máximo, à data de **instituição** do regime de previdência complementar. As segregações de massa que instituíram data de corte retroativa, via de regra, reconheceram uma dívida passada junto ao grupo de servidores que contribuíram a maior do que o teto do RGPS, bem como as formas de devolução de tais valores excedentes aos servidores alcançados pela retroatividade. Por isso, para não ter que assumir dívidas, é mais comum que as datas de corte sejam definidas a partir da **implementação** efetiva do regime de previdência complementar.



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

com base nesse teto, e sem existência de dívida passada pelo ente federativo, conforme representado abaixo:

Transição entre o regime de repartição e o de capitalização

Atributo	SERVIDOR ANTIGO (em relação à data de corte)	NOVOS SERVIDORES (em relação à data de corte)
Em quanto contribui	Continua a contribuir sobre toda a remuneração (podendo chegar a R\$ 1.000,00, R\$ 2.000,00, R\$ 3.000,00 mensais...)	Contribui no máximo com o teto do RGPS (R\$ 442,00 mensais, no máximo)
Se aposenta com	Último salário de contribuição (ingressos antes de 2003) ou média das contribuições (ingressos a partir de 2003)	Média das contribuições (limitada no máximo ao teto do RGPS)
Margem para contratar previdência complementar	Tem reduzidas possibilidades de contratar previdência complementar (porque sempre contribuiu elevado, e assim permanece)	Tem altas possibilidades de contratar previdência complementar (porque já ingressa contribuindo pouco)

Fonte: elaboração própria

No estrito teor do § 14 do art. 40 da CF, os entes federativos, ao iniciarem o regime de capitalização devem implantar os regimes complementares de previdência, de filiação facultativa (similares a planos de previdência complementar oferecido por instituições financeiras), com vistas à formação de reservas adicionais para extensão desse valor de benefício futuro.

9.1.3. Benefícios e desvantagens da implantação das medidas de segregação de massas e de regime de capitalização

O cenário idealizado pela ECF nº 20/1998, com manutenção das regras para o servidor antigo, e uma nova regra ao novo servidor, a quem caberia “contribuir pouco, mas também se aposentar com pouco” oferece, para a Previdência Pública, perspectiva de menor carga previdenciária no tempo futuro, após a fase mais aguda do período de transição (quando há o ápice do resultado previdenciário negativo).

Ocorre, todavia, que esse fator de limitação de responsabilidade – que é **positivo no médio e longo prazo** para os entes que implementam a segregação de massas – é contrabalançado por um outro fator, este **negativo e de curto prazo**: o da queda de arrecadação nas contribuições previdenciárias. Esse fator negativo vem sendo o ponto notório, desde a ECF nº 20/1998, de maior resistência por parte de gestores públicos que ainda não implementaram a segregação de massas previdenciárias.

Nesse cenário, o que se denota é que, sob a ótica estritamente financeira e de curto prazo, é conveniente a gestores públicos, sempre que possível, o retardamento da implementação da **segregação de massas previdenciárias**, reservando a momento posterior ao da sua gestão qualquer perda de arrecadação, ou, na melhor das hipóteses, aguardar fato novo compensatório dessa perda inicial de arrecadação. Contudo, quando se reconhece que a fonte primária dos déficits atuariais públicos modernos reside na prática tradicional do gestor público brasileiro de enxergar as receitas de contribuição previdenciárias como se um imposto ordinário de livre utilização fosse, sem o necessário resguardo dos compromissos futuros, e que tal diagnóstico já é concreto desde a Primeira



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

Reforma da Previdência, percebe-se que não há mais cenário de disponibilidade integral de decisões previdenciárias pelo gestor da atualidade. A ação planejada e a prevenção de riscos advertidas pela LCF nº 101/2000 sugerem, a uma análise mais profunda, que medidas que se mostrem necessárias na áreas deveriam ser tomadas, hoje, mesmo que, num extremo, o termo inicial só fosse demarcado para o início da seguinte.

Um argumento imperioso à análise da implementação ou não das medidas de segregação de massas previdenciárias e de instituição de regime de capitalização reside no fato de que, para os entes que implantarem tais medidas, em um momento futuro, as aposentadorias com valor superior ao teto do RGPS **passarão a ser exceção, até mesmo para servidores que detêm remuneração superior a esse teto**. Isso visa a que, num ponto mais adiante, elas inexistam por completo. Noutro cenário, para os entes que não as efetivarem, **esse momento futuro, de menor responsabilidade, jamais chegará**, posto que esses entes continuarão arrecadando valores de contribuições sobre bases de cálculo acima desse teto do RGPS, mesmo dos servidores que ingressaram em seus quadros dez, quinze, vinte anos após a edição das ECF nº 20/1998 e 41/2003, bem como do art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os dados disponíveis indicam que o resguardo do sistema atuarial durante um período de transição é melhor possibilitado por medidas de minimização das quedas na arrecadação na fase aguda do período de transição. Nesse sentido, a reposição de servidores apenas gradual e escalonada e a manutenção de políticas de estímulo a que servidores que já cumpriram os requisitos exigidos optem por permanecer em atividade figuram dentre as principais. Outra medida permanente em qualquer instituto previdenciário é a fiscalização por compartilhamento de informações e sistemas, bem como o recadastramento anual por prova de vida mediante comparecimento ao Instituto de Previdência ou em rede bancária credenciada.

Inegável que qualquer ente que efetivar a segregação de massas e o regime de capitalização culminará alcançado pelo chamado “custo de transição”, que é advindo precisamente dessa queda de arrecadação no período de transição. É certo também que o peso desse custo é mais acentuado para entes com grandes níveis de remunerações acima do teto do RGPS (adiante ver-se-á que não é o caso de Pernambuco). É sabido, porém, que, passado esse período mais agudo de custo de transição, haverá menores afetações às contas governamentais à vista de **uma nova realidade previdenciária**, em que o pagamento de benefícios em valor superior ao RGPS **passará a constituir uma exceção** e não mais uma regra geral para aqueles que detêm as maiores remunerações mensais⁶.

Isso, reitere-se, para os entes que deflagrem o processo de transição entre o modelo de repartição exclusivo e o de capitalização.

9.1.4. Legislação estadual e estágios atuais do FUNAFIN e FUNAPREV

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

⁶ Em regra, as previsões previdenciárias têm-se mostrado mais pessimistas do que as que culminam efetivadas, conforme item 9.3.6 deste relatório.



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

pagamento dos benefícios de natureza previdenciária às mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional Federal nº 20/98, bem como pela Lei Federal nº 9.717/1998⁷, 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 - FGV, 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 LCE 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, além da adoção de regimes financeiros de *repartição simples*⁸ e de *capitalização*⁹ respectivamente.

À ocasião, a referida LCE 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 patronal¹⁰, válidas já naquela ocasião para o FUNAFIN (a partir de maio/2000), bem como para o FUNAPREV quando de sua implantação. Posteriormente, em abril/2005, a alíquota da patronal passou para 20% (LCE nº 64/2004). Em seguida, a partir de abril/2010, a alíquota da contribuição patronal foi elevada, outra vez, agora para 27% (LCE nº 147/2009), a qual permanece vigente até a atualidade. Em todo esse período, inaugurado com a criação do FUNAFIN, 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. Para o FUNAPREV ainda pendente de implantação, a base de cálculo prevista é definida atualmente pela LCE nº 258, de 19/12/2013, como a remuneração mensal do servidor, desde que o montante não exceda “o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal” (inciso

⁷ 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.

⁸ *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);*

⁹ *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).*

¹⁰ Até ali as alíquotas de contribuição patronal e de servidor aplicadas pelo antigo IPSEP eram de 11%.



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

III ao art. 70 ali acrescentado)¹¹. Portanto, a base de cálculo do FUNAPREV, quando vier a ser implantado, será limitado ao teto do RGPS.

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, como dito, apesar de a LCE nº 28/2000 haver pré-definido à época as condições de elegibilidade pelos servidores estaduais, **não houve na referida lei a instituição do fundo de capitalização**. O legislador preferiu designar à lei complementar posterior essa função de implantação efetiva.

Decorridos treze anos, em 19/12/2013, houve a edição de duas novas leis complementares: a LCE nº 258/2013, que estabeleceu “providências necessárias para a implantação do FUNAPREV”, e a LCE nº 257/2013, cuja ementa informa a instituição do Regime de Previdência Complementar. A LCE nº 258/2013 alterou e atualizou a redação de diversos artigos da LCE nº 28/2000, **dando condições** à implantação do FUNAPREV. Por sua vez, a LCE nº 257/2013, **instituiu** o regime de previdência complementar, **mas não estabeleceu termo inicial para a sua operação**, e por consequência, também não indicou o início da operacionalização do fundo de capitalização FUNAPREV, conferindo essa competência a uma nova – e indeterminada – lei complementar estadual.

Deve-se historiar que estas LCEs nº 257/2013 e 258/2013 eclodiram meses após a edição da Lei Federal nº 12.618/2012 e aprovação do Plano Executivo Federal (ExecPrev) pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), fatos que implementaram o regime de capitalização para os servidores públicos ingressos no Poder Executivo Federal a partir da data de corte de 04/02/2013.

Conforme àquela ocasião a União sinalizasse, **como medida que não lhe era obrigatória nem de sua competência**, a possibilidade de implantação de um plano previdenciário complementar similar ao Funpresp-Exe para adesão por estados e municípios apenas (apelidado ali de PrevFederação), o Governo do Estado passou a aguardar, e permanece aguardando até a atualidade, *“a implantação pela União de entidade multipatrocinada de Previdência Complementar, a ser denominada de PrevFederação”*¹².

Ocorre que a referida PrevFederação, ou entidade substituta, ainda não foi sequer delineada pela União, dando sinais de que a possibilidade não passou de um ensaio e que a União não mais cogita de oferecer modelo previdenciário único de adesão pelos demais entes da federação.

¹¹ 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.

¹² Justificativas anuais apresentadas pelo estado por ocasião do monitoramento das Determinações expedidas pelo TCE-PE. A União já não mais se refere a PrevFederação; quando o faz, intitula o projeto por Funprespe-estados.



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

Assim, embora as duas leis complementares estaduais editadas em 2013 tenham dado todas as condições para a implantação do FUNAPREV¹³, a realidade é que, decorridos mais de cinco anos destas (e dezoito da criação do FUNAFIN), bem como da implantação de medidas similares no nível federal, o referido fundo estadual de capitalização **ainda não teve implementação efetiva**, estando pendente apenas de uma nova lei que autorize o seu funcionamento e defina data de corte, conforme pode ser depreendido da leitura do art. 2º da LCE nº 257/2013.

Cabe aqui, então, segregar os dois aspectos: a **instituição do regime complementar de previdência**, que confere o seu nascimento formal e jurídico, e a **implementação**, que representa o início da operacionalização propriamente dito, do FUNAPREV, fundo de capitalização que será submetido a regime de capitalização. Este fato, o da implementação, **ainda permanece pendente** e ocorrerá apenas quando o primeiro servidor estadual, com posse posterior à data de corte (a ser definida), passar a integrá-lo, de forma excludente ao FUNAFIN. Falta essa definição em lei apenas para que se tenha início a sua operação. Enquanto isso não ocorre, a opção de ser vinculado ao regime de capitalização não será disponível ao conjunto de servidores que ingressam no Poder Público estadual, permanecendo todos submetidos ao FUNAFIN (no qual a contribuição patronal e do servidor incide sobre toda a remuneração e não apenas sobre o teto do RGPS).

Como será pormenorizado no item 9.2, a ausência de implementação de medidas de segregação de massas e regime previdenciário complementar no estado, além de manter cenário de comprometimento de finanças estaduais para os próximos exercícios – que é a situação comum à maioria dos entes federativos que contam com elevados quantitativos de servidores efetivos admitidos há mais de uma década, feita a segregação de massas ou não – **desacredita perspectivas efetivas de equacionamento da questão previdenciária no estado** (essa predominante de entes que ainda não as efetivaram).

9.1.5. Situação de Pernambuco entre os estados brasileiros na questão “segregação de massas previdenciárias”

Entre a ECF nº 20/1998 e a atualidade (com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a ECF nº 41/2003 entre esses pontos), a União e diversos municípios implantaram as medidas de segregação de massas previdenciárias e regimes de previdência complementar, a exemplo da União, e de diversos estados e municípios da federação.

A União, por exemplo, instituiu o Funpresp-Exe voltado a servidores do Poder Executivo federal com provimento após 04/02/2013. A adesão a este Fundo

¹³ 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 LCE nº 257/2013). O regulamento pode admitir aporte de contribuições extraordinárias, mas *sem* aporte correspondente do patrocinador (art. 9º, § 5º, da LCE nº 257/2013), conforme previsto no art. 19, parágrafo único, II, da LCE nº 109/2001.



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

também foi estendida aos servidores do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União, embora para estes com data de corte aplicável seja a 07/05/2013¹⁴. O município do Recife, por sua vez, foi um dos precursores da medida entre os entes municipais brasileiros, tendo instituído o fundo RECIPREV¹⁵ no exercício de 2006, logo após o comando contido em sua Lei Municipal nº 17.142/2005. A data de corte estabelecida nesse município retroagiu a 17/12/1998¹⁶.

Em relação aos estados da federação, tem-se que de todos eles (incluído, para essa análise, o Distrito Federal), apenas Acre, Pernambuco, São Paulo e Mato Grosso não implantaram, até o final de 2017, a referida segregação, mesmo tendo vencido cinco anos de implantação das medidas pela União. É oportuno, então, oferecer um quadro nacional de implantação de segregação de massas previdenciárias, abaixo ilustrado:

RPPS	SEGREGAÇÃO DE MASSAS (Ano)	Alíquotas do Plano de Capitalização	Houve alguma transferência de ativos ou servidores para plano de capitalização até dez/2017?
Acre	Não	Inexistente	Não há plano de capitalização
Alagoas	Sim (2009)	11% Serv / 22% Gov.	Não
Amazonas	Sim (2001)	11% Serv / 13% Gov.	Não
Amapá	Sim (2009)	11% Serv / 12% Gov.	Não
Bahia	Sim (2008)	24% Serv / 15% Gov.	Não
Ceará	Sim (2013)	11% Serv / 22% Gov	Não
Distrito Federal	Sim (2008)	Não obtida	Sim (2017)
Espírito Santo	Sim (2004)	Não obtida	Não
Goiás	Sim (2013)	Não obtida	Sim (2017)
Maranhão	Sim (2004)	Não obtida	Não
Mato Grosso	Não	Inexistente	Não há plano de capitalização
Mato Grosso do Sul	Sim (2012)	11% Serv / 22% Gov.	Não
Minas Gerais	Sim (2002)	11% Serv / 22% Gov.	Sim (2013)
Pará	Sim (2016)	Não obtida	Não
Paraíba	Sim (2012)	Não obtida	Não
Paraná	Sim (1998)	11% Serv/ 22% Gov.	Não
Pernambuco	Não	Inexistente	Não há plano de capitalização
Piauí	Sim	11% Serv / 22% Gov.	Sim (2016)
Rio de Janeiro	Sim (2013)	11% Serv / 22% Gov.	Não
Rio Grande do Norte	Sim (2004)	Não obtida	Sim (2014)
Rio Grande do Sul	Sim (2011)	13,25% Serv / 13,25 Gov.	Não
Rondônia	Sim (2010)	11% Serv / 11,5% Gov	Não

¹⁴ Disponível em <https://www.funpresp.com.br/perguntas-frequentes>

¹⁵ A Autarquia que gere o fundo Reciprev é dotada do mesmo nome, tendo sido criada em 2001.

¹⁶ Servidores que ingressaram após essa data passaram originalmente a compor o RECIPREV, sendo os antigos vinculados ao plano RECIFIN, submetido ao regime de repartição. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/reciprev-saude-recife>. Consulta efetuada em 23/07/2018.



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

Roraima	Sim (2005)	11% Serv / 11,5% Gov	Não
Santa Catarina	Sim (2008)	11% Serv / 22% Gov.	Sim (2015)
São Paulo	Não	Inexistente	Não há plano de capitalização
Sergipe	Sim (2008)	13% Serv / 20% Gov.	Sim (2017)
Tocantins	Sim (2005)	11% Serv / 22% Gov.	Não

Fontes: (MARLÚCIO, 2013); ES Segregação de Massas + <https://www.valor.com.br/brasil/5013158/fechando-brechas-dos-regimes-de-previdencia> + <http://www.investidor-rpps.com.br/br/regulatorio/15315-sete-institutos-acabaram-com-a-segregacao-de-massa-e-reunificaram-fundos-e-planos-de-beneficio.html>

9.1.6. Interpretação de recuos de medidas por estados e estudo de caso comparado

Por parte dos 23 estados que efetivaram segregação de massas previdenciárias e implantaram o regime de capitalização, 16 transparecem vir sustentando até o momento a transição sem modificações essenciais no funcionamento dos fundos de previdência complementar. Por outro lado, 07 (sete) perpetraram alguma modificação no regramento inicial havido com a segregação. O estado de Minas Gerais fez a alteração mais drástica, comunicando em 2013 os ativos atuariais dos planos submetidos aos regimes financeiro e de capitalização quase que na totalidade. Essa medida representou, na prática, o desfazimento (ou algo próximo a isso) das medidas tomadas em 2002. Os demais seis estados promoveram alterações menores¹⁷, entre 2014 e 2017, com transferência de parte dos filiados (servidores) custeados pelo plano financeiro para o plano previdenciário.

É precipitado, a nosso ver, concluir que as medidas de recuo ou reversão tomadas por esses sete estados (transferência das obrigações com parte dos servidores do regime financeiro para o de capitalização) representam prova de “inviabilidade financeira da segregação de massas”, como alguns intérpretes concluem por vezes. De fato, desde o ano de 1998, houve um diagnóstico nacional da gravidade dos sistemas previdenciários públicos, que ocorreu já na EC nº 20/1998, segundo o qual já era advertido que a transição exigiria esforço e que este seria maximizado ou minimizado conforme a implantação ou não de um adequado planejamento financeiro.

Um dado relevante à verificação da pretensa inviabilidade de adoção de segregação de massas previdenciárias que chega a ser alardeado por alguns meios e por alguns gestores que optam por reagrupar os planos financeiros e previdenciários consiste no exame da situação atuária atual por parte dos estados que primeiro implantaram a medida e, portanto, já se encontram em estágio intermediário ou avançado no período de

¹⁷ A informação de “ano” contida na coluna Segregação de Massa (ano) representa o ano da lei que implementou a segregação. Na maioria dos eventos esse ano se confunde com a data de corte utilizada na definição dos grupos de servidores submetidos aos planos financeiros e de capitalização. A maior divergência temporal entre ano de implantação e data de corte foi verificada no estado do Maranhão, onde a data de corte (1995) é nove anos anterior ao ano da implantação da segregação de massas previdenciárias. As informações do quadro são uma compilação de informações entre análises anteriores efetuadas, disponíveis em

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11867/AS%20REFORMAS%20DA%20PREVID%20C%20ANCIA%20E%20O%20EQUIL%20C%20DBRIO%20FIANCEIRO%20E%20ATUARIAL%20DOS%20RPPS%20DA%20REGI%20C%20830%20SUDESTE%20%20FGV%20-Texto%20final%20%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



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

transição (**estudo de caso comparado**). Como estado precursor da medida, tomemos o estado do Paraná para exame, cuja data de corte definida para ingresso de servidores ao plano previdenciário, submetido ao regime de capitalização, foi 31/12/2003.

O Balanço atuarial do Paraná Previdência (doc. 26), que contempla além dos fundos financeiros e de capitalização um terceiro fundo denominado “fundo militar”¹⁸, traz os seguintes déficits/superávits atuariais na referida data-base de 31/12/2017:

Fundo	Qtde. ativos	Qtde. inativos	Total inscritos	Despesas projetadas (75 anos; R\$)	Receitas projetadas (75 anos; R\$)	Déficit ou superávit atuarial (75 anos; R\$)
Fundo Financeiro	45.389	54.397	99.786	248,37 bi	30,10 bi	(R\$ 218,27 bi)
Fundo Previdenciário	85.759	43.364	129.123	84,99 bi	68,40 bi	(R\$ 16,59 bi)
Fundo Militar	20.724	19.682	40.406	202,03 bi	45,08 bi	(R\$ 156,95 bi)
	151.872	117.443	269.315	535,39 bi	143,58 bi	R\$ 391,81 bi
RCL 2017						36,65
Déficit atuarial / RCL						10,69

Fonte: linhas “Fundo Financeiro”, “Fundo Previdenciário” e “Fundo Militar”:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:L9AeTt3wwV8J:www.paranaprevidencia.pr.gov.br/modules/ocumentos/get_file.php%3Fcurrent_file%3D2820%26current_dir%3D2671+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br

linha “RCL 2017”:

<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidadefiscal/publicacoes/2015/3Quadrimestre/REPUBLICACAO/DemonstrativodaDespesacomPessoal.pdf>

Conforme o objetivo seja o de comparar a situação atuarial daquele estado com à de Pernambuco, reproduzimos a seguir os dados correspondentes extraídos da avaliação do estado pernambucano do exercício de 2017 (doc. 25), os quais apontavam:

Fundo	Qt ativos	Qt inativos	Total	Despesas projetadas (75 anos; R\$)	Receitas projetadas (75 anos; R\$)	Déficit ou superávit atuarial (75 anos; R\$)
Fundo Financeiro	102.819	91.188	194.007	267,76 bi	45,99 bi	221,77 bi
Fundo Previdenciário	Não implementado					
Fundo Militar	Não instituído nem implementado					
Totais	102.819	91.188	194.007	267,76 bi	45,99 bi	221,77 bi
RCL 2017						21,51 bi
Déficit atuarial / RCL						10,31

Fonte: avaliação atuarial do FUNAFIN data-base: dezembro/2017:

A uma análise superficial, a situação atuarial do estado comparado (Paraná) pode transparecer **pior** que a do estado de Pernambuco, que ainda não implantou as medidas de segregação de massas e implantação do regime de capitalização. Isso, quando cotejados os valores nominais dos déficits atuariais daquele estado (R\$ 391,81 bilhões) e o de Pernambuco (R\$ 221,77 bilhões), sendo o do estado paranaense 76,67% superior ao de Pernambuco **em valores nominais**. Essa primeira impressão logo é afastada quando verificado que o estado comparado conta com uma RCL anual superior 70,39% à de Pernambuco, o que faz de pronto a primeira conclusão (de situação “pior”) ser afastada e passar ao status de “equivalente”, conforme revelado pelos quocientes bastante

¹⁸ No Paraná, o fundo militar foi criado apenas em 2012, quatorze anos após a implantação da segregação de massas previdenciárias e nove anos após a data de corte estabelecida.



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

aproximados de 10,69 e 10,31 na relação construída entre a dívida atuarial dos estados e suas RCLs do exercício tomado como teste.

No entanto, uma terceira informação evidencia que sequer equivalência existe entre as situações atuariais dos estados: o fato de que no estado comparado (Paraná), a alíquota aplicada permanece de 11% para os servidores e 11% para o estado desde 2003 (22% no total da folha bruta do estado), significativamente inferior aos 40,5% aplicados em Pernambuco pelo FUNAFIN¹⁹ desde 2009 (13,5% para servidores e 27% patronal).

Esse terceiro dado indica que o estado que primeiro implantou a medida de segregação de massas (o Paraná) precisou de pouco mais da metade do esforço de Pernambuco para ostentar uma relação de déficit atuarial/RCL equivalente à que sofre o estado pernambucano. Mais ainda: que o esforço demandado ao setor governamental do estado de Pernambuco, nos sete últimos exercícios, tem sido mais que o dobro do esforço do correspondente do estado paranaense (27% em Pernambuco contra apenas 11% do Paraná) para manter dados equivalentes. Ou seja, o estado comparado dá mostras de, tendo iniciado o período de transição em momento anterior, vem ostentando viabilidade de equacionamento de sua dívida atuarial, diferentemente de Pernambuco, onde essa viabilidade vem sendo comprometida, **ano a ano**, pelo fato de o estado não haver implantado as medidas necessárias e dar mostras de ainda não postular essas medidas.

Portanto, os dados transparecem corroborar que o enfrentamento dos efeitos financeiros pode ser efetuado mediante esforços maiores ou menores em razão do planejamento aplicado. O cenário a ser ilustrado no item 9.4 informa, por fim, que a decisão desse momento de enfrentamento se mostra de natureza circunstancial e política, sendo certo que a sua postergação indefinida apenas aumenta o potencial de comprometimento de finanças públicas quando da transição entre os modelos.

Antes disso, como será visto no item 9.3, tem-se que a situação atuarial do estado de Pernambuco vem sendo agravada especialmente nos últimos cinco anos (a partir de 2013), após o esgotamento de mais uma medidas isolada de elevação de alíquotas previdenciárias, tomada em abril/2010.

9.2 Análise Financeira do RPPS/PE

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 **aspecto atuarial**, que enfoca as características do componente humano existente no plano de previdência e como o ente federativo está se condicionando para os 75 anos futuros, será mais adiante abordado no item 9.3.

Feito esse preâmbulo, cabe-nos retratar, de início, a **situação financeira** atual do RPPS vigente no estado de Pernambuco.

¹⁹ 27% entre 2000 e 2004 (13,5% servidor e 13,5% patronal), 33,5% entre 2004 e 2009 (alíquota patronal majorada para 20%) e a partir de 2009, 40,5% (alíquota patronal elevada para 27%, mantida a do servidor em 13,5%).



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

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)²⁰.

9.2.1 O resultado previdenciário anual

A partir dos dados evidenciados no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias²¹ - Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2017, transcrito parcialmente a seguir, e sobretudo do Resultado Previdenciário que dele pode ser extraído, 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 2017

valores em R\$

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS RPPS	Em 2017
RECEITAS CORRENTES (I)	2.888.270.025,40
Receita de Contribuições dos Segurados	1.080.402.512,29
Receitas de Contribuições Patronais	1.778.452.369,16
Receita Patrimonial	6.090.343,86
Receita de Serviços	2.435.725,41
Receitas de Aporte Periódico de Valores Predefinidos	0,00
Outras Receitas Correntes	20.889.074,68
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	12.021.321,98
Demais Receitas Correntes	8.867.752,70
RECEITAS DE CAPITAL (II)	0,00
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (III) = (I+II)	2.888.270.025,40

DESPESAS	Em 2017
DESP. PREVIDENCIÁRIAS-RPPS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (IV)	5.380.780.611,11
Administração	18.955.425,86
Previdência Social	5.361.825.185,25
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (INTRA - ORÇAMENTÁRIAS) (V)	0,00
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (VI) = (IV + V)	5.380.780.611,11
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII) = (III – VI)	-2.492.510.585,71

APORTES DE RECURSOS P/ O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	Em 2017
---	----------------

²⁰ NÓBREGA, Marcos Antônio R. da. **Previdência do Servidores Públicos**. Belo Horizonte: 2006, p. 130.

²¹ 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 - GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

TOTAL DOS APORTES PARA O RPPS	
Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras	2.492.510.585,71
Recursos para Formação de Reserva	0,00
Outros Aportes para o RPPS	0,00
Plano Previdenciário	0,00
Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro	0,00
Recursos para Cobertura de Déficit Atuarial	0,00
Outros Aportes para o RPPS	0,00

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE - 6º bimestre de 2017/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2017 (Doc. 02 p. 414-415).

O Resultado Previdenciário ilustrado no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE, referente ao período de janeiro a dezembro de 2017, informa um total negativo no confronto entre receitas e despesas previdenciárias de R\$ 2.492.510.585,75 (R\$ 2,49 bilhões), conforme a seguir resumido:

Resultado Previdenciário - Exercício 2017

(I) Receitas Previdenciárias (exceto intraorçamentárias)	2.888.270.025,40
(II) Despesas Previdenciárias (exceto intraorçamentárias)	5.380.780.611,11
Resultado Previdenciário Negativo (I-II)	(2.492.510.585,75)

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2017 (doc. 02, p. 415-417).

Análise

Preliminarmente, em teste de consistência, verificamos que os valores das linhas “Receita de Contribuições dos Segurados” e “Receitas de Contribuições Patronais” do Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias de 2017, que se afiguram como as mais relevantes das receitas, guardam correspondência com as rubricas de receitas orçamentárias 1.2.10.29.XX (que englobam contribuições de servidores em atividade, aposentados e pensionistas) e 7.2.10.29.XX (contribuições patronais sobre folha de ativos), enquanto que na parte das despesas, o total das despesas previdenciárias não caracterizadas como “intraorçamentárias”²² tem ordem de grandeza bem aproximada daquela obtida com a soma das rubricas orçamentárias 3.1.90.01 (Inativos) e 3.1.90.03 (Pensões).

O Resultado Previdenciário negativo de R\$ 2,492 bilhões teve, então, base reconhecida no e-Fisco, tendo sido superior em 18,8% ao verificado no exercício anterior (2016), no qual foi constatado resultado também negativo de R\$ 2,098 bilhões. Descontada a inflação do período medida pelo IPCA, tem-se um crescimento líquido deste resultado previdenciário negativo em 15,4% entre os dois exercícios.

²² Despesa orçamentária intraorçamentária é aquela que, embora sua natureza requeira o empenho, tem por credor órgão ou entidade submetido ao orçamento fiscal do estado de Pernambuco, o que requer classificação distinta das demais despesas orçamentárias que vertem a outros entes federativos ou a particulares em geral. Assim é efetuado porque as despesas intraorçamentárias retornam ao domínio do estado de Pernambuco, exigindo classificação que previna a informação de duplicidades por ocasião de consolidação de balanços.



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

A piora no resultado de 2017 frente ao ano de 2016 se deve ao acréscimo das despesas previdenciárias em volumes financeiros superiores às receitas de mesma origem. As despesas previdenciárias aumentaram de R\$ 4,54 bilhões para R\$ 5,38 bilhões (R\$ 840 milhões), enquanto que as receitas registraram aumento em R\$ 450 milhões, tendo passado de R\$ 2,44 bilhões para R\$ 2,888 bilhões.

Não identificamos existência de estudo, na Casa ou pela FUNAPE, que viesse a examinar com profundidade essa elevação de cerca de R\$ 840 milhões nas despesas. De toda forma, em termos relativos, essas elevações financeiras de despesas (18,56%) se mostraram praticamente equivalentes às das receitas (18,36%) nas receitas entre os exercícios cotejados. Todavia, essa proximidade de percentuais não descaracteriza o elevado grau de importância do resultado nominal deficitário, vista a sua representatividade frente à RCL estadual e sobretudo o fato de a maior parte das receitas previdenciárias do estado (R\$ 2,888 bilhões) ter origem em contribuições patronais (R\$ 1,75 bilhão destas vem da contribuição patronal) e a situação ainda requerer um complemento financeiro estadual, externo a essa receita de contribuições, em volume ainda maior (R\$ 2,492 bilhões em 2017).

No que tange ao aspecto da publicidade, o demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias do estado relativo ao exercício de 2017 observou avanço qualitativo em relação ao mesmo do exercício anterior ao corrigir uma inadequação na ilustração de dados que vinha ocorrendo há vários exercícios no que tange à inclusão dos valores complementados financeiramente pelo estado a título de DOE. Até o exercício de 2016, esses valores (que são aportados anualmente pelo estado para fins de “fechar a conta” entre receitas e despesas previdenciárias) eram inseridos no demonstrativo entre as receitas, o que induzia o leitor a acreditar que havia uma situação de equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias²³. Essa inadequação deixou de ser aplicada no demonstrativo de 2017, sendo agora informado de forma precisa o desequilíbrio entre as receitas e despesas previdenciárias do estado.

Apesar da correção acima, remanesce, como será pormenorizado no capítulo de Gestão Financeira e Patrimonial, impropriedade técnica na classificação contábil das diferenças para cobertura do déficit financeiro anuais do FUNAFIN (empenho da DOE), a qual vem sendo justificada por comando existente na legislação estadual.

O Resultado Previdenciário de 2017 negativo em R\$ 2,492 bilhões abrigou uma elevação de cerca de R\$ 394 milhões (em valor nominal) ante o que havia sido quantificado em 2016 (também negativo em R\$ 2,098 bilhões). Isto se deveu à elevação de despesas previdenciárias em montante superior à elevação das receitas, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Resultado Previdenciário (sem DOE) – Exercícios 2017/2016

²³ O demonstrativo do exercício anterior (2016) informava, em virtude da inclusão da DOE entre as receitas, que o resultado previdenciário havia sido de apenas R\$ 99,94 milhões negativos quando de fato o resultado negativo havia somado R\$ 2,098 bilhões.



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

Em valores nominais – R\$ 1,00			
Descrição	2017 (a)	2016 (b)	Varição (a –b)
(I) Rec. Previdenciárias	2.888.270.025,40	2.440.178.414,48	448.091.610,92
(II) Despesas Previdenciárias	5.380.780.611,11	4.538.269.944,46	842.510.666,65
Resultado Previdenciário Negativo (I-II)	-2.492.510.585,71	-2.098.091.529,98	-394.419.055,73

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercícios 2016 e 2017 (doc. 02, p. 415-417).

Deve-se registrar, por fim, que este resultado previdenciário efetivo, de R\$ 2,492 bilhões, foi menos sofrível do que aquele projetado para o exercício na avaliação atuarial apresentada ao final de 2016, segundo a qual foi estimado resultado previdenciário negativo de R\$ 3,19 bilhões para o mesmo ano de 2017.

Participação do resultado previdenciário anual frente a RCL estadual

Uma informação adicional trazida no Balanço Geral do Estado (doc. 2, p.31) consiste da relação percentual entre a despesa previdenciária líquida e a RCL do estado. Em termos práticos, essa relação indica “quanto da receita corrente líquida do ente federativo estaria comprometido com o pagamento da sua folha de inativos e pensionistas caso fossem desconsideradas as receitas de contribuições patronais”.

Em razão disso, essa aferição tem aproveitamento relativo, de caráter mais voltado a “comprometimento de caixa”.

O conceito de despesa previdenciária líquida foi construído a partir de norma hoje revogada contida no §2º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998 (lei das regras gerais de funcionamento de regimes próprios de previdência), que assim dispunha que “*entende-se, para os fins desta lei, como despesa líquida a diferença entre a despesa total com inativos e pensionistas dos regimes próprios de servidores públicos e militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados*”. Com base nesse conceito, ainda é comum aos entes federativos construírem índice relacionando essa “despesa previdenciária líquida” às suas respectivas RCL.

Em 2017, o estado de Pernambuco trouxe em seu Balanço Geral a relação percentual entre essa despesa previdenciária líquida e a sua RCL, revelando um percentual de 19,8% (obtido da divisão de R\$ 4,265 bilhões de despesas previdenciárias líquidas pelo R\$ 21,512 bilhões de RCL no exercício), sendo ali correlacionado esse percentual aos correspondentes de quatro anos anteriores (2013 a 2016).

Deve-se advertir, contudo, que, por não contemplar parcela significativa de receita previdenciária (prevista na Constituição), a despesa previdenciária líquida **pode induzir a coletividade a erro**, aceitando o dado como “sinônimo” de resultado previdenciário anual. E de fato, inexistindo no seu cálculo a parcela das receitas patronais (de previsão constitucional), a despesa previdenciária líquida tem resultado sempre mais “alarmista” do que o do resultado previdenciário líquido.



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

Mesmo assim, dado que esse percentual indicou intenso crescimento nos exercícios trazidos (14,8% em 2013 e 19,8% em 2017), e que antes disso seu comportamento se mostrava mais linear, reproduzimos a seguir o referido quadro trazido no Balanço Geral do Estado (anos de 2013 a 2017) acrescentando a ele os percentuais correspondentes aos anos de 2010, 2011 e 2012, numa série histórica de oito exercícios, conforme abaixo demonstrado:

Despesa Previdenciária líquida/RCL do RPPS Pernambuco – 2010 a 2017 Em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Benefícios (I)	2.336	2.626	3.010	3.339	3.825	4.243	4.538	5.380
Contribuições dos segurados (II)	559	583	684	754	862	924	863	1080
Compensação Prev. entre Regimes (III)	7	7	7	8	14	11	11	12
Outras Receitas Previdenciárias (IV)*	27	19	21	21	20	22	18	23
Desp. Prev. Líquida (V= I-II-III-IV)	1.743	2.017	2.298	2.556	2.929	3.286	3641	4.265
RCL LRF (VI)	12.436	14.553	15.613	17.174	18.475	19.648	20853	21512
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	14,0%	13,9%	14,7%	14,9%	15,9%	16,7%	17,5%	19,8%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2017 (colunas 2013 a 2017) + Balanços Gerais do Estado de 2008 a 2012. 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.

Conforme se verifique que o percentual acima mede mais capacidade de caixa do que situação financeira do sistema, preferimos realizar a relação da RCL estadual com o resultado previdenciário líquido (que é negativo há vários anos). Quando, então, é calculada a relação percentual entre esse resultado previdenciário negativo (R\$ 2,492 bilhões), no numerador, e a RCL estadual, no denominador, obtém-se percentual de 11,58% para 2017. A melhor interpretação desse percentual, contudo, é possibilitada na verificação de uma série histórica anterior, também de oito anos, como abaixo ilustrado:

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS Pernambuco – 2010 a 2017 – em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Resultado Previdenciário Negativo	798	996	1.169	1.257	1.428	1.745	2.098	2.492
RCL LRF (VI)	12.436	14.553	15.613	17.174	18.475	19.648	20.853	21.512
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	6,42%	6,84%	7,49%	7,32%	7,73%	8,88%	10,06%	11,58%

Fonte: Elaboração Própria, com base nos Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2017 (colunas 2013 a 2017) + Balanços Gerais do Estado de 2008 a 2012, além dos RGFs de 3º quadrimestre (para coleta das RCL anuais).

Verifica-se que tanto o primeiro dos quadros, que expõe a relação da despesa previdenciária líquida/RCL, trazido no Balanço Geral do Estado, quanto o seguinte, que indica a relação do resultado previdenciário negativo/RCL, construído nesse relatório, informam que os compromissos previdenciários do estado passaram a crescer de forma expressiva a partir de 2014.



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

Chama atenção o fato de que o cenário do RPPS no estado é o de ausência de implantação de medidas de segregação de massas previdenciárias e de regime de capitalização para novos servidores. Ou seja, o cenário é de **manutenção de crescimento indefinido de obrigações superiores ao teto do RGPS**, cujos efeitos são visíveis sobretudo a partir do ano de 2014. As alíquotas previdenciárias dos últimos vinte anos no estado foram majoradas nos anos de 2000, 2005 e 2010, quer para o servidor/governo, quer apenas para o governo (encargo patronal), cumprindo efeito apenas temporário, de com nítido esgotamento em alguns anos, quando então se verifica a necessidade de uma nova elevação caso se deseje “conter o nível de desequilíbrio”.

É certo que se as medidas de segregação de massas previdenciárias e de regime de capitalização para novos servidores houvessem sido implantadas, os resultados previdenciários teriam sofrido adicionalmente perdas resultantes de quedas de arrecadação em alguns pontos percentuais, mas, em compensação, a transição do modelo de repartição simples e o de capitalização que dele se espera já teria sido deflagrada, dando uma noção mais precisa à Administração estadual dos recursos que efetivamente lhe são disponíveis na sua gestão financeira atual, além de uma perspectiva de equacionamento da dívida para alguns anos adiante.

A nosso ver, os números e percentuais dos dois quadros acima ratificam a conclusão de que elevações de alíquotas previdenciárias sem adoção de medidas que efetivamente ofereçam equacionamento da dívida atuarial cumprem função financeira meramente temporária, bem como, quanto mais se aguarda para dar-se início a tais medidas, mais se dificulta o período de transição entre os modelos de repartição e o de capitalização necessário à minoração dos efeitos previdenciários, porque, enquanto se aguarda “o melhor momento para iniciar o processo”, os patamares do déficit anual tendem a aumentar.

9.2.2 Investimentos e rendimentos no exercício

Quanto aos **investimentos do RPPS/PE**, observa-se que o *saldo ao final de 2017* (R\$ 7,247 milhões) sofreu redução de 89,85% em relação ao saldo final de 2016 (R\$ 64,97 milhões). Em consequência disso, os **rendimentos auferidos**²⁴ em 2017 (R\$ 6,09 milhões) também se mostraram significativamente inferiores aos obtidos em 2016 (R\$ 16,13 milhões), tendo apresentado redução de 62,25% frente aos rendimentos auferidos no exercício anterior.

Análise

Nota-se em relação ao saldo em Investimentos do FUNAFIN que dois anos antes (final de 2015), os valores ali disponíveis de R\$ 140,53 milhões já demonstravam pouca representatividade no que tange ao porte econômico daquele Sistema (resultado anual de R\$ 2,49 bilhões e déficit atuarial futuro em 75 anos superior a R\$ 200 bilhões),

²⁴ 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 - GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

tendo sido, por fim, quase que integralmente consumido em dois exercícios, conforme tabela a seguir:

Em R\$

Ano	Saldo Investimentos
2015	140,53 milhões
2016	64,97 milhões
2017	7,25 milhões

Fonte: e-Fisco

Embora a redução acima seja bastante representativa (redução de 94,84% no saldo de Investimentos vinculados ao FUNAFIN em apenas dois anos), ela apenas reflete como dado adicional a delicada situação previdenciária do estado, posto que a manutenção do saldo de Investimentos intacto nesses dois anos teria demandado aportes efetuados maiores para cobrir as insuficiências do sistema. Assim reconhecido, tais aportes teriam sido, ao invés dos R\$ 4,59 bilhões efetuados em 2016 e 2017, de R\$ 4,72 bilhões no período (o estado teria que ter aportado R\$ 130 milhões adicionais ao total que aportou). Ou seja, o esgotamento das últimas reservas de investimentos do sistema ratifica a falta de capacidade financeira do modelo atual.

9.3. Análise Atuarial do RPPS/PE

Além da avaliação financeira (que enfoca a situação de equilíbrio/desequilíbrio momentâneo entre receitas e despesas), necessário nos termos à análise atuarial requerida pela Lei Federal nº 9.717/1998, cuja periodicidade é anual e cuja finalidade é advertida no art. 1º, inciso I, da Portaria MPS nº 403/2008, qual seja: a 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”.

Usualmente falando, a análise atuarial aponta em quanto o sistema encontre-se superavitário ou deficitário em suas perspectivas de arrecadação e desembolso no período futuro (convencionado internacionalmente como 75 anos), nas regras implantadas no tempo presente.

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 2018 a 2093, bem como os **resultados previdenciários anuais**. Depois, os principais **dados estatísticos da base cadastral** em 31.12.2017.

Ao final, destacam-se os principais dados da avaliação atuarial efetuada ao final de 2017, quando então é aferida a perspectiva de concretização de tal avaliação, especialmente quando comparadas as distorções havidas nas últimas cinco avaliações atuariais (2012 a 2016).



9.3.1 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.²⁵

Para algumas hipóteses atuariais existem imposições normativas para adoção de parâmetros mínimos, estabelecidos atualmente na Portaria MPS nº 403/2008, a saber:

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

²⁵ 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 - GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

para operacionalização da compensação previdenciária com os regimes de origem. (grifo nosso)

§ 1º a 4º *Omissis.*

§ 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:

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.25, 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 não adoção da hipótese de reposição de massa de segurados (novos entrados ou gerações futuras), considerando apenas os atuais servidores ativos, inativos e pensionistas. Até 2013, quando se utilizava essa hipótese, considerava-se que para cada servidor que se aposentasse entraria um novo servidor. Em reunião na FUNAPE no dia 17/08/2018, foi esclarecido a ausência de reposição decorreu de orientação extraída da Portaria MPS nº 21/2013.

Outra mudança de critério destacada na Portaria MPS nº 21/2013, alterando o art. 21, § 3º, inciso I da Portaria MPS nº 403/2008, foi a definição de que os estados que não possuem Plano Previdenciário passassem a adotar a taxa atuarial de 0% ao ano aos



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

seus planos financeiros, já a partir da avaliação atuarial de 31.12.2014, enquanto nas avaliações anteriores a 2014 eram admitidas taxas de até 6% ao ano, mudança tal que alcançou o balanço financeiro e projeções atuariais das receitas e despesas do Plano Financeiro, como o FUNAFIN.

A aplicação dessas duas regras impacta fortemente nas projeções futuras, especialmente a adoção da taxa atuarial de 0% ao ano, a qual tende a superdimensionar o passivo atuarial estimado pelos entes públicos, ao contrário do efeito mitigador existente quando eram permitidas taxas de desconto de até 6% ao ano, quando visto o tempo futuro de 75 anos aplicado na projeção. Não por acaso, quando da modificação do critério de taxa atuarial, 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), estando, já ao final de 2017, avaliado em R\$ 267,75 bilhões.

Já a premissa de ausência de novos entrados aos planos financeiros transparece bem aplicável **nas hipóteses em que coexiste, em paralelo a este, um plano previdenciário em operação**. De fato, se em 1º de janeiro do ano seguinte ao da avaliação houvesse a composição de nova massa de segurados submetida a plano previdenciário (ou já houvesse esse grupo constituído anteriormente a isso), inexistiria perspectiva de ingresso de novo participante ao plano financeiro, e nessa hipótese, as projeções efetuadas na referida avaliação teriam boa margem de concretização.

Por fim, destacam-se as tábuas biométricas utilizadas nessa avaliação atuarial, as quais 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.

Conforme mencionado na avaliação atuarial (doc. 25, p. 24) foram utilizadas as seguintes *tábuas biométricas*:

- a) Mortalidade Geral e de Inválidos (valores de q_x e q_x^i): IBGE-2015 (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.



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

9.3.2 Balanço Atuarial em 31.12.2017

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.

O Balanço Atuarial tem finalidade diversa, portanto, do demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias trazido no item 9.3, porque este demonstrativo cuida tão somente das receitas e despesas verificadas no ano findo, enquanto o Balanço Atuarial procura mensurar, a valor presente, os valores recebíveis e compromissos a cumprir no tempo futuro. Essas diferenças são esquematizadas no quadro a seguir:

Demonstração	Demonstração do Resultado Previdenciário	Balanço Atuarial
O que afere	Resultado Previdenciário do exercício findo	Provisão matemática para o tempo futuro (75 anos)
Em que se baseia	Receitas e Despesas já realizadas	Valores a Pagar e a Receber projetadas
Qual o foco principal	Financeiro	Atuarial

Fonte: elaboração própria

O Balanço atuarial do RPPS/PE - em 31.12.2017 (doc. 25, p. 27) registra um déficit atuarial de R\$ 221,77 bilhões, conforme adiante reproduzido:

Balanço Atuarial do RPPS/PE (FUNAFIN) - em 31.12.2017

Em R\$

1. ATIVO		2. PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições		Valor Presente dos Benefícios Concedidos	
Item	Valores	Item	Valores
Sobre Remunerações	34.558.572.533,99	Aposentadorias	67.836.221.781,08
Sobre Benefícios	8.771.059.623,50	Pensões	26.447.241.043,43
Compensação Financeira	2.652.624.326,96	Valor Presente dos Benefícios a Conceder	
Patrimônio	0	Aposentadorias	152.192.647.049,25
Déficit Atuarial	221.773.960.316,82	Pensões	21.280.106.927,51
TOTAL	267.756.216.801,27	TOTAL	267.756.216.801,27

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2017 (doc. 25, p. 27).

O Balanço Atuarial acima oferece as seguintes informações:

- O custo da totalidade das despesas com aposentadorias e pensões (concedidas e a conceder), pelos próximos 75 anos, a valor presente (31/12/2017), foi estimado no montante de R\$ 267,75 bilhões, que representa o Passivo Atuarial do RPPS/PE; esse valor, em valores nominais, foi superior em 14,97% aos R\$ 232,88 bilhões apurados ao final do ano anterior (variação real de 11,68%, quando descontado o



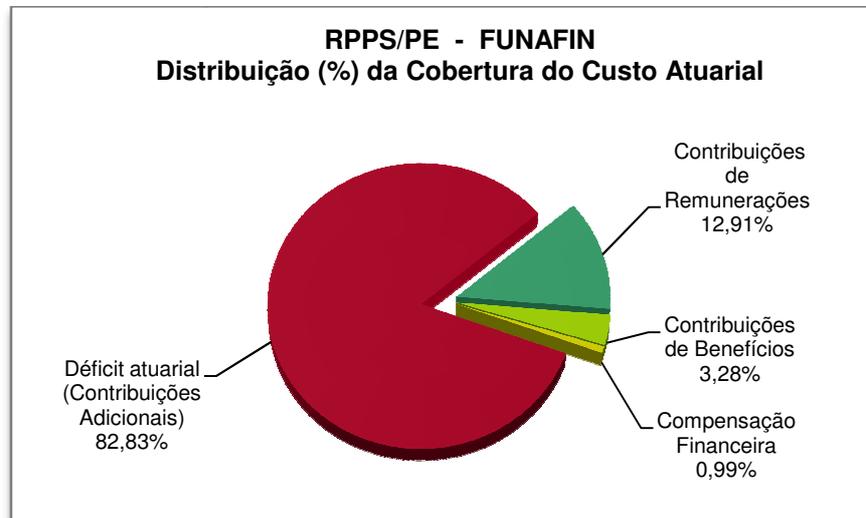
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

IPCA do ano de 2017); parte considerável do custo é de curto prazo, formada, entre outros fatores, pelo quantitativo de 20.406 servidores, em set/2017, que já reuniam ou estavam prestes a reunir as condições de pedido de aposentadoria (servidores iminentes da aposentadoria) em no máximo quinze meses. Esse número foi reduzido em 6,66% em relação ao quantitativo de 21.861 apurados em set/2016;

2. Já 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, foi estimado em R\$ 45,98 bilhões em 31.12.2017, valor superior em 17,31% aos R\$ 39,20 bilhões que haviam sido estimados ao final do ano anterior; deste total, a parte prevalente é formada pelas contribuições previdenciárias incidentes sobre remunerações dos servidores ativos (estimadas em R\$ 34,56 bilhões), sendo composta de R\$ 23,04 bilhões das contribuições patronais esperadas (alíquota de 27%) e de R\$ 11,52 bilhões a projetada para contribuições dos servidores (submetidas à alíquota de 13,5%)²⁶; as demais receitas projetadas são compostas pelas contribuições incidentes sobre os benefícios de aposentadorias e pensões, estimadas em R\$ 8,77 bilhões, e os recursos oriundos da compensação financeira entre regimes de previdência (RPPS e RGPS), previstos em R\$ 2,65 bilhões;
3. O déficit atuarial de R\$ 221,77 bilhões é, então, resultado da diferença negativa entre o Valor Presente das Contribuições (R\$ 45,98 bilhões) e o Valor Presente do Passivo Atuarial (R\$ 267,75 bilhões); o valor do déficit atuarial estimado ao final de 2017 foi superior em 14,49% ao valor estimado em 2016, que era de R\$ 193,69 bilhões;
4. Esse déficit atuarial (R\$ 221,77 bilhões) equivale a 82,83% do custo atuarial (R\$ 267,75 bilhões), sendo, no atual regramento, de responsabilidade de aporte pelo estado de Pernambuco no tempo futuro;

Graficamente, então, o Balanço atuarial projeta a seguinte perspectiva futura de custeio do sistema pelos próximos 75 anos seguindo o regramento atual:

²⁶ Como verificado na avaliação atuarial FUNAFIN em 31/12/2017, doc. 25, p. 27.



Fonte: Balanço Atuarial do RPPS/PE - em 31.12.2017 (doc. 25, p. 27)

Nota: O percentual de 12,91% das contribuições sobre remunerações é obtido do somatório das contribuições programadas dos servidores e da contribuição normal (patronal) do Estado.

Análise

Como dito no ponto 1 do item 9.3.2. anterior, o aumento de R\$ 28,08 bilhões (em valor nominal) havido entre o déficit apurado no Balanço Atuarial de 31.12.2017 (R\$ 221,77 bilhões) com o registrado na avaliação anterior (R\$ 193,69 bilhões)²⁷ contempla 14,97% de elevação, percentual esse significativamente acima dos índices de inflação do exercício de 2017 (como exemplo, o IPCA, que alcançou 2,9473% no ano).

O percentual de 14,97% também foi superior à variação nominal salarial de pessoal do Poder Executivo do estado em 2017, a qual, segundo dados fornecidos pela Secretaria de Educação relativos aos meses de setembro/2016 e setembro/2017 (usados como base da avaliação atuarial), teria alcançado 9,23% entre os servidores em atividade e 14,01% entre inativos e pensionistas do Poder Executivo.

O percentual trazido pela avaliação atuarial diverge desses percentuais não apenas porque engloba os Poderes, mas sobretudo porque apenas parte da remuneração dos servidores em atividade é considerada na definição de remuneração média para fins de avaliação previdenciária (as parcelas retiráveis por ocasião da aposentadoria não são consideradas). Há ainda o fator quantitativo do conjunto de servidores em atividade e de beneficiários. Assim, toda a projeção futura indicada no balanço atuarial está sujeita a ser impactada com percentuais mais próximos aos verificados nos proventos e pensões, e, no que tange aos servidores em atividade, ao nível médio de remuneração dos que já cumpriram os requisitos de aposentadoria (iminentes de aposentadoria), desconsideradas as parcelas retiráveis. De fato, quando adicionados esses fatores, a avaliação atuarial de

²⁷ Conforme consta do Capítulo de Previdência integrante do Relatório de Contas do Governo - Exercício 2016 (doc.25). Também disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/relatorio-de-contas-do-governo>



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

31/12/2017 apontou variações percentuais de 14,52% na remuneração média dos Ativos e uma variação nominal de 12,27% para os proventos/pensões entre setembro/2016 e setembro/2017.

De todo modo, quando é descontada a inflação do ano de 2017, medida pelo IPCA, a elevação nominal de 14,97% do déficit atuarial revela um aumento efetivo de 11,68%, posto que, se fosse aplicada a inflação do período de 2017 ao déficit estimado ao final de 2016, tal déficit, a valores atualizados a 31/12/2017, seria de R\$ 239,75 bilhões (variação de 2,9473% do IPCA-2016).

No que toca ao número de aposentadorias iminentes, entendemos que uma das razões de ter havido redução nesse quantitativo em 2017, ao contrário de anos anteriores (quando havia delineada tendência de aumento), consistiu nos intensos movimentos legislativos nacionais verificados entre o final de 2016 e todo o exercício de 2017 tendentes a nova Reforma de Previdência, os quais impulsionaram os servidores a requerer aposentadoria logo após o cumprimento dos requisitos, bem como aqueles com requisitos já cumpridos anteriormente, embora a referida Reforma culminasse não concretizada. Essa tendência é verificada a partir do crescimento substancial, já a partir do segundo semestre de 2016, do número de servidores aposentados no estado, conforme trazido no Capítulo de Gestão Administrativa, e abaixo é reproduzido:

Servidores aposentados no estado – últimos cinco anos

2013	2014	2015	2016	2017
2.938	3.459	2.544	4.289	5.096

Fonte: Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco

Assim, o acréscimo na solicitação de aposentadorias no estado já havia sido iniciado a partir do final do ano de 2016, só chegando, no então, a promover redução líquida no número de aposentadorias iminentes em 2017 porque só no referido exercício de 2017 que o número de aposentadorias concedidas se mostrou maior ao número de servidores que preencheram os requisitos à sua requisição no mesmo exercício.

9.3.3 Projeções atuariais - 2018/2093

A avaliação atuarial efetuada com data-base de 31/12/2017, juntada pelo FUNAPE em sua prestação de contas anual (processo TCE nº 18100669-8), e também incluído no presente processo (doc. 24), traz quadro demonstrativo contendo a projeção das receitas e despesas previdenciárias do estado para os próximos 75 anos (2018 a 2093). Nele são projetadas receitas com tendência de queda progressiva e exaurimento por completo a partir de 2057, bem como despesas crescentes até 2029 e posterior queda até exaurimento apenas após 2093.

Abaixo são reproduzidas as linhas pertinentes aos cinco primeiros exercícios subsequentes a 2017 (2018 a 2022) e, posteriormente a isso, linhas com intervalo médio de dez anos na projeção futura:



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

Ano	Repassé Contribuição Patronal (a)	Receitas Previdenciárias (b)	Despesas Previdenciárias (c)	Resultado Previdenciário (a+b-c)
2018	1.537.243.294,12	768.621.647,06	5.911.696.157,27	(3.605.831.216,09)
2019	1.491.318.423,00	745.659.211,50	5.994.639.427,38	(3.757.661.792,88)
2020	1.430.784.517,81	715.392.258,90	6.119.359.077,58	(3.973.182.300,87)
2021	1.365.088.492,54	682.544.246,27	6.251.588.168,87	(4.203.955.430,06)
2022	1.304.926.522,79	652.463.261,39	6.351.189.452,58	(4.393.799.668,40)
...				
2031	830.466.372,45	415.233.186,23	6.496.220.465,79	(5.250.520.907,11)
2042	248.682.769,29	124.341.384,65	5.927.277.131,65	(5.554.252.977,71)
2052	1.033.856,13	516.928,06	4.248.169.689,91	(4.246.618.905,72)
2056	7.396,63	3.698,32	3.346.817.390,33	(3.346.806.295,38)
2057	0,00	0,00	3.133.665.922,58	(3.133.665.922,58)
2066	0,00	0,00	1.515.003.001,78	(1.515.003.001,78)
2075	0,00	0,00	513.887.065,56	(513.887.065,56)
2084	0,00	0,00	83.008.333,45	(83.008.333,45)
2093	0,00	0,00	3.200.863,21	(3.200.863,21)

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2017 (doc. 26, p. 30-31).

Vistos assim, a primeira informação é de que, **da forma projetada**, as receitas apresentariam redução contínua até 2056 (R\$ 2,24 bilhões em 2018, R\$ 1,96 bilhão em 2022, R\$ 1,24 bilhão em 2031, R\$ 373 milhões em 2042 e apenas R\$ 11 mil em 2056), com extinção em sua totalidade a partir de 2057. Por sua vez, as despesas previdenciárias teriam crescimento contínuo até 2031, quando então atingiriam seu ápice para em seguida sofrerem reduções sequenciadas até o seu exaurimento apenas após o ano de 2093.

O quadro acima, que consta da avaliação atuarial apresentada pelo estado com data-base dezembro/2017 (doc. 25, pg. 30-31)²⁸, só é compreensível em toda a sua inteireza quando reconhecidas as premissas aplicadas e quando visto em conjunto com outros quadros constantes da mesma avaliação atuarial, às páginas 33 a 36, **quadros estes que não são objeto de publicação no RREO**.

Análise preliminar

Preliminarmente, há que se criticar o formato de apresentação adotado para a demonstração de projeção atuarial, recomendando a sua modificação, tendo em vista que o atualmente empregado traz perda de transparência de informações quando deixa de

²⁸ Os dados constantes do quadro não coincidiram com o que o estado publicou em meio ao RREO do 6º bimestre/2017. Em reunião ocorrida na FUNAPE no dia 17/08/2018 foi-nos informado que o quadro publicado no RREO vem reproduzindo os dados do ano imediatamente inferior, em razão do que a projeção validada pelo estado para o ano seguinte seria a que consta da avaliação atuarial e não a publicada no DOE.



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

apresentar de forma seccionada as receitas de compensação financeira obtidas pelo estado junto a regimes de Previdência e as contribuições previstas sobre os beneficiários cujos proventos e pensões ultrapassam o teto do RGPS.

As receitas de compensação previdenciária são previstas nos arts. 201 e 202 da CF, tendo sido operacionalizadas a partir da lei federal nº 9.796/1999. Já as receitas de contribuições oriundas dos beneficiários somente passaram a ser possibilitadas e efetivadas a partir da EC 41/2008.

Quando tabulados os dados trazidos na avaliação atuarial (doc.25, p. 35), conclui-se que essas duas parcelas de fato são contempladas na projeção, mas culminam inseridas não em colunas específicas de receitas, mas sim como dedução na coluna de despesas previdenciárias no demonstrativo de projeção atuarial contida no mesmo documento à pág. 30. Viu-se nesse contexto que a normatização infralegal que regula a matéria não estabelece modelo padrão para as avaliações a serem publicadas pelos entes federativos, havendo aqueles que as publicam em formato de quatro colunas de receitas e outros que publicam apenas em duas (as contribuições de servidores em atividade e patronais incidentes sobre esses vínculos), restando às receitas de compensação e de contribuições dos beneficiários uma participação implícita, de forma embutida e dedutiva, nas despesas previdenciárias futuras. O formato adotado pelos entes federativos, na prática, é definido segundo o critério utilizado pela empresa de atuária contratada.

Para melhor visualizar-se a questão, mostramos a seguir qual foi a projeção atuarial de fato realizada para as receitas e despesas ao final do exercício de 2017 para o ano de 2018 e como ela culminou espelhada na avaliação contida no RREO.

Valores Considerados pelo atuário (constam da avaliação atuarial)

Ano	Repasse Contribuição Patronal (a)	Receitas Previdenciárias (b)	Receitas contribuições beneficiários (c)	Receitas compens. RGPS (d)	Despesas Previdenciárias (e)	Resultado Previdenciário (a+b+c+d-e)
2018	1.537.243.294,12	768.621.647,06	214.075.920,69	19.154.725,42	6.144.926.803,38	(3.605.831.216,08)

Fonte: avaliação atuarial FUNAFIN de 31/12/2017, doc. 25, p. 35

Projeção final (publicada)

Ano	Repasse Contribuição Patronal (a)	Receitas Previdenciárias (b)	Despesas Previdenciárias (e)	Resultado Previdenciário (a+b+c+d-e)
2018	1.537.243.294,12	768.621.647,06	5.911.696.157,27	(3.605.831.216,08)

Fonte: avaliação atuarial FUNAFIN de 31/12/2017, pág. 30; e RREO 6º bimestre/2017

A soma aritmética entre a parcela negativa de R\$ 6,14 bilhões, projetada para as despesas dos próximos 75 anos, com as parcelas positivas de R\$ 214,07 milhões e de R\$ 19,15 milhões, estimadas para as receitas de beneficiários e de compensação previdenciária respectivamente, perfaz exatamente os R\$ 5,91 bilhões informados na coluna “despesa previdenciária” na demonstração publicada.



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

Embora não haja alteração do resultado previdenciário da forma utilizada, inequívoca a perda de transparência do modelo efetuado, especialmente porque a uma análise preliminar pode-se interpretar que o atuário previu despesas de R\$ 5,91 bilhões para o exercício quando de fato este previu número maior, de R\$ 6,14 bilhões. Da mesma forma, pode-se induzir o intérprete a concluir equivocadamente que as receitas de compensação previdenciária e de contribuições dos beneficiários foram desconsideradas da projeção. É essa, aliás, a primeira impressão natural de quem visualiza o quadro de projeção publicado pelo estado quando percebe apenas duas colunas de receitas (receitas patronais e de servidores) e a exata proporção de 2 para 1 havida entre elas, proporção que ilustra o efeito das alíquotas de 27% e de 13,5% aplicadas sobre a mesma base de cálculo²⁹.

Em 2017, por exemplo, o e-Fisco informa que o estado de Pernambuco auferiu R\$ 12,02 milhões de receitas de compensação previdenciária e outros R\$ 169,68 milhões de receitas advindas de beneficiários (aposentados ou pensionistas) cujos proventos/pensões ultrapassaram o teto do RGPS. Esses valores têm relevância suficiente a justificar sua apresentação em coluna apartada no demonstrativo (e não como fatores dedutivos de despesa, até mesmo para não distorcê-las), tendo representado 0,446% e 6,306% das receitas de contribuições ordinárias de servidores efetivos e patronais.

Sugerimos, portanto, o desmembramento da coluna “despesas previdenciárias” em três colunas correspondentes as informações que atualmente nela são agregados, de forma a não mais embutir nela as informações de receitas de compensação previdenciárias e de contribuições de beneficiários.

Adicionalmente, sugerimos a modificação da nomenclatura adotada nas colunas do referido quadro. Quando se percebe que o título “repasso contribuição patronal” (coluna “a”) de fato representa as receitas de contribuições patronais advindas dos servidores em atividade, imagina-se que o título “receitas contribuições patronais”, que contempla as palavras-chaves essenciais, poderia ilustrar melhor ao leitor a informação pretendida. Semelhantemente, a coluna “b”, que no demonstrativo é denominada como “receitas previdenciárias” seria, em nosso entendimento, melhor evidenciada com o título “receitas servidores ativos” pelo fato de comportar apenas a parte advinda dos servidores em atividade.

Análise material

Vencida a questão da **forma**, deve-se avançar ao aspecto **material** da projeção, para se examinar objetivamente se o resultado previdenciário projetado tem perspectivas de concretização no tempo futuro.

Em nosso entendimento, a demonstração de projeção atuarial culmina não representando com integridade o resultado previdenciário do estado para os exercícios futuros por partir de premissas que não foram e não possuem ainda perspectivas reais de

²⁹ As receitas previdenciárias de origem patronal ordinária são calculadas à base de 27% da folha de servidores ativos do estado, enquanto que as correspondentes vindas dos servidores em atividade representam 13,5% da mesma base de cálculo, o que oferece a relação exata



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

concretização ao longo do tempo, quais sejam: a de que inexistirão novos ingressos de servidores no plano financeiro FUNAFIN e a de que a segregação de massas é iminente (o modelo “sugere” que haverá coexistência com plano previdenciário paralelo já no dia 1º de janeiro do exercício seguinte). A ausência de implantação da segregação de massas e do regime de capitalização decorrente, na prática, desconstroem tais premissas.

Outro aspecto adicional que distancia os números projetados dos valores verificados de fato consiste no princípio do conservadorismo aplicado à matéria. Sabe-se, por exemplo, que mantido o regramento atual, há possibilidade quase nula de os 20.406 de servidores iminentes de aposentadoria requererem-na em conjunto no prazo de um ou dois anos (porque o abono de permanência vem obtendo bons níveis de retardamento do requerimento), mas as avaliações atuariais partem da premissa de considerar que tais requerimentos ocorrerão nesse período, o que de pronto funciona como vetor de subdimensionamento das receitas e de superdimensionamento de despesas do FUNAFIN (em requerendo aposentadoria, o servidor que recebe abaixo do teto do RGPS deixa de contribuir para o sistema e ainda cria despesa previdenciária no pagamento de seu benefício).

Por tal razão (do conservadorismo aplicado às projeções da área), e da ausência de requerimento de aposentadorias iminentes, as projeções culminam apresentando quadro mais pessimista do que o revelado logo em seguida.

A ausência de atualização monetária, vista de forma isolada, não chega a distorcer informações da projeção porque funciona no mesmo sentido para receitas e despesas (a menor, para ambas), bastando ao intérprete compreender que quando a avaliação projeta num momento futuro um número maior em 10% ao veiculado em 2018 ela está informando que haverá um sobrepeso efetivo de 10% naquele item em relação à atualidade, independentemente do valor e poder de compra da moeda nacional daquele momento futuro.

Foi dito que da forma projetada, as receitas apresentam redução contínua até 2056 (R\$ 2,30 bilhões em 2017, R\$ 1,55 bilhão em 2027, R\$ 829 milhões em 2037, R\$ 119 milhões em 2046 e R\$ 11 mil em 2056), com extinção em sua totalidade a partir de 2057, porque, na premissa utilizada, não haveria mais qualquer servidor em 2057 dentre os atualmente vinculados ao FUNAFIN contribuindo para este. **Sabe-se, todavia, que esse declínio e posterior exaurimento de receitas não se confirmará no tempo se o estado continuar repondo servidores ao FUNAFIN.** É óbvio, portanto, que o cenário projetado na avaliação atuarial só ocorrerá se o estado implantar o fundo previdenciário no curto prazo, ao qual seriam encaminhados todos os novos servidores empossados após a sua efetiva implementação.

Portanto, enquanto perdurar a falta de implementação do FUNAPREV no estado, a previsão oferecida anualmente pelo estado para as receitas tem aproveitamento restrito ao curtíssimo prazo (até dois ou três anos), passível ainda de reconsideração no que tange às reposições efetuadas. Ou seja, há uma grande distorção na projeção de receitas, que é progressiva em sua ordem de grandeza, ano a ano, no tempo futuro.



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

Já para as *despesas previdenciárias*, há um aproveitamento mais significativo da projeção, embora com alguma margem de superdimensionamento destas no curto prazo pelo conservadorismo aplicado às aposentadorias iminentes. Entendemos como mais aproveitável a conclusão verificada na projeção de que haverá elevações contínuas da despesa previdenciária até 2031, quando então haveria o ápice de despesas³⁰. A partir daí, a confirmação do declínio gradual projetado também depende da implantação da segregação de massas no tempo presente. Noutras palavras, a queda das despesas projetadas para as décadas posteriores ao ano de 1931 só ocorrerá de fato se não continuarem a ser inseridos, **na atualidade**, novos servidores nesse fundo financeiro.

Conclui-se então que o modelo adotado (que é o autorizado pela Portaria MPS nº 403/2008, após a sua atualização pela Portaria MPS nº 21/2013) somente mostra coerência fática quando correlacionado a situações fáticas em que já houve implantação da segregação de massas previdenciárias ou se está no início dela, condição tal diferente da atualmente vivenciada no estado de Pernambuco, onde os novos servidores admitidos permanecem vindo a integrar o fundo financeiro (FUNAFIN) e não o fundo previdenciário.

9.3.4 Estatísticas da massa

Os resultados obtidos na avaliação atuarial do exercício de 2017 originaram-se dos dados cadastrais posicionados de servidores de 30.09.2017. São reproduzidos e analisados a seguir alguns dados estatísticos dessa base cadastral.

a) Médias gerais dos servidores ativos e beneficiários

A avaliação atuarial juntada à prestação de contas 2017, efetuada com data-base de 30/09/2017, oferece tabela contendo o valor da remuneração média dos segurados ativos e do benefício médio concedido pelo RPPS em 2017, ao lado do quantitativo de servidores ativos e beneficiários.

Item	Ativos	Beneficiários*	Total
Quantitativo de ativos/beneficiários	102.819	91.188	194.007
Remuneração média/Benefício médio – em (R\$)	5.019,97	4.408,60	4.732,61

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2017 (doc. 25, p. 4)

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

Análise

Verificou-se que os dados ilustrados na avaliação atuarial de dezembro/2017 tiveram suporte em base cadastral mantida pela FUNAPE, de acordo com banco de dados apresentado a esta equipe de auditoria em 06/08/2018. Verificações preliminares indicam que constam na referida base conta servidores em atividade, aposentados e

³⁰ Segundo a projeção, o total das despesas previdenciárias em 2031 será de R\$ 6,86 bilhões. Esse número deve ser entendido quando desconsiderada a inflação. Ou seja, a projeção efetuada é a de que a despesa previdenciária de 2031 terá um peso 11,7% superior ao que o FUNAFIN arcará em 2018.



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

pensionistas com registro original nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do TCE-PE e MPPE.

Vistos isoladamente no exercício ou em comparativo com os equivalentes constantes da avaliação atuarial do ano anterior (2016), os dados do quadro acima permitem os comentários a seguir:

- o quantitativo de beneficiários (aposentados e pensionistas do FUNAFIN), em uma década, passou de 40,2% da população total de ativos, inativos e pensionistas (dados de 2008) para 47,00% da população total de 194.007 pessoas vinculadas ao plano previdenciário ao final de 2017.
- 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 2017 corresponde a 1,12 beneficiários do sistema. Esse coeficiente, que no ano anterior era de 1,14, foi alterado graças à elevação do número de beneficiários em 2.114 pessoas, aumento quantitativo esse superior aos 873 servidores ativos a maior no final de 2017 em relação ao final de 2016;
- 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\$ 5.019,97) revela-se 13,86% superior ao valor do benefício médio (R\$ 4.408,60), tendo tais valores crescido, respectivamente, 12,69% e 11,20% em relação ao ano anterior;

Em relação à linha “quantitativos de ativos/beneficiários”, os números refletem a posição da competência setembro/2017, de modo que pequenas diferenças entre os quantitativos trazidos no Capítulo Gestão Administrativa, que espelha a posição dezembro/2017, devem ser tidos como normais. Também em decorrência disso, a informação contida nas linhas “remuneração média” e “benefício médio”, correspondem não à média mensal anual no exercício, **mas apenas à média salarial no mês de setembro/2017**, conforme depreendido do Ofício FUNAPE nº 0265/2018 (doc. 23).

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

A avaliação atuarial do RPPS do exercício de 2017 – que em relação a quantitativo de servidores deve ser considerada 30/09/2017 – informa que do quantitativo total de 194.007 segurados ativos e beneficiários vinculados ao RPPS/PE (FUNAFIN), 102.819 eram servidores ativos, 66.722 aposentados e 22.352 pensionistas, como evidenciado na tabela a seguir:

Quantitativo de segurados ativos e beneficiários do RPPS/PE – em 31.12.2017				
Poder/Órgão	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Executivo	93.494	67.790	20.996	182.280
Judiciário	7.259	826	711	8.796
Legislativo (ALEPE)	322	185	183	690
Ministério Público	1.093	182	119	1.394
Tribunal de Contas	651	141	55	847
TOTAL	102.819	69.124	22.064	194.007

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2017 (doc. 25, p. 14).

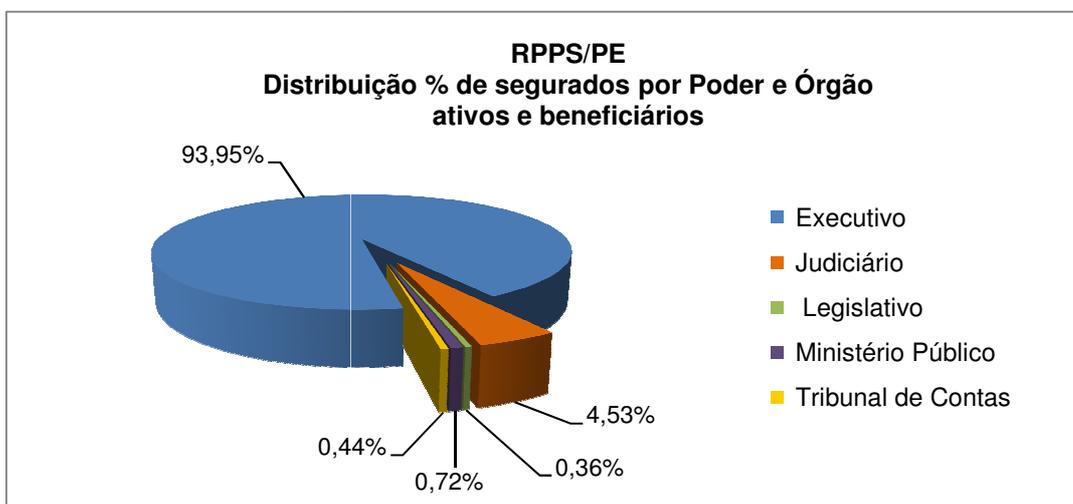


Análise

Comparativamente ao mesmo quadro do exercício anterior, viu-se que o Poder Executivo e o Ministério Público observaram aumentos líquidos nos seus quadros de **servidores ativos** em 949 e 13 servidores, respectivamente. Em sentido oposto, o Poder Judiciário, Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado verificaram redução no seu quadro de servidores ativos. Dentro do Poder Executivo, o aumento de 949 servidores em atividade foi reflexo do confronto entre cerca de 6 mil nomeações (com grande prevalência na Polícia Militar) e cerca de 5 mil deferimentos de aposentadoria nas mais diversas Unidades (conforme abordado no capítulo de Gestão Administrativa).

Já o número de aposentados teve elevação considerável em quase todos os órgãos/Poderes acima, exceção apenas no Poder Judiciário, no qual houve número de falecimentos maior do que a transferência de servidores ativos para a inatividade. Em relação a pensionistas, somente não houve reduções quantitativas no Tribunal de Contas, ao contrário dos demais 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 93,95% o percentual desse Poder frente ao total, conforme evidenciado no gráfico a seguir.



Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2017 (doc. 25, p.14)

Nota: “Beneficiários” é composto de “aposentados” e “pensionistas”.

c) Proporção segurados ativos/aposentados

Ainda de acordo com a avaliação atuarial de 2017, a proporção entre quantitativo de segurados ativos e inativos no estado alcançou ao final do exercício o quociente 1,49, conforme a seguir é reproduzido:



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

Poder/Órgão	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Executivo	93.494	67.790	1,38
Judiciário	7.259	826	8,79
Legislativo (ALEPE)	322	185	1,74
Ministério Público	1.093	182	6,01
Tribunal de Contas	651	141	4,62
TOTAL:	102.819	69.124	1,49

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2017 (doc. 25, p. 14)

Análise

Dentre os Poderes e órgãos, verifica-se que a maior proporção (ativo/aposentado) é apresentada pelo Tribunal de Justiça (8,79). A menor encontra-se no Poder Executivo, onde há apenas 1,38 servidores em atividade para cada aposentado.

No exercício anterior, tal proporção era de 1,53. Verificadas avaliações de anos anteriores, há constituída uma curva de tendência decrescente desse quociente, estando o número de aposentados aumentando em proporção superior ao de servidores ativos (havendo reposição a menor, portanto).

A relação entre ativos e aposentados só não é mais próxima ao quociente 1 graças ao elevando número de servidores que reúnem condições de se aposentar mas ainda não o fizeram (cerca de 17 mil). Caso esses servidores optassem em conjunto em requerer a aposentadoria, um valor aproximado de R\$ 981,63 milhões anuais seria objeto de transferência entre a folha de ativos para a folha de inativos. O estado, nessa hipótese, deixaria de arcar com o abono de permanência atualmente custeado, mas demandaria reposição de servidores que, mesmo parcial, superaria os valores gastos com tal abono (em 2017 foram despendidos R\$ 110,49 milhões).

d) Remuneração/Benefício médio por Poder e Órgão

A avaliação atuarial de 2017 oferece ainda o valor do benefício médio de aposentadoria e de pensão por Poder e órgão, conforme reproduzido abaixo:

PODER/ÓRGÃO	REMUNERAÇÃO (Ativos)	BENEFÍCIOS	
		Aposentadoria	Pensão
Executivo	4.455,79	4.210,49	3.860,38
Judiciário	8.111,46	13.190,18	9.690,05
Legislativo (ALEPE)	20.712,21	16.043,01	11.801,85
Ministério Público	15.686,96	26.634,86	23.041,11
Tribunal de Contas	25.902,48	28.591,06	18.120,25
TOTAL:	5.019,97	4.458,23	4.253,10

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE – Data Base: 31.12.2017 (doc. 25, p. 15)



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

Na avaliação efetuada, que tem por base a competência de setembro/2017, a “remuneração média dos servidores ativos” vinculados ao RPPS/PE (R\$ 5.019,97) mostrou-se superior em 12,6% ao valor do “benefício médio de aposentadoria” (R\$ 4.458,23) e 18,03% ao valor do “benefício médio de pensão” (R\$ 4.253,10);

O Poder Executivo e a Assembleia Legislativa apresentaram um valor médio de remuneração dos servidores em atividade superior ao valor médio de aposentadoria; diferentemente, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público apresentaram benefício médio de aposentadoria superior à remuneração média dos seus servidores ativos.

Em relação ao teto do RGPS (R\$ 5.531,31 em 2017), o valor médio de aposentadoria no estado se situava abaixo desse valor em 9,24%. Segmentado por Poder constituído, os valores médios de aposentadoria no Poder Executivo se situam abaixo do teto do benefício do RGPS, situação contrária dos demais órgãos e Poderes, cuja média se encontra acima deste teto.

Análise

A ocorrência de numerosas aposentadorias no RPPS em valor superior ao teto do RGPS é compreendida no fato de que a contribuição previdenciária dos servidores tem por base de cálculo a efetiva remuneração mensal, ao contrário do que é verificado nos contratos celetistas submetidos ao referido Regime, **nos quais a base de cálculo jamais excede ao teto do RGPS**, inexistindo contribuição do empregado sobre os eventuais excedentes, conforme visualizado no quadro do item 9.1.2 e ali contextualizado.

Quanto a isso, é interessante adicionar um dado externo à avaliação atuarial apresentada pelo estado. 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 9.4 deste capítulo, aparecia ali como 17,1%, abaixo da média nacional de 27,66% ali veiculado. O percentual existente no estado em 2017, dada a perspectiva de manutenção a curto prazo, ainda pode ser reconhecido como aproximado àquele percentual.

e) Previsão das Aposentadorias Programadas - 2017/2022

A tabela a seguir, extraída da avaliação atuarial de dezembro/2017, evidencia o quantitativo de aposentadorias programadas dos servidores, na posição de 30/09/2017, ainda para aquele exercício de 2017, bem como nos cinco subsequentes (2018 a 2022).



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

ANO	TIPO DE APOSENTADORIA					TOTAL
	Idade e Tempo de Contribuição	Idade e Compulsória	Professor	Policia Civil	Policia Militar	
2017	7.405	3.825	4.782	102	1.014	17.128
2018	1.632	612	723	23	288	3.278
Subtotal (iminentes)	9.037	4.437	5.505	125	1.302	20.406
2018	1.515	634	610	68	1003	3.830
2019	1.175	635	692	64	1.352	3.918
2020	2.176	596	699	10	609	4.090
2021	1.522	578	354	18	836	3.308
TOTAL:	15.425	6.880	7.860	285	5.102	35.552

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE (todos os Poderes) - Data Base: 31.12.2017. (doc. 25, p. 10)

Observa-se que o quantitativo total de aposentadorias programadas para o período compreendido até o final do exercício de 2022 totaliza 35.552. Destes, a avaliação atuarial efetuada em 30/09/2017 considera “iminentes” os quantitativos programados até o final do exercício subsequente ao da avaliação atuarial (2018, portanto), o que perfaz 20.406 (57,4% desse total).

Ainda dentro dessas aposentadorias tidas como iminentes (2017 e 2018), o demonstrativo existente na avaliação atuarial elaborada em 30/09/2017 traz quantitativo de 17.128 aposentadorias iminentes “até 31/12/2017” (doc.25, p.10).

Análise

O número de aposentadorias iminentes deve ser interpretado com ressalvas, indicando, na verdade, um total acumulado de aposentadorias que era esperado de realização não apenas em 2017, 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 permanência³¹ (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).

Tanto o quantitativo de aposentadorias iminentes quanto o de aposentadorias esperadas para os cinco anos subsequentes a 2018 sofreram redução quando confrontados com a última projeção efetuada no ano anterior, o que pode ser justificado pela ocorrência de número maior que o normal de pedidos de aposentadorias no ano de 2017.

Portanto, apesar de existirem em 30/09/2017, 35.552 servidores com aposentadoria programada até o término de 2022, 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%.

³¹ 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 - GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

O e-Fisco informa que em 2017, o estado despendeu R\$ 110,49 milhões a título de abono de permanência para servidores civis e militares (cerca de 2,09% de sua folha de aposentados/pensionistas). Se, por outro lado, os 17.128 servidores que já reúnem requisitos de aposentadoria mas ainda não a requereram assim o fizessem, o valor financeiro anual que passaria da folha de ativos para a de inativos seria de cerca de R\$ 981,63 milhões. A reposição dessa mão-de-obra por novos servidores traria, então, mais custo operacional para o estado.

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 já reúne requisitos de sua requisição, 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 35.552 servidores a requeiram no período em que suas respectivas aposentadorias já lhe sejam disponíveis, ter-se-á até 2022 um expressivo percentual de migração para a inatividade sobre os servidores em atividade ao final de 2017, que pode alcançar os 34,58% ali suscitados.

Visto assim, deve-se ponderar que a implantação do FUNAPREV terá menores impactos financeiros ao estado no curto prazo caso sejam 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.

9.3.5 Comparativo entre a avaliação atual e as avaliações anteriores - 2013/2017

A avaliação atuarial com data-base de 2017 traz ainda quadro (doc. 25, p. 41) que compulsa dados quantitativos de servidores e beneficiários do FUNAFIN (assim entendidos como a soma de aposentados e pensionistas) nos cinco últimos exercícios, inclusive o de 2017, bem como daí calcula o gasto médio por servidor e beneficiário, conforme reproduzido a seguir:

Item	2013	2014	2015	2016	2017
Nº Servidores Ativos	110.104	107.564	104.603	101.946	102.819
Idade Média de Ativos	45,2	46,1	46,4	46,5	46,1
Remuneração Média de Ativos (R\$)	3.474,39	3.939,38	4.251,80	4.454,51	5.019,97
Nº de Servidores Iminentes	17.232	18.909	19.387	21.861	20.406
Nº Beneficiários	83.921	83.469	86.080	89.074	91.188
Idade Média de Beneficiários	65,6	67,3	67,5	67,6	67,3
Benefício Médio (R\$)	3.059,47	3.563,17	3.800,05	3.964,22	4.408,60

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2017. (doc. 25, p. 41)

Reproduzimos algumas conclusões quanto a esses dados delas (doc. 25, p. 43-44), acrescentando, quando necessário, nossas interpretações:



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

- O quantitativo de servidores ativos apresentou redução gradativa nas avaliações atuariais do RPPS/PE entre 2013 e 2016 e um pequeno aumento em 2017. Entre 2013 e 2017, o número de ativos apresentou diminuição de 6,62% (redução líquida de 7.285 servidores) passando de 110.104 em 2013 para 102.819 em 2017; já o aumento de servidores ativos verificado entre 2016 e 2017 foi de 0,85% (aumento líquido de 873 servidores);
- A elevação no número de servidores ativos reduziu a idade média dos servidores ativos quando confrontada com a média aferida ao final do ano anterior (era de 46,5 ao final de 2016 e passou a ser de 46,1 anos ao término de 2017); essa alteração interrompeu a curva de tendência verificada nos últimos exercícios, quando esta idade média vinha sendo elevada ano a ano ante a pouca reposição de servidores pelo estado;
- A remuneração média dos servidores ativos na atual avaliação atuarial de dez/2017 (R\$ 5.019,97) em comparação à avaliação anterior de dez/2016 (R\$ 4.454,51) teve um acréscimo de 12,69% (em valor nominal), percentual superior aos índices de inflação do ano de 2016, a exemplo do medido pelo IPCA (cuja variação foi de 2,9473%);
- Entre 2013 e 2017, a variação da remuneração média salarial foi de 44,48% (em valor nominal), enquanto a variação total do INPC de outubro de 2012 a setembro de 2016 alcançou 37,35%³²; acrescentamos que no ano de 2017 o aumento médio da remuneração foi mais que suficiente a compensar as elevações médias inferiores à inflação havidas nos anos de 2015 e 2016;
- O quantitativo de servidores iminentes medidos em 30/09/2017 (20.406) representa 21,44% do total de servidores ativos (101.946). Houve redução relativa quando confrontada à aferição de 30/09/2016, quando tal número era de 21.861. Entendemos que essa redução pode vir a constituir tendência apenas na hipótese de os benefícios de manutenção em atividade para servidores que já cumpriram os requisitos serem reduzidos ou diante de cenário de alteração de requisitos de aposentadoria em reforma previdenciária nacional;
- Em relação aos beneficiários, destaca-se o aumento gradual desse quantitativo, passando de 83.921 em 2013 para 91.188 em 2017, bem como o aumento da idade média dos beneficiários, passando de 65,6 anos em 2013 para 67,3 em 2017; embora essas elevações entre 2013 e 2017 tenham sido significativas, entendemos que elas teriam sido bastante superiores caso inexistisse política de manutenção de servidores em atividade promovida principalmente pelo abono de permanência 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/2017 (R\$ R\$ 4.408,60) em comparação a avaliação anterior de dez/2016 (R\$ 3.964,22) apresentou variação de 11,21%; acrescentamos que essa variação se situou acima dos índices de inflação do ano de 2017, a exemplo da medida pelo IPCA, que alcançou 2,9473%, revertendo os aumentos inferiores à variação inflacionária que haviam sido identificados nos anos de 2015 e 2016.

9.3.6. Aproveitamento parcial das projeções atuariais no regramento estadual atual

Vale ressaltar o aproveitamento apenas parcial das projeções atuariais apresentadas pelo estado nos últimos exercícios, com indicativos de manutenção desse quadro para o exercício de 2018 em diante, dada a ausência de implantação efetiva do FUNAPREV.

³² Conforme parecer atuarial constante na avaliação atuarial originada de 2017 (doc. 25, p. 41).



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

Tal afirmativa decorre principalmente do fato de que as projeções realizadas nos últimos exercícios (a partir de 2014) partiram de premissa que não se efetivou no tempo, qual seja, **a da ausência de novos ingressos futuros de contribuintes ao plano financeiro FUNAFIN**. Isso é advertido na alínea “g” do item 8.4 da avaliação de dezembro/2017 (doc. 25, p.25) e refletido na evolução das receitas sempre decrescentes do item 12.1 da mesma avaliação (doc. 25, p. 30-31).

Na prática, da forma como atualmente está estruturada a Previdência do Setor Público no estado, essa premissa só será confirmada quando houver a efetiva implantação do plano previdenciário (o FUNAPREV), que receba novos servidores estaduais com contribuições incidentes sobre base cálculo máxima coincidente ao teto do RGPS, ou, noutra hipótese, se o estado deixar de contratar servidores de forma definitiva até a saída do último beneficiário do FUNAFIN. Como essa segunda hipótese não tem plausibilidade real (pois o estado sempre necessitará repor seus servidores, mesmo que parcialmente), resta-nos considerar apenas a primeira, que ventila a implementação do FUNAPREV.

Somente na implementação do FUNAPREV é que as premissas atualmente empregadas na avaliação atuarial terão possibilidade de confirmação, quando então haverá ausência de novos ingressos no contingente submetido ao FUNAFIN, havendo, aí sim, a progressiva retirada dos seus segurados e dependentes (por falecimento) e 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 **sofrer simples “deslocamentos” no tempo e não se confirmarem**. Não é por outra razão que a cada avaliação atuarial, o ápice do déficit atuarial anual sofre deslocamento de um ou alguns exercícios adiante e **nunca é alcançado, embora seja sempre dimensionado a maior a cada avaliação**. O momento inicial de redução das despesas previdenciárias ali projetada também é deslocado para frente e semelhantemente **nunca é alcançado**, o mesmo se aplicando finalmente à extinção do último vínculo.

Ou seja, com a manutenção do regramento atual (em que o plano previdenciário é apenas um projeto), a curva das despesas previdenciárias no plano financeiro **não terá a queda e o atingimento do ponto zero indicados na projeção**.

E de fato, vistas as últimas avaliações, especialmente a partir de 2014 as projeções anuais futuras, ao partirem da premissa de ausência de reposição de servidores ao FUNAFIN, requerem, na prática, a operação paralela do plano previdenciário.

Tem-se, portanto, um cenário no qual foram consubstanciadas medidas preparatórias mas não consumatórias do regime de capitalização denominado desde a LCE nº 28/2000 como FUNAPREV, situação em que as atuais projeções efetuadas anualmente para a previdência estadual para o fundo FUNAFIN tendem a não se confirmar, em função da impossibilidade de exaurimento deste.

Em suas argumentações, quando dos esclarecimentos acerca das contas de governador 2015 (último ano de contas analisadas e julgadas), o estado manteve o



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

discurso de que aguarda a implantação do PREVFEDERAÇÃO³³, em nível federal, como solução da questão previdenciária estadual. **Fato esse, contudo, que sabe ser externo ao seu comando de possibilidades.** Outros estados nordestinos, como a Bahia e o Ceará, já convencidos de que o Prevfederação não passou de um ensaio, implantaram nos últimos exercícios os seus próprios regimes de capitalização e segregação de massas (conforme retratado em quadro no item 9.1.5).

Em decorrência da ausência de implantação da segregação de massas previdenciárias no estado, os servidores que ingressaram no serviço público do estado após a LCE nº 28/2000, e sobretudo depois das LCE nº 257/2013 e 258/2013 continuam 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 ECF nº 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, além do aspecto financeiro, 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.

Feitas tais observações, verifiquemos se há 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:

Em R\$ bilhões

Exercício	Receitas Projetadas	Receitas Realizadas	Despesas Projetadas	Despesas Realizadas	Resultado Projetado	Resultado Realizado	Diferença
2013	1,73	2,09	3,38	3,35	(1,65)	(1,26)	0,39
2014	1,88	2,41	3,80	3,84	(1,92)	(1,43)	0,49
2015	2,06	2,51	4,33	4,26	(2,27)	(1,75)	0,52
2016	2,15	2,44	4,90	4,54	(2,75)	(2,10)	0,65
2017	2,20	2,89	5,29	5,38	(3,09)	(2,49)	0,60

Fonte: Projetadas: Avaliações Atuariais do RPPS de Pernambuco de dezembro/2012 a dezembro/2016 (docs.24,27,28,29 e 30)
Realizadas: Demonstração de Receitas e Despesas Previdenciárias RREO 6º bimestre (exercícios 2013 a 2017).

Os valores de receitas e despesas projetadas acima³⁴ somente são depreensíveis da leitura conjugada de quadros constantes dos itens 12.1 e 12.3 das

³³ Atualmente a União nem mais se refere a Prevfederação, mas sim a outro modelo, intitulado Funprespe

³⁴ Os valores não coincidem com os publicados pelo estado na demonstração da projeção atuarial existente na RREO por dois fatores: o principal reside, segundo esclarecido em reunião na FUNAPE no dia 17/08/2018, no fato de que o estado vem publicando a demonstração do exercício em encerramento e não do que está se iniciando quando do RREO do 6º bimestre de cada exercício, e o secundário é que o modelo utilizado pela empresa de atuária para indicação de receitas e despesas embute de forma dedutiva as receitas de compensação previdenciária e oriundas de contribuições dos beneficiários na coluna intitulada “despesas previdenciárias”. Por tais razões, os valores efetivamente projetados para cada exercício devem ser compreendidos como os que constam das avaliações atuariais efetuadas ao final do



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

avaliações atuariais de dezembro/2012 a dezembro/2016 denominados, respectivamente, de “projeções considerando o plano de custeio vigente” (doc. 24, p.30-31, e docs. 27 a 30, p. 30-31) e “deduções das despesas com beneficiários FUNAFIN” (doc. 24, p.35-36, e docs. 27 a 30, p.35-36). Na avaliação atuarial datada de dezembro/2017, tais quadros constam das páginas 30-31 e 35-36 do doc. 25.

Note-se que, nos últimos seis exercícios, as receitas previdenciárias foram subestimadas quando da sua projeção, fato que tem por efeito um resultado previdenciário projetado sempre mais pessimista do que o que se concretiza ao final de cada exercício. Perceba-se também que essa subestimação foi alavancada a partir da avaliação atuarial de 2014 em virtude da adoção da premissa a partir daí empregada de ausência de reposição de segurados ao FUNAFIN (denominada “ausência de entrados”). Conforme visualizado no quadro anterior, do comparativo das colunas “receitas realizadas” e “receitas projetadas”, até 2013, a previsão a menor era da ordem de R\$ 360 milhões anuais, representando cerca de 20,8% do total arrecadado, tendo saltado para 28,2% já a partir de 2014 (diferença passou a ser de R\$ 530 milhões). No exercício de 2017, as receitas projetadas ficaram aquém das efetivamente realizadas em R\$ 690 milhões (projeção a menor em 31,3%, portanto. Já para em 2018, informações preliminares extraídas do e-Fisco indicam que essa distorção entre as receitas projetadas e realizadas passará à ordem de R\$ 750 milhões.

Essa projeção a menor, como dito no item 9.3.3, também decorre do princípio de conservadorismo aplicado pelos atuários segundo o qual as receitas de contribuições dos servidores devem ser desconsideradas a partir do momento em que estes cumprem os requisitos de aposentadoria, mesmo diante de um número estatístico expressivo destes que vem optando por permanecer em atividade diante do abono de permanência criado a partir da ECF nº 41/2003.

O fato mais relevante da compilação das últimas seis projeções, entretanto, é que as avaliações atuarias vêm projetando uma curva crescente no valor máximo (ápice) do déficit previdenciário anual, conforme abaixo ilustrado:

Demonstrativos de Projeções Atuariais do RPPS

Momento da avaliação	Período futuro projetado	Ano do ápice do déficit projetado	Período mais crítico projetado	Déficit atuarial anual projetado no período mais crítico
Dez/2012	2013-2088	2025	2024 a 2031	2,58 a 2,64
Dez/2013	2014-2089	2025	2024 a 2031	2,76 a 2,83
Dez/2014	2015-2090	2039	2025 a 2045	4,04 a 4,42
Dez/2015	2016-2091	2039	2025 a 2044	4,44 a 4,72
Dez/2016	2017-2092	2040	2025 a 2046	4,43 a 4,87
Dez/2017	2018-2093	2042	2028 a 2048	5,01 a 5,55

Fontes: Avaliações Atuariais de Dez/2012 a Dez/2017 (Docs, 24, 27, 28, 29 e 30, págs. 30-31)

A variação abrupta entre as avaliações de 2013 e 2014, com déficit máximo saltando de R\$ 2,83 bilhões para R\$ 4,42 bilhões, se deveu principalmente à adoção, a partir de 2014, da premissa de não-reposição dos segurados do FUNAFIN. Contudo, seguindo o regramento atual da Previdência no estado (sem FUNAPREV), e sendo

exercício imediatamente anterior e, mesmo assim, somente após conjugados os quadros dos itens 12.1 e 12.3. dela constantes



mantida a regra do abono de permanência atualmente instalada, estimamos que o déficit previdenciário do FUNAFIN a ser verificado entre os anos de 2028 a 2048 não deve chegar a alcançar 223% do peso existente na atualidade como projetado na avaliação atuarial de 2017 (em 2017, o déficit foi de R\$ 2,49 bilhões e em 2042, segundo a avaliação, seria de R\$ 5,55 bilhões), mas sim algo entre 170% e 190% do peso atual. Todavia, esse sobrepeso esperado é, como dito, em cenário sem qualquer perspectiva de equacionamento do déficit atuarial, ou seja, na continuidade de não implantação do FUNAPREV.

Como visto, a tendência no regramento atual da Previdência Estadual, em que a implementação do FUNAPREV permanece pendente, é que a cada nova avaliação atuarial, esse pico anual de déficit futuro seja projetado em valores cada vez mais altos, bem como mais distantes da realidade. Mais altos porque o sistema de fato continua sendo alimentado por servidores à proporção que vão ingressando ao corpo de servidores do estado, e mais distantes da realidade diante do descompasso entre tal realidade de continuidade de inserção de tais servidores em um plano financeiro (FUNAFIN) e as projeções baseadas em premissa de não inserção de novos servidores.

9.4. 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 é o fator que traria efeito ou cenário de colapso para o sistema previdenciário. A ameaça ao sistema transparece advir bem mais da **continuidade de falta de substituição do modelo de repartição pelo de capitalização reivindicada pelos estudos atuariais das décadas de 1990, 2000 e 2010**, conforme será demonstrado ao final deste Capítulo.

Para melhor compreensão da relativização do tamanho da perda de receita de contribuições quando vier a ser implantada a segregação de massas e plano de capitalização, visualizemos cenários comparados e a captação financeira de contribuições nestes.

Admitamos, como situação hipotética, dois entes federativos (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 ECF nº 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 ao total de servidores for de 10% (10% de servidores novos e 90% de antigos), 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 detenha salários superiores ao teto do RGPS. Dessa forma,



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

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, no que concerne a esse grupo de novos servidores.

No estado de Pernambuco, após a implantação do FUNAPREV, o Plano Previdenciário deverá dispor de situação diversa da de prejuízos previdenciários que hoje é verificada no FUNAFIN, com superávits previdenciários, 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).

Portanto, em paralelo à projeção atuarial do FUNAFIN, que em 2017 era avaliada em R\$ 221,77 bilhões, haveria outra projeção atuarial (a do FUNAPREV) com tendência de equilíbrio, em virtude do esperado autofinanciamento dos compromissos futuros e dos valores que serão investidos diante do reduzido volume de benefícios nos primeiros anos de existência.

Evidentemente que, quando agregados os Planos Previdenciários e Financeiro, permanecerá visível ainda o resultante de déficit atuarial previsto para a Previdência Estadual como um todo, dada a relevância do volume negativo aplicável ao plano financeiro, déficit esse que terá tendência crescente nos primeiros anos e decrescente no ponto futuro, após ultrapassado seu ápice.

Pondere-se, nesse cenário de transição, que há uma realidade bem consolidada na maioria dos entes federativos, inclusive em Pernambuco, segundo a qual as maiores remunerações encontram-se aplicadas a servidores em final de carreira, e não no seu início, o que também mitiga em parte a perda de arrecadação suscitada quando da implantação do fundo previdenciário.

Atualmente essa realidade de maiores salários ao final da carreira pressiona a despesa previdenciária de estados que não implantaram a segregação de massas **indefinidamente para cima**, posto que aos servidores com ingresso anterior à ECF nº 41/2003 se aplica a regra de paridade com o último salário de contribuição, e mesmo para os admitidos após essa Emenda vigora a regra da média das contribuições mensais, ao contrário de servidores que ingressam em regime de capitalização, para os quais só se vislumbra aposentadorias com valores máximos idênticos ao teto do RGPS.

Assim, no que tange a Pernambuco, por exemplo, a implantação da medida de segregação de massas terá perda de arrecadação imediata inferior que às promovidas na maioria dos estados da federação. Em reunião do CONAPREV (Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios), ocorrida em outubro de 2013, o então Secretário de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social³⁵, Jaime Marins de Faria Júnior, apresentou quadro contemplando os percentuais, por estado da

³⁵ Jaime Marins de Faria Júnior exerceu a Secretaria de política de Previdência Complementar entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015.



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

federação, de servidores que recebiam acima do teto do Regime Geral da Previdência Social³⁶. Pernambuco foi ali descrito com percentual de 17,1%, restando abaixo do DF (onde 60,5% recebem acima do teto), e de outros 17 estados da federação, conforme ilustrado no quadro a seguir:



FONTE: (MARINS, 2013).

Em razão do exposto acima, bem como da perspectiva de manutenção do quadro acima até a atualidade, é previsível que a implantação de medida de segregação de massas, no estado de Pernambuco, terá maiores repercussões no médio e no longo prazos do que no curto prazo, sobretudo se adotadas as medidas de precaução esperadas nos anos pós-implantação dessa medida.

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 17.128 aposentadorias postergadas (esperadas, porém não consumadas) até o exercício de 2017, as quais representam cerca de 16,6% do número de servidores ativos na atualidade, conforme retratado nas últimas avaliações atuariais e reproduzido no item 9.3.4, alínea “e” deste capítulo.

Um ponto, todavia, se assevera pacífico: o da inefetividade de elevações de alíquota do RPPS estadual sem o início do período de transição entre o modelo de repartição e o de capitalização. Isso é concluído quando verificado que as elevações de

³⁶<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11867/AS%20REFORMAS%20DA%20PREVIDENCIA%20EQUILIBRIO%20FIANCEIRO%20ATUARIAL%20DOS%20RPPS%20DA%20REGIO%20SUDESTE%20FGV%20-Texto%20final%20282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



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

alíquotas previdenciárias em janeiro/2001 (servidores e patronal), abril/2005 e abril/2010 (apenas na parte patronal, nestas) foram suficientes apenas para manter o resultado previdenciário anual em patamares inferiores a 8% das receitas correntes líquidas do estado até o ano de 2014, tendo sido insuficientes, a partir daí, a refrear o avanço desse percentual. Um dos quadros expostos no item 9.2.1, que indica a evolução do resultado previdenciário negativo do estado frente à sua RCL entre 2010 e 2017, indica isso:

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS-PE 2010 a 2017 – Em R\$ milhões

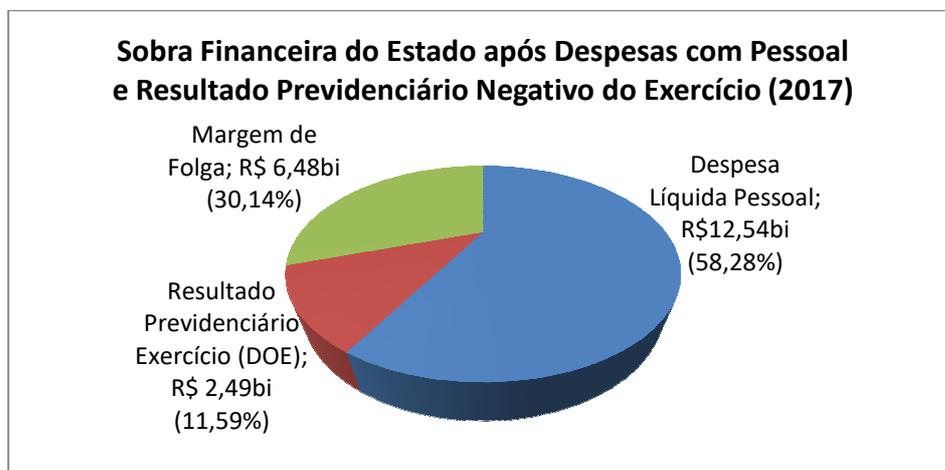
DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Resultado Previdenciário Negativo	798	996	1.169	1.257	1.428	1.745	2.098	2.492
RCL LRF (VI)	12.436	14.553	15.613	17.174	18.475	19.648	20.853	21.512
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	6,42%	6,84%	7,49%	7,32%	7,73%	8,88%	10,06%	11,58%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2017 (colunas 2013 a 2017) + Balanços Gerais do Estado de 2008 a 2012.

Ou seja, as elevações de alíquotas havidas em 2005 e 2010 serviram apenas para “manter o nível de comprometimento” do sistema, após o que, sem novas elevações de alíquotas, tal comprometimento passou de 7,73% para 11,58% num intervalo de apenas três anos (2014 a 2017), conforme quadro acima.

Logo se conclui que, apesar do esforço despendido pelo estado nos últimos treze anos (2005 a 2018), as duas elevações de alíquotas patronais nada mais configuraram do que medidas “paliativas” de manutenção do nível de desequilíbrio financeiro do FUNAFIN entre 2006 e 2014, a partir do qual houve configurado “novo ponto de esgotamento” da última elevação de alíquotas processada em abril/2010. Portanto, os dados transparecem indicar que a simples elevação de alíquota sem substituição do modelo de repartição pelo de capitalização não sana o problema, sequer a longo prazo, **diante da ausência de perspectivas de redução da cargas previdenciárias atribuído ao modelo único de repartição atualmente vigente.**

Quando, por fim, é feita nova análise, agora de capacidade financeira geral, onde são conjugados os valores e percentuais de comprometimento da RCL acima (R\$ 2,49 bilhões, equivalentes a 11,58% da RCL já em 2017) com o que o estado comprometeu com pessoal no mesmo exercício (R\$ 12,54 bilhões, equivalentes a 58,28%), conclui-se que a “sobra financeira” em 2017 foi de R\$ 6,48 bilhões para a gestão das suas demais despesas nas mais diversas áreas de atuação, como informa o gráfico a seguir:



Fonte: Demonstração da Despesa com Pessoal e Demonstração do Resultado Previdenciário 2017

A “sobra financeira” de R\$ 6,48 bilhões havida em 2017 (30,14% da RCL total do estado no exercício) pode aparentar ainda alguma margem de conforto para a administração pública estadual, mas **diante de um déficit previdenciário com curva de crescimento maior que a RCL nas atual configuração do sistema previdenciário**, a conclusão é de que mesmo a manutenção das despesas com pessoal não se apresenta como suficiente ao estado no seu plano de gestão financeira das próximas décadas. Ou seja, mesmo mantendo-se os níveis de despesa líquida de pessoal nos atuais 58,28% da RCL, o avanço esperado da DOE nos exercícios seguintes em percentuais acima da RCL estadual reduzirá progressivamente a “sobra financeira” para níveis abaixo de R\$ 6 bilhões, e, posteriormente, a níveis menores de R\$ 5 bilhões, de R\$ 4 bilhões e assim progressivamente.

Tem-se, então, que a manutenção do modelo atual de Previdência no estado, sem qualquer modificação no que tange à continuidade de reposição de servidores sempre ao FUNAFIN **conduzirá, num ponto futuro, à insustentabilidade de pagamentos previdenciários integrais e de folha de servidores de forma cumulativa**.

Saliente-se quanto a isso que o ápice do resultado previdenciário atualmente projetado é de cerca de R\$ 5 bilhões para 2042, ou seja, R\$ 2,5 bilhões acima do que foi consumido em 2017. Portanto, ainda há possibilidade de êxito de transição entre modelos previdenciários caso o início da implantação do regime de capitalização não continue postergado indefinidamente, como na atualidade. Eventuais alíquotas complementares (patronal e/ou servidor) devem ser postuladas, a nosso ver, **apenas quando da efetiva implantação do regime de capitalização, como forma de prevenir a adoção de medidas apenas paliativas como se revelaram as elevações de alíquotas patronais ocorridas em abril 2005 e abril 2010**. E mesmo assim devem ter o caráter de transitórias, sendo progressivas até o enfrentamento da fase mais aguda do período de transição, que se dará somente quinze anos após a sua implantação inicial, como adiante é ilustrado, a título sugestivo:



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

Ano hipotético de implantação: 2019

Período	Alíquota Patronal (incluída alíquota complementar transitória)	Alíquota Servidor (incluída alíquota complementar transitória)
2019 a 2024	27%	13,5%
2024 a 2029	28%	14%
2030 a 2035	29%	14,5%
2036 a 2045	30%	15%
2046 a 2050	29%	14,5%
2051 a 2055	28%	14%
2056 em diante	27%	13,5%

Fonte: elaboração própria.

A elevação das alíquotas e posterior queda até o retorno às atuais alíquotas de 13,5% e 27% acima sugerida procura minimizar – e não substituir – o aporte que será necessário ao Governo do Estado diante do comportamento dos déficits anuais esperados. A diferença entre as alíquotas patronais sugeridas e os 27% e 13,5% atualmente empregados no FUNAFIN corresponderiam às alíquotas complementares transitórias. O período de dez anos compreendido entre 2036 e 2045 corresponde ao período no qual atualmente são projetados os maiores déficits anuais do sistema. O ano de 2056, por sua vez, é aquele em que o déficit projetado, já em curva descendente, terá o mesmo peso do déficit anual esperado para os anos de 2018 e 2019 (déficits anuais próximos a R\$ 3 bilhões).

Evidentemente que a referida tabela deve ser considerada móvel, ou seja, a cada ano de retardamento de medidas de segregação de massas e regime de capitalização, os intervalos devem, semelhantemente, ser deslocados um ano adiante.

Em nosso entendimento, contudo, está claro que tanto a tabela acima quanto qualquer alíquota complementar (de servidor ou patronal) se revelarão inócuas caso não sejam implantadas as medidas de segregação de massas previdenciárias e regime de capitalização ao modelo estadual de Previdência.

Dado todo o exposto, conclui-se que hoje tem-se uma questão temporal no equacionamento da questão previdenciária não apenas no estado de Pernambuco, mas sim em todos os entes federativos nacionais. Sabe-se que o déficit atuarial foi construído ao longo de várias décadas de acumulação insuficiente de recursos e que o seu equacionamento demanda medidas presentes indesejadas financeiramente pela gestão pública, a par do custo de transição a ser arcado desde o início da implantação. **Mas já é verificável matematicamente que a demora na implementação dessas medidas dificulta cada vez mais o período de transição.**

No que tange ao estado de Pernambuco ao menos, a certeza de dificuldades financeiras na fase mais aguda de um processo de transição entre modelo de repartição e de capitalização só é menor do que a certeza do colapso previdenciário no caso de ausência de tomada das mesmas medidas. Isso porque sem a adoção das medidas de segregação de massas e de implantação do regime de capitalização, as aposentadorias em valor superior ao teto do RGPS **jamais deixarão de ser a regra geral para quem percebe salários superiores a este teto, dando caráter indefinido e incerto ao equacionamento do déficit previdenciária do estado.**