



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 Estadual nº 124/1938, a Lei Estadual nº 1.570/52 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 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 1920 e 1930) para 17,45% em 1981,

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

quando já submetidas ao INPS, e por fim, alcançando os 20% mais alíquota do seguro desemprego aplicados na atualidade.

No setor público, o primeiro 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, os quais 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 doutrina, em regra, considera que vigorava o regime “premial” para as aposentadorias dos servidores públicos – estendendo-se tal afirmação ainda até a Constituição de 1988 – em vista de que não havia relação legislativa constituída entre os valores contribuídos pelos servidores ao ente público e a sua alocação direta às aposentadorias concedidas.

A Constituição Federal de 1988, por fim, segregou de forma definitiva em dois blocos os regimes de previdência: um aplicado ao setor público, denominado “Regimes Próprios de Previdência Social” (RPPS), em quantitativo plural (um, e apenas um, RPPS por ente federativo, caso viesse a ser instituído), 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 a 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%, 9% ou 11% de sua remuneração, sob um teto máximo arbitrado pelo RGPS (que durante o exercício de 2018 foi de R\$ 5.645,80).

Esse contexto permanece até a atualidade³. Um funcionário da iniciativa privada que em 2018 recebeu R\$ 10.000,00 mensais contribuiu com R\$ 550,00 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\$ 550,00, e assim por diante⁴.

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.

³ Data de elaboração deste texto: 05/08/2019, tendo sido a PEC nº 06/2019 aprovada apenas em 1º turno na Câmara de Deputados.

⁴ A contribuição patronal, diferentemente, tem base de cálculo coincidente com a remuneração, tanto no RGPS quanto no RPPS, não sendo limitada, em nenhum dos casos ao teto do RGPS.



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

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 EC Federal nº 20/98, 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.

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 Federal nº 20/1998 foi definir nova rotina de acompanhamento periódico de passivos atuariais de sistemas de previdência visando à redução dos seus déficits previdenciários⁵.

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 (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 [...]

⁵ **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**.



§ 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 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).

Recentemente, no ano de 2017, foi deflagrado processo legislativo nacional com vistas a uma Nova Reforma Previdenciária, que não logrou êxito. Nova iniciativa de Reforma ocorreu após o transcurso do exercício de 2018, através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 06/2019, a qual, até a presente data, permanece em tramitação no Congresso Nacional.

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

Diante do cenário nacional anteriormente retratado, é 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** e **guardar** 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**



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

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, com manutenção de encargo patronal, conforme entendemos**⁶, no que tange a servidores ingressos a partir dali no serviço público.

Apesar da **previsão** da referida medida de forma implícita, a EC Federal nº 20/1998 **não a impôs** como norma autoexecutável aos entes federativos, o mesmo aplicando-se à EC Federal 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)⁷.

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). Em razão do caráter solidário previsto em texto constitucional, há, além da contribuição de trabalhadores, a contribuição do empregador em qualquer dos regimes financeiros suscitados. A **segregação de massas previdenciárias**, por sua vez, ocorre quando do 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 e com manutenção do encargo patronal. Numa transição não abrupta e **que adote mecanismos de segurança jurídica**, tal substituição requisita um período de transição no qual os dois venham a coexistir.

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 publicação⁸. Vertem para esse fundo submetido ao regime de

⁶ Em virtude da existência, no art. 40 da CF, do princípio da solidariedade no capítulo da Seguridade Social.

⁷ Atualmente, o único instrumento previsto no controle legal da atuação dos entes governamentais no seu saneamento atuarial é o da certificação de regularidade previdenciária, que, todavia, só teve previsão legal a partir da Lei 13.846, de 18/06/2019. Em 2018, sua previsão era apenas em nível infraconstitucional (Decreto Federal nº 3.788/2001).

⁸ As datas de corte estabelecidas para o passado têm por limite a data de entrada em vigor da EC nº 20/1998. As segregações de massa que optam por instituir data de corte retroativa reconhecem uma dívida passada junto ao grupo de servidores que



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

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 comprometido 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 de grande monta pelo ente público). De outro lado, aos ditos “novos servidores”, há a contribuição apenas sobre o teto do RGPS, com a ciência, por estes, desde o início, de que a aposentadoria futura dar-se-á 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\$ 550,00 mensais, no máximo)
Se aposenta com	Último salário de contribuição (servidores 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.

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.



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 de resistência, desde a ECF nº 20/1998, 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, transparece ser conveniente a gestores públicos o retardamento da implementação da **segregação de massas previdenciárias**, situação em que posterga a momento indefinido a implantação da medida, posterior ao da sua gestão, com vistas a evitar perda de arrecadação, ou, ao menos, o aguardo de fato novo compensatório dessa perda inicial de arrecadação. Contudo, essa visão é estritamente financeira e de curto prazo. Patrimonialmente, o recomendável é efetuar a segregação de massas o quanto antes, com fins de estancar a retroalimentação de inscritos (e de dívidas futuras) do Fundo Financeiro. Diz-se que é uma necessidade patrimonial porque, para os entes que implantam a segregação de massas, tem-se constituído o início de um novo cenário prospectivo, no qual as aposentadorias com valor superior ao teto do RGPS **passarão a ser exceção, até mesmo para servidores que detém 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.

O diagnóstico da necessidade da medida de segregação de massas já é concreto desde a Primeira Reforma da Previdência (1998), tendo sido tal medida efetivada por alguns entes públicos apenas. O que se viu, ao longo das duas últimas décadas, foi que os entes que não implantaram a medida acima não o fizeram **nem em tempo presente nem determinando seu termo inicial a momento futuro (início da gestão seguinte, por exemplo)**. Tal inércia representou inobservância, a nosso ver, do dever de “ação planejada e a prevenção de riscos” advertidos pela LCF nº 101/2000.

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 detém as maiores remunerações mensais⁹.

Isso, reitere-se, para os entes que deflagrem o processo de transição entre o modelo de repartição exclusivo e o de capitalização¹⁰, que, até a presente data, não é o caso do Estado de Pernambuco.

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 pagamento dos benefícios de natureza previdenciária às mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional federal nº 20/98, bem como pela Lei Federal nº 9.717/1998¹¹, 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 LC estadual nº 28/2000, das novas bases do sistema previdenciário estadual. Nele, havia o objetivo de separar contribuições, encargos e participantes em agrupamentos vinculados a dois fundos, ambos geridos pela autarquia FUNAPE, a saber: o FUNAFIN e FUNAPREV, com cadastros e contabilidades distintas, capacidades obrigacionais ativas e passivas

⁹ Em regra, as previsões previdenciárias têm-se mostrado mais pessimistas do que as que culminam efetivadas, conforme item 9.3.6 deste relatório.

¹⁰ Capitalização com manutenção de encargos patronais.

¹¹ Uma das finalidades contidas na lei federal nº 9.717/1998 foi a de exigir a realização de avaliação atuarial inicial e final em cada balanço, conforme determinado no seu art. 1º, inciso I.



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

próprias, além da adoção de regimes financeiros de *repartição simples*¹² e de *capitalização*¹³ respectivamente.

À ocasião, a referida LC estadual 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 patronal¹⁴, 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% (LC estadual nº 64/2004). Em seguida, a partir de abril/2010, a alíquota da contribuição patronal foi elevada, outra vez, agora para 27% (LC estadual 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 estadual 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 LC estadual 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 III ao art. 70 ali acrescentado)¹⁵. Portanto, a base de cálculo do FUNAPREV, quando vier a ser implantado, continuará a ser a remuneração, porém com limite máximo idêntico 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 LC estadual 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 LC estadual nº 258/2013, que estabeleceu “providências necessárias para a implantação do FUNAPREV”, e a LC estadual nº 257/2013, cuja ementa informa a instituição do Regime de Previdência Complementar. A LC estadual nº 258/2013

¹² *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);

¹³ *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).

¹⁴ Até ali as alíquotas de contribuição patronal e de servidor aplicadas pelo antigo IPSEP eram de 11%.

¹⁵ Como o FUNAPREV não teve funcionamento durante o período da vigência da redação originária do art. 70, não houve evento de qualquer contribuição de servidor a esse fundo. Quando da sua implantação, os servidores inscritos no FUNAPREV, terão como base de cálculo a sua remuneração total, exceto quando esta ultrapassar o teto do RGPS, situação em que esse teto figurará como a base de cálculo.



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

alterou e atualizou a redação de diversos artigos da LC estadual nº 28/2000, **dando condições** à implantação do FUNAPREV. Por sua vez, a LC estadual 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 LC estaduais 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 capitalização¹⁶ 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, *“a implantação pela União de entidade multipatrocinada de Previdência Complementar, a ser denominada de PrevFederação”*¹⁷.

Ocorre que a referida PrevFederação, não foi delineada pela União desde aquele momento, dando sinais de que a possibilidade não passou de um ensaio e restando evidenciado hoje que não há mais previsão pela União em oferecer modelo previdenciário único de adesão pelos demais entes da federação.

Assim, embora as duas leis complementares estaduais editadas em 2013 tenham dado todas as condições para a implantação do FUNAPREV¹⁸, a realidade é que, decorridos mais de seis anos destas (e dezenove 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 LC estadual 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 capitalização¹⁹. 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

¹⁶ Regime de capitalização com manutenção de encargos patronais e de servidores.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Regime de capitalização com manutenção de encargos patronais.



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, **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 EC Federal nº 20/1998 e a atualidade (com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a EC Federal 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.

Embora com nítido retardo, a União instituiu o Funpresp-Exe, sendo este voltado a servidores do Poder Executivo federal com provimento após 04/02/2013. A adesão a este Fundo 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 07/05/2013²⁰. O município do Recife, por sua vez, instituiu o fundo RECIPREV²¹ 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 17/12/1998²².

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 2018, a referida segregação, mesmo tendo vencido seis anos de implantação das medidas pela União. É oportuno, então, oferecer um quadro nacional de implantação de segregação de massas previdenciárias, a seguir ilustrado:

²⁰ Disponível em <https://www.funpresp.com.br/perguntas-frequentes>

²¹ A Autarquia que gere o fundo Reciprev é dotada do mesmo nome, tendo sido criada em 2001.

²² 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

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
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. Estudo de caso comparado: Pernambuco x Paraná

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



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

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 menores²³, 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 medida de segregação de massas. O exemplo do estado de Minas Gerais é extremo porque é um dos quatro estados brasileiros cuja dívida consolidada líquida é historicamente próxima aos 200% da sua RCL (189,03% ao término de 2018), o que exige daquele estado um volume de amortizações e juros a credores (instituições financeiras) superior aos de Pernambuco não apenas em valores nominais, mas também proporcionalmente. Para ilustrar esse fato, veja-se que a DCL de Pernambuco terminou o exercício de 2018 em 61,10% da RCL (ante esses 189,03% em Minas Gerais). O comprometimento de pessoal, por sua vez, atingiu 76,48% em Minas Gerais e 56,82% em Pernambuco).

O factível para o exame das contas de Pernambuco no que tange à verificação desta pretensa inviabilidade de adoção de segregação de massas previdenciárias consiste no exame comparado a outro estado da federação que goze de características de endividamento mais próximas e de experiência anterior com segregação de massas previdenciárias.

Como estado precursor da medida, tomemos o estado do Paraná para exame (**estudo de caso comparado**), cuja data de corte definida para ingresso de servidores ao plano previdenciário, submetido ao regime de capitalização, foi 31/12/2003. Designaremos, então, o estado do Paraná, no estudo abaixo, como “estado comparado”.

É certo que o referido estado comparado goza de situação fiscal mais favorável que a de Pernambuco no que tange a despesas de pessoal (53,13% da RCL ante 56,82% em Pernambuco) e no que toca ao endividamento geral (DCL de 38,56% da RCL ante 61,10%). Esse quadro permite, por exemplo, um maior lastro financeiro anual para cobertura de déficits previdenciários anuais. De todo modo, para fins comparativos, a situação fiscal de Pernambuco encontra-se mais próxima à do estado paranaense do que a do mineiro.

O Balanço atuarial do Paraná Previdência (doc. 29), que contempla, além dos fundos de repartição (denominado financeiro) e de capitalização (intitulado

²³ 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%C3%8ANCIA%20E%20O%20EQUIL%C3%84BRIO%20FIANCEIRO%20E%20ATUARIAL%20DOS%20RPPS%20DA%20REGI%C3%83O%20SUDESTE%20%20FGV%20-Texto%20final%20%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

previdenciário), um terceiro fundo denominado “fundo militar”²⁴, traz os seguintes déficits/superávits atuariais na referida data-base de 31/12/2018:

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	40.517	58.769	99.286	261,15 bi	19,20 bi	(R\$ 241,95 bi)
Fundo Previdenciário	85.807	42.512	128.319	90,69 bi	83,33 bi	(R\$ 7,36 bi)
Fundo Militar	20.151	20.054	40.205	206,16 bi	38,44 bi	(R\$ 167,72 bi)
	146.475	121.335	267.810	535,39 bi	143,58 bi	(417,03 bi)
RCL 2018						37,59
Quociente “Déficit atuarial / RCL”						11,09

Fonte: a) linhas “Fundo Financeiro”, “Fundo Previdenciário” e “Fundo Militar”: Doc. 29, p. 6, 7, 9 e 10.

b) linha “RCL 2018”:

http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2018/Republicacao_11.07.19/RELATORIOS3QUAD.pdf

Reproduzimos a seguir os dados correspondentes extraídos da avaliação do estado pernambucano do exercício de 2018 (doc. 27, p.11 e doc. 28, p.8-9), 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	293,93 bi	49,08 bi	244,85 bi
Fundo Previdenciário	Não implementado					
Fundo Militar	Não instituído e não implementado					
Totais	102.819	91.188	194.007	293,93 bi	49,08 bi	244,85 bi
RCL 2018						23,13 bi
Quociente “Déficit atuarial / RCL”						10,31

Fonte: avaliação atuarial do FUNAFIN data-base: dezembro/2018 (Doc. 27, p.11 e Doc. 28, p. 8-9):

Os quadros acima podem oferecer, a uma análise superficial, a impressão de que a situação atuarial de Pernambuco é **melhor** ou **equivalente** à do estado comparado (Paraná). Todavia, uma verificação pouco mais minuciosa indica que Pernambuco está em situação atuarial **significativamente pior** que o estado comparado, em vista de que o Paraná Previdência se encontra a cerca de vinte anos de conseguir superar o desafio da transição entre regimes (processo ainda não deflagrado por aqui) necessitando em escala bem menor, por isso, da medida de alíquotas extraordinárias²⁵ ventilada pela PEC nº 06/2019, popularizada atualmente como “Nova Reforma Previdenciária”.

O exame preliminar indica que há certa proporcionalidade entre os déficits atuariais do estado comparado (R\$ 417,03 bilhões) e o de Pernambuco (R\$ 244,85 bilhões) ao final de 2018, quando confrontadas com as suas respectivas RCLs do

²⁴ 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.

²⁵ A PEC nº 006/2019 prevê alíquotas previdenciárias progressivas em razão da remuneração do servidor, sendo a última faixa de 22%. Como o sistema proposto é por escalonamento, a alíquota efetiva para quem receba valor idêntico ao do teto do funcionalismo público federal será de 16,21%.



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

referido exercício (R\$ 37,59 bilhões no Paraná e R\$ 23,13 bilhões em Pernambuco). O quociente “Déficit Atuarial/RCL” pode ainda transparecer que a situação atuarial do Estado de Pernambuco é ligeiramente melhor que à do estado comparado (10,31 em Pernambuco ante 11,09 no Paraná). Contudo, essa primeira impressão de equivalência, ou de situação melhor para Pernambuco, é afastada quando verificado que o estado comparado (Paraná), tendo iniciado a segregação de massas previdenciárias há dezesseis anos, já se aproxima do meio do período de transição entre os regimes. Noutras palavras: daqui a mais vinte anos a possibilidade de o Paraná Previdência conceder a servidor de seu quadro uma aposentadoria em valor superior ao teto do RGPS é mínima, terá raríssimos eventos. Já a FUNAPE, por aqui, ainda terá um longo curso pela frente para atingir esse objetivo, em vista de que o fundo previdenciário no estado sequer foi implementado. Ou seja: como em 2018 todos os novos servidores do Estado do Pernambuco ingressaram ao Fundo Financeiro (FUNAFIN), todos os que recebam remuneração acima do teto do RGPS recolheram percentual sobre toda a sua remuneração, fato que gera a estas expectativas de direitos de aposentar-se com valores superiores ao teto do RGPS. Por sua vez, para os entes que implementaram a segregação de massas, essa realidade é oposta. Não há essa expectativa de direito a novos servidores, em vista do seu ingresso no serviço público contribuindo sobre uma base de cálculo limitada ao teto do RGPS. Por sua vez, a cada ano de período de transição transcorrido, maior se dá a perspectiva de superação desse período sem ameaça à segurança jurídica das relações.

Corroborando a conclusão de que a situação atuarial de Pernambuco é **significativamente pior** que a do estado comparado, tem-se que, para ostentar números proporcionais de situação atuarial ao estado comparado, o Estado de Pernambuco precisou, nos últimos sete exercícios, das alíquotas de 13,5% (servidor) e de 27% (patronal), enquanto que o estado comparado ainda aplica alíquotas de 11% indistintamente para servidor e contribuição patronal (item 2.2 intitulado “Plano Contributivo”; doc. 29, p.18). Note-se, com isso, que o peso suportado pelo Governo do Estado de Pernambuco tem sido significativamente maior do que o sofrido pela administração do estado comparado, o que torna ilusório o ganho do estado advindo de arrecadação previdenciária presente maior do que ostentaria caso houvesse implantado a segregação de massas. Vê-se, logo, que este ganho financeiro é **mínimo comparado à perda patrimonial decorrente da postergação da medida de segregação de massas**.

Tanto é assim que, mesmo se aproximando do meio do período de transição e “precisando aplicar” alíquotas de 11% apenas, para patronal e servidor, o estado comparado teve um déficit previdenciário 13,3% de sua RCL. Embora esse peso sobre a RCL sofrido pelo estado comparado seja expressivo, tem-se que Pernambuco já ostenta déficit previdenciário equivalente a 11,25% de sua RCL em 2018, mesmo tendo alíquotas mais sacrificantes que as do estado comparado (27% e 13,5%) e sem que tenha iniciado o período de transição²⁶. Os números disponíveis permitem verificar que, para ter igualado esse percentual de 11,25% de comprometimento de sua RCL (seu

²⁶ Déficit previdenciário de R\$ 5 bilhões no Paraná ante uma RCL de R\$ 37,59 bilhões em 2018 (percentual de 13,3%, portanto). Em Pernambuco, o déficit R\$ 2,602 bilhões de déficit representou 11,25% de uma RCL de R\$ 23,13 bilhões no mesmo ano.



déficit de 2018 teria de ter sido R\$ 4,150 bilhões ao invés de R\$ 5 bilhões), o estado comparado teria necessitado em 2018 de alíquotas de 12,1% para servidores e estado (ao invés dos 11% atuais), as quais se revelam significativamente inferiores ainda às aplicadas no Estado de Pernambuco no exercício de 2018 sob análise.

Em resumo, tem-se que a medida prevista pela PEC nº 06/2019 quanto à criação de alíquotas extraordinárias adicionais a uma alíquota nacional de 14% terá necessidade de aplicação significativamente maior para um estado como Pernambuco, que não implantou oportunamente a segregação de massas (ou de outros que, tendo implantado-a, recuaram) do que no estado comparado do Paraná (que a implantou e sustentou). No caso de estados em situação similar à do estado comparado, poderá até haver a dispensa de alíquotas extraordinárias, ou sua utilização apenas daqui a alguns anos, somente quando atingido o ápice do período de transição.

Conforme será demonstrado no item 9.4, mesmo que sejam criadas alíquotas extraordinárias para o conjunto de servidores de estados com realidade previdenciária semelhante à do Estado de Pernambuco, **o esforço terá efeitos apenas paliativos se não for efetuada a imediata medida de segregação de massas previdenciárias**, visto que alíquotas efetivas superiores a 14% da remuneração representarão alívio apenas momentâneo para o sistema, caso ele permaneça retroalimentado por novos servidores que ingressam ainda sem base de cálculo limitada pelo teto do RGPS.

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.

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)²⁷.

9.2.1 O resultado previdenciário anual

A partir dos dados evidenciados no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias²⁸ referentes ao exercício de 2018, transcrito parcialmente a seguir, e

²⁷ NÓBREGA, Marcos Antônio R. da. **Previdência do Servidores Públicos**. Belo Horizonte: 2006, p. 130.

²⁸ 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

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 2018

valores em R\$

<u>RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS RPPS</u>	Em 2018
RECEITAS CORRENTES (I)	3.151.256.603,39
Receita de Contribuições dos Segurados	1.128.165.593,39
Receitas de Contribuições Patronais	1.970.164.269,56
Receita Patrimonial	5.070.350,80
Receita de Serviços	2.631.054,37
Receitas de Aporte Periódico de Valores Predefinidos	0,00
Outras Receitas Correntes	45.225.335,27
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	33.996.488,08
Demais Receitas Correntes	11.228.847,19
RECEITAS DE CAPITAL (II)	0,00
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (III) = (I+II)	3.151.256.603,39

<u>DESPESAS</u>	Em 2018
DESP. CORRENTES (IV)	5.753.702.555,58
Administração	17.737.111,28
Previdência Social	5.735.965.444,30
DESP. DE CAPITAL (V)	0,00
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (VI) = (IV + V)	5.753.702.555,58
<u>RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII) = (III - VI)</u>	-2.602.445.952,19

<u>APORTES DE RECURSOS P/ O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA</u>	Em 2018
TOTAL DOS APORTES PARA O RPPS	
Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras	2.499.657.559,04
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 2018/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2018 (Doc. 02 p. 301-302).

O Resultado Previdenciário de R\$ 2,602 bilhões ilustrado no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE, referente ao período de janeiro a



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

dezembro de 2018, contempla a parcela de Recursos para Cobertura de Insuficiência Financeira de R\$ 2.499.657.559,04 (R\$ 2,5 bilhões, aproximadamente), que apenas no Estado de Pernambuco tem status de despesa orçamentária, sendo aqui intitulada como “Dotação Orçamentária Específica – DOE”.

Análise

Preliminarmente, em teste de consistência, verificamos que os valores das linhas “Receita de Contribuições dos Segurados”, “Receitas de Contribuições Patronais” do Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias de 2018, que se afiguram como as mais relevantes das receitas, bem como o constante da linha “Receita de Compensação do RGPS para o RPPS”, guardam correspondência com as rubricas de receitas orçamentárias 1.2.10.29.XX (contribuições de servidores em atividade, aposentados e pensionistas) e 7.2.10.29.XX (contribuições patronais sobre folha de ativos) e 1.9.22.10.01 (compensação previdenciária oriunda do RGPS). Na parte das despesas, o total das despesas da área “Previdência”²⁹ 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\$ 2,602 bilhões teve, então, base reconhecida no e-Fisco, tendo sido superior em 4,4% ao verificado no exercício anterior (2017), no qual foi constatado resultado também negativo de R\$ 2,49 bilhões. Descontada a inflação do período medida pelo IPCA, tem-se um crescimento líquido deste resultado previdenciário negativo em 0,64% entre os dois exercícios.

Vista de forma segmentada, tem-se que as despesas previdenciárias do exercício tiveram elevação de R\$ 373 milhões frente às do exercício anterior (6,93% de elevação), enquanto que as receitas previdenciárias observaram aumento de R\$ 263 milhões (9,10% de crescimento). Tanto as receitas quanto as despesas tiveram elevação superior à inflação do período. O confronto entre essas elevações relativas proporcionou refrear um pouco a participação das despesas previdenciárias sobre a RCL do exercício.

Remanesceu em 2018, como foi 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 conceito inadequado existente na legislação estadual.

O Resultado Previdenciário de 2018 negativo em R\$ 2,602 bilhões abrigou uma elevação de cerca de R\$ 110 milhões (em valor nominal) ante o que havia sido quantificado em 2017 (também negativo em R\$ 2,492 bilhões). Isto se deveu à elevação de despesas previdenciárias em montante superior à elevação das receitas, conforme demonstrado na tabela a seguir.

²⁹ 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

Resultado Previdenciário (sem DOE) – Exercícios 2018/2017

Em valores nominais – R\$ 1,00			
Descrição	2018 (a)	2017 (b)	Variação (a – b)
(I) Rec. Previdenciárias	3.151.256.603,39	2.888.270.025,40	262.986.577,99
(II) Despesas Previdenciárias	5.753.702.555,58	5.380.780.611,11	372.921.944,47
Resultado Previdenciário Negativo (I-II)	-2.602.445.952,19	-2.492.510.585,71	-109.935.366,48

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2018 (doc. 02, p. 301-302) e correspondente exercício anterior.

Deve-se registrar, por fim, que este resultado previdenciário efetivo, de R\$ 2,602 bilhões, foi menos sofrível em cerca de R\$ 1 bilhão do que aquele projetado para o exercício na avaliação atuarial apresentada ao final de 2017, segundo a qual foi estimado resultado previdenciário negativo de R\$ 3,60 bilhões para o ano de 2018 sob análise.

Participação do resultado previdenciário anual frente a RCL estadual

Uma informação adicional trazida no Balanço Geral do Estado (doc. 02, p.34) 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*”. **Note-se que esse índice desconhece a importância das receitas patronais na avaliação dos dados previdenciários.** De toda forma, ainda é comum aos entes federativos construir esse índice relacionando essa “despesa previdenciária líquida” às suas respectivas RCL.

Em 2018, 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 19,7% (obtido da divisão de R\$ 4,558 bilhões de despesas previdenciárias líquidas pelo R\$ 23,132 bilhões de RCL no exercício), sendo ali correlacionado esse percentual aos correspondentes de quatro anos anteriores (2014 a 2017).

Deve-se advertir, contudo, que, por não contemplar parcela significativa de receita previdenciária (prevista na Constituição), a despesa previdenciária líquida **pode**



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

induzir a erro o observador, 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.

Mesmo assim, dado que esse percentual indicou intenso crescimento nos exercícios posteriores à última elevação de alíquotas do FUNAFIN (alíquota patronal de, 20% entre abril/2005 para 27% a partir de abril/2010), reproduzimos a seguir o referido quadro trazido no Balanço Geral do Estado (anos de 2013 a 2018) acrescentando a ele os percentuais correspondentes aos anos de 2010, 2011 e 2012, numa série histórica de dez exercícios, conforme abaixo demonstrado:

Despesa Previdenciária líquida/RCL do RPPS Pernambuco – 2010 a 2018 - Em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Benefícios (I)	2.108	2.336	2.626	3.010	3.339	3.825	4.243	4.538	5.380	5.736
Contribuições dos segurados (II)	430	559	583	684	754	862	924	863	1.080	1.128
Compensação Prev. entre Regimes (III)	10	7	7	7	8	14	11	11	12	34
Outras Receitas Previdenciárias (IV)*	27	27	19	21	21	20	22	18	23	16
Desp. Prev. Líquida (V= I-II-III-IV)	1.641	1.743	2.017	2.298	2.556	2.929	3.286	3.641	4.265	4.558
RCL LRF (VI)	10.625	12.436	14.553	15.613	17.174	18.475	19.648	20.853	21.512	23.132
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	15,4%	14,0%	13,9%	14,7%	14,9%	15,9%	16,7%	17,5%	19,8%	19,7%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2018 (colunas 2013 a 2018) + Balanços Gerais do Estado de 2009 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.

A maior utilidade do quadro acima é observar o recuo do percentual obtido entre 2009 e 2011, que pode ser atribuído à elevação da alíquota patronal de 20% para 27% a partir de maio/2010, e logo em seguida, o crescimento progressivo do mesmo percentual entre 2011 e 2017 em cenário de manutenção de alíquotas e de ausência de segregação de massas previdenciárias. Percebe-se que **a elevação da alíquota verificada em 2010 cumpriu efeito apenas temporário, com nítido esgotamento subsequente**, verificado em dois anos apenas, após o que o percentual volta a crescer, por não acompanhar na mesma proporção a elevação da Receita Corrente Líquida.

Essa realidade é também verificada quando é substituído o critério de “despesa previdenciária líquida” pelo de “resultado previdenciário”, o qual entendemos mais adequado por este não ignorar a função das contribuições patronais.

Quando, então, é calculada a relação percentual entre o resultado previdenciário negativo de 2018 (R\$ 2,602 bilhões), no numerador, e a RCL estadual, no denominador, obtém-se percentual de 11,25% para 2018. A elevação de percentual de comprometimento verificada entre 2011 e 2017 na aferição anterior também é verificada nessa nova análise, conforme adiante exposto:



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

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS Pernambuco – 2009 a 2018 – em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Resultado Previdenciário Negativo	353	798	996	1.169	1.257	1.428	1.745	2.098	2.492	2.602
RCL LRF (VI)	10.624	12.436	14.553	15.613	17.174	18.475	19.648	20.853	21.512	23.131
Res. Prev. Líq./RCL (em %)	3,32%	6,42%	6,84%	7,49%	7,32%	7,73%	8,88%	10,06%	11,58%	11,25%

Fonte: Elaboração Própria, com base nos Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2017 (colunas 2013 a 2018) + Balanços Gerais do Estado de 2009 a 2012, além dos RGFs de 3º quadrimestre (para coleta das RCL anuais).

Os dois quadros acima trazidos se complementam na informação de que o efeito da última elevação de alíquota, em abril/2010, desatrelado de medidas paralelas, teve efeito de refrear apenas o crescimento da participação das despesas previdenciárias do estado por cerca de dois anos apenas, após o que voltou-se a delinear crescimento percentual progressivo.

É certo que se as medidas de segregação de massas previdenciárias e de regime de capitalização³⁰ 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, o processo de ganho patrimonial advindo com a transição do modelo de repartição simples para o de capitalização já teria sido deflagrado, dando perspectiva de equacionamento da dívida para trinta ou quarenta anos adiante.

A nosso ver, os números e percentuais dos dois quadros acima ratificam a conclusão de que, 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 ficar cada vez mais difíceis para o início do processo.

9.2.2 Investimentos e rendimentos no exercício

Quanto aos **investimentos do RPPS/PE**, observa-se que foram resgatadas e utilizadas as últimas reservas de Investimentos financeiros no ano de 2018, cumprindo a tendência já sinalizada desde o ano de 2016, conforme abaixo resumido:

Em R\$

Exercício	Saldo em 31/dez
2015	140.533.086,16
2016	64.971.731,06
2017	7.247.059,76
2018	0,00

Fonte: e-Fisco

³⁰ Regime de capitalização com manutenção de encargos patronais.



Análise

O exaurimento de valores de investimentos do RPPS no exercício aparenta ter função simbólica. Visto que mesmo o valor existente ao final de 2015 era pouco significativo diante de um volume anual de recursos necessários à cobertura do déficit financeiro anual de ordem superior a R\$ 2 bilhões que ali já era verificado.

A extinção dos saldos de Investimentos acima apenas reflete a comprometida capacidade financeira do estado em um modelo de previdência já esgotado. Caso houvesse optado por manter o saldo de Investimentos intacto nesses três anos, o Estado teria que haver aportado outros R\$ 140 milhões em adição aos R\$ 7 bilhões alocados entre 2016 e 2018.

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 atermos 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 encontra-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.

O exercício de 2018 marca a elaboração do balanço atuarial do FUNAFIN através de uma nova empresa (nome de fantasia “Vesting”) em substituição à empresa de nome fantasia “Actuarial”, encarregada da elaboração do referido Balanço desde a constituição do FUNAFIN, em 2001. A empresa que iniciou serviços no exercício de 2018 tomou a precaução de segregar os contingentes de servidores, aposentados e pensionistas do Estado nos segmentos civil e militar, sendo este último composto por policiais e bombeiros militares.

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 2019 a 2093, bem como os **resultados previdenciários anuais**. Depois, os principais **dados estatísticos da base cadastral** em 31.12.2018.

Ao final, destacam-se os principais dados da avaliação atuarial efetuada ao final de 2018, quando então é aferida a perspectiva de concretização de tal avaliação, especialmente quando comparadas as distorções havidas nas últimas seis avaliações atuariais (2013 a 2018).



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.³¹

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

§ 1º a 4º *Omissis*.

³¹ 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

§ 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 nas duas peças de avaliação atuarial relativas a servidores civis (doc.27, p. 9-10) e militares (doc. 28, p.6-7), a descrição dos critérios, premissas e hipóteses atuariais adotadas na avaliação, a saber:

- 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);
- b) Taxa de crescimento salarial: por mérito: 1% a.a; por produtividade: 0%;
- c) Taxa de crescimento real dos benefícios: 0%;
- d) Fator de Capacidade Salarial: 100%;
- e) Fator de Capacidade de benefícios: 100%;
- f) Fator de reposição de contingente: sem reposição (atende à Portaria 403/2008 quanto a para planos financeiros);
- g) Idade de início de contribuição ao regime previdenciário: 25 anos;
- h) custo administrativo: integral pela Administração Pública;
- i) data de entrada em aposentadoria programada:
dt entrada = $\frac{\text{idade apos. c/prov. integrais} + \text{idade após. c/prov. proporcionais}}{2}$

2

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 que 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 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



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

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 em dezembro/2013 para R\$ 211,38 bilhões em dezembro/2014, estando, já ao final de 2018, 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. 27, p. 9) foram utilizadas as seguintes *tábuas biométricas*:

- a) Mortalidade de Válidos e de Inválidos: IBGE – 2017 unissex;
- b) Sobrevivência de Válidos e de Inválidos: IBGE – 2017 unissex;
- c) Entrada em Invalidez: Álvaro Vindas;
- d) Família-padrão: cônjuge 3 anos mais novo (para servidores do sexo masculino) e 3 anos mais velho para servidores do sexo feminino

9.3.2 Balanço Atuarial em 31.12.2018

Como dito inicialmente, o Balanço Atuarial de 2018 passou a ser segmentado em duas peças, cada qual reservada aos grupamentos civis e militares. Tal providência traz inequívoco ganho de transparência à informação previdenciária,



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

bastando ao analista a consolidação dos dados quando deseja apurar o valor total atribuído ao FUNAFIN em seu todo.

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 31.12.2018, quando são consolidadas as informações parciais trazidas nas duas peças de avaliação (civis e militares; doc. 27, p. 13 e doc. 28, p.11), registra um déficit atuarial de R\$ 247,58 bilhões, conforme adiante reproduzido:

Balanço Atuarial do RPPS/PE (FUNAFIN) - em 31.12.2018

Em R\$

1. ATIVO		2. PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições		Valor Presente dos Benefícios Concedidos	
Item	Valores	Item	Valores
Sobre Remunerações	40.795.566.656,14	Aposentadorias	75.906.953.569,11
Sobre Benefícios	10.496.692.573,68	Pensões	39.549.387.667,06
Compensação Financeira	16.900.211.891,38	Valor Presente dos Benefícios a Conceder	
Patrimônio	0,00	Aposentadorias	163.154.681.304,13
Déficit Atuarial	247.583.927.075,20	Pensões	37.165.375.656,10
TOTAL	315.776.398.196,40	TOTAL	315.776.398.196,40

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2018 (doc. 27, p.13 + doc 28, p.11).

O Balanço Atuarial consolidado acima oferece as seguintes informações:

1. O custo da totalidade das despesas com aposentadorias e pensões (concedidas e a conceder), pelos próximos 75 anos, a valor presente (31/12/2018), foi estimado no



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

montante de R\$ 315,78 bilhões, que representa o Passivo Atuarial do RPPS/PE; esse valor, em valores nominais, foi superior em 17,93% aos R\$ 267,75 bilhões apurados ao final do ano anterior (variação real de 13,67%, quando descontado o IPCA do ano de 2018);

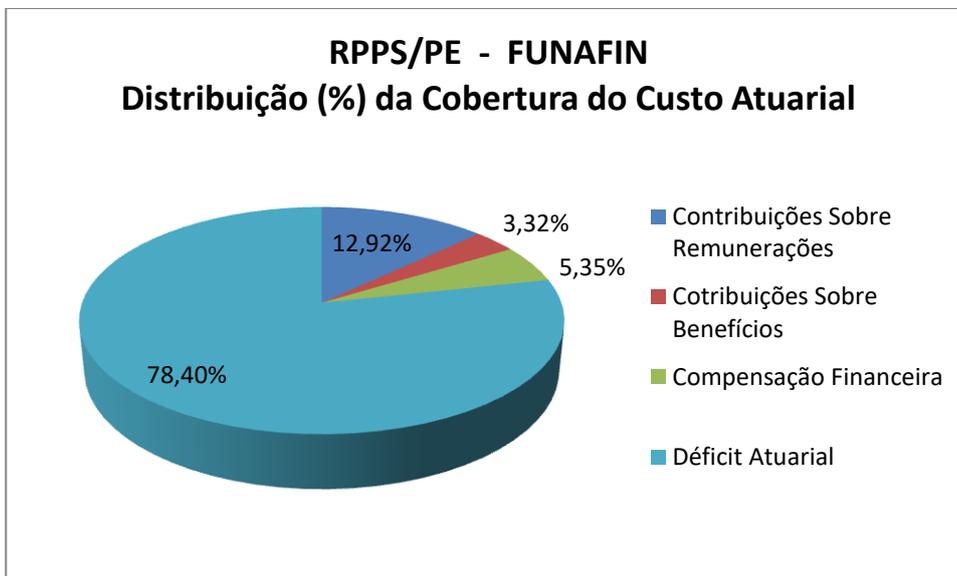
2. Já o montante dos direitos a receber, para a base futura de 75 anos, representado pelas contribuições previdenciárias incidentes sobre remuneração dos segurados ativos e sobre benefícios, incluindo a compensação financeira, a valor presente, foi estimado em R\$ 68,192 bilhões em 31/12/2018, valor superior em 48,30% aos R\$ 45,98 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\$ 37,06 bilhões); as demais receitas projetadas são compostas pelas contribuições incidentes sobre os benefícios de aposentadorias e pensões, estimadas em R\$ 3,73 bilhões, e os recursos oriundos da compensação financeira entre regimes de previdência (RPPS e RGPS), previstos em R\$ 16,90 bilhões;

3. O déficit atuarial de R\$ 247,58 bilhões é, então, resultado da diferença negativa entre o Valor Presente das Contribuições (R\$ 68,19 bilhões) e o Valor Presente do Passivo Atuarial (R\$ 315,78 bilhões); o valor do déficit atuarial estimado ao final de 2018 foi superior em 11,63% ao valor estimado em 2017, que era de R\$ 221,77 bilhões;

4. Esse déficit atuarial (R\$ 247,58 bilhões) equivale a 78,40% do custo atuarial (R\$ 315,78 bilhões), sendo, no atual regramento, de responsabilidade de aporte pelo Estado de Pernambuco no tempo futuro;

5. Parte considerável do custo é de curto prazo, formada, entre outros fatores, pelo quantitativo de 18.934 servidores, em set/2018, 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 7,21% em relação ao quantitativo de 20.406 apurados em set/2017;

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



Fonte: Balanço Atuarial do RPPS/PE - em 31/12/2018 (doc. 27, p. 13 e doc. 28, p.11)

Nota: O percentual de 12,92% 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\$ 25,81 bilhões (em valor nominal) havido entre o déficit apurado no Balanço Atuarial de 31/12/2018 (R\$ 247,58 bilhões) com o registrado na avaliação anterior (R\$ 221,77 bilhões) contempla 11,63% de elevação, percentual esse superior aos índices de inflação do exercício de 2018 (como exemplo, o IPCA, que alcançou 3,7455% no ano).

O percentual de 11,63% também foi superior à variação nominal salarial de pessoal do Poder Executivo do estado em 2018, a qual, segundo dados fornecidos na avaliação atuarial, foi de 3,30% entre os servidores em atividade e 5,49% entre inativos e pensionistas do estado.

Quando é descontada a inflação do ano de 2018, medida pelo IPCA, a elevação nominal de 11,63% do déficit atuarial revela um aumento efetivo de 7,61%, posto que, se fosse aplicada a inflação do período de 2018 ao déficit estimado ao final de 2017, tal déficit, a valores atualizados a 31/12/2018, seria de R\$ 230,08 bilhões (variação de 3,7455% do IPCA-2018).

No novo formato apresentado para a avaliação atuarial é sentida como perda de informação em relação ao anterior, a ausência de indicação de servidores com aposentadoria iminente. Oficiada à parte, a FUNAPE informou que este quantitativo, ao final de 2018, encontrava-se em 18.934 servidores.

Por sua vez, o quantitativo dos servidores aposentados nos exercícios anteriores a 2018 é a seguir reproduzido:



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

Quantidade de aposentação de servidores no estado – últimos seis anos

2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.938	3.459	2.544	4.289	5.096	3.203

Fonte: Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco (2013 a 2017) e FUNAPE (2018).

Acredita-se que os intensos movimentos legislativos dos últimos exercícios com assunto voltado à Reforma da Previdência, entre os anos de 2016 e 2017, tenham encorajado servidores que poderiam estar em gozo de benefício de abono pecuniário a requererem aposentadoria e elevado o quantitativo nestes exercícios, sendo previsível elevação também para o exercício de 2019, em virtude da tramitação da PEC 06/2019. Somente após dois anos após a sua previsível conversão em texto constitucional, é que se espera o retorno do quantitativo anual de aposentações para um número intermediário entre 2 mil e 3 mil anuais.

9.3.3 Projeção atuarial de 2018: as previsões para o período futuro 2019/2093

As avaliações atuariais pertinentes a servidores civis e militares³², efetuadas ambas com data-base de 31/12/2018, e incluídas no presente processo (docs. 27 e 28), trazem 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 até 2093, 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 2018 (2019 a 2023), o período de ápice do déficit anual (2042 a 2044) e, posteriormente a isso, linhas com intervalo médio de oito anos na projeção futura:

Projeção atuarial do FUNAFIN – 2019 a 2093

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário
2019	6.746.668.905,83	2.844.141.533,70	144.376.826,58	-3.758.150.545,55
2020	6.839.840.841,50	2.775.944.700,96	163.979.926,89	-3.899.916.213,65
2021	6.897.196.587,96	2.718.240.194,21	187.717.452,68	-3.991.238.941,07
2022	6.971.123.739,65	2.650.054.226,35	206.968.372,51	-4.114.101.140,79
2023	7.076.480.687,73	2.562.692.057,44	225.885.011,81	-4.287.903.618,48
...				
2032	7.686.564.942,14	1.731.339.760,37	393.140.440,17	-5.562.084.741,60
...				
2042	7.302.129.523,31	831.232.929,92	465.358.534,42	-6.005.538.058,97
2043	7.247.683.222,52	729.377.479,16	464.112.378,28	-6.054.193.365,08
2044	7.124.716.684,65	655.936.685,14	460.967.426,42	-6.007.812.573,09
...				
2052	5.756.247.968,38	205.420.743,35	370.721.915,78	-5.180.105.309,25
...				
2057	4.469.926.025,06	132.373.456,46	285.349.867,35	-4.052.202.701,25
...				

³² juntadas pela FUNAPE na prestação de contas anual do FUNAFIN (processo TCE nº 18100669-8).



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

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário
2063	3.011.019.661,68	81.627.330,01	184.980.873,09	-2.744.411.458,58
...				
2071	1.479.070.117,89	34.988.025,19	79.368.812,24	-1.364.713.280,46
...				
2080	442.840.100,70	8.896.463,82	17.165.893,96	-416.777.742,92
...				
2087	100.438.627,94	1.688.705,51	2.495.461,58	-96.254.460,85
...				
2093	15.654.722,07	224.237,92	196.738,52	-15.233.745,63

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2018 (doc. 27, p. 24-25 + doc. 28, p.21-22).

A soma dos resultados negativos anuais da tabela acima (caso fossem ilustrado todo o período de 2019 a 2073) alcançaria o valor de R\$ 247,58 bilhões informado como déficit atuarial do FUNAFIN, entendido como o total acumulado projetado para os próximos 75 anos de existência do fundo.

A primeira informação é de que, **da forma projetada**, as receitas de contribuições previdenciárias apresentariam redução contínua até 2093 (R\$ 2,84 bilhões em 2019, R\$ 1,73 bilhão em 2032, R\$ 729 milhões em 2043 e assim por diante, sendo apenas de R\$ 224 mil em 2093), aproximando-se de sua extinção. Por sua vez, as despesas previdenciárias teriam crescimento contínuo até 2032, quando então atingiriam seu ápice para, em seguida, sofrerem reduções sequenciadas até o seu exaurimento, que não se daria antes do ano de 2093.

O cotejo entre receitas e despesas previdenciárias anuais permite a projeção dos resultados previdenciários anuais futuros, com cenário previsto de ápice de déficit no ano de 2043, quando o déficit anual atingiria R\$ 6,05 bilhões (o que sugere a princípio, que ele equivalerá a 26,15% da RCL daquele exercício, tomada como parâmetro a RCL de 2018).

Análise

Preliminarmente, deve-se informar que não encontramos respaldo técnico para receitas de compensação previdenciária de ordem superior a R\$ 140 milhões anuais a curto prazo. Os dados disponíveis no e-Fisco informam que em 2018 tais receitas, que são previstas nos arts. 201 e 202 da CF e na lei federal nº 9.796/1999, somaram R\$ 33,99 milhões apenas. A distorção a maior em cerca de R\$ 100 milhões anuais compensa parte dos valores que, por aplicação do princípio da prudência, culminam se revelando a menor para as receitas de contribuições.

Vencida essa questão preliminar, tem-se que o quadro acima³³ só é compreensível em toda a sua inteireza quando percebido que a primeira premissa aplicada é de **ausência de novos entrados**, ou seja, a não reposição de servidores,

³³ o quadro resulta da soma das duas peças de avaliação atuarial apresentadas pelo estado com data-base dezembro/2018 (civil e militar; doc. 27, p. 24-25 + doc. 28, p.21-22).



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

situação que encaminharia tanto receitas, num primeiro momento, quanto despesas, num segundo momento, ao processo de redução (mais drástica para receitas do que para despesas) e posterior extinção.

De todo modo, se há a premissa de ausência de reposição de servidores na projeção para o Plano Financeiro (submetido a regime de repartição) do FUNAFIN, há também necessidade de existência, em paralelo, de outro plano, o Plano Previdenciário, para o qual convergirão os novos servidores. Isso porque mesmo que, de fato, haja reposição de servidores em volume inferior aos que alcançarem a aposentação, alguma reposição haverá permanentemente.

Essa necessidade de reposição de servidor, mesmo que se apresente parcial, é que remete a necessidade de existência de plano em paralelo ao FUNAFIN para o qual convergirão os novos servidores. Este plano paralelo deverá ser o FUNAPREV, instituído legalmente, porém ainda não implementado até o momento.

Por tal razão que o dado de R\$ 247,58 bilhões trazido como déficit atuarial do estado, na prática, é sujeito à relativização. O fundo FUNAPREV, quando de sua implementação, tenderá a ser superavitário a um primeiro momento, em vista da previsão de despesas previdenciárias inferiores às receitas para o novo grupamento de servidores. Quando, então, o resultado provavelmente superavitário do FUNAPREV após sua implementação for consolidado ao deficitário do FUNAFIN haverá uma compensação aritmética, embora esta deva ocorrer em volume discreto nos primeiros exercícios.

Em nosso entendimento, portanto, a demonstração de projeção atuarial do FUNAFIN para os 75 exercícios futuros culmina não refletindo o déficit atuarial do estado no mesmo período, por partir de premissas até aqui não implantadas: a de que inexistirão novos ingressos de servidores no plano financeiro FUNAFIN e a de que a segregação de massas ocorrerá já no dia 1º de janeiro do exercício seguinte. A ausência de implantação da segregação de massas e do regime de capitalização que lhe é decorrente³⁴, na prática, submete os dados do quadro acima a uma parte apenas da realidade previdenciária do estado.

Há ainda certa distorção na projeção de receitas para o médio e longo prazos, sendo seu melhor aproveitamento o de curto prazo. O aproveitamento mais significativo da projeção seguramente se dá no que tange às despesas previdenciárias, conforme será visto no item 9.3.6.

Através do princípio do conservadorismo anteriormente mencionado, é recomendado ao profissional atuário que projete as despesas e receitas em volume que caracterize o pior cenário dentre os possíveis. Logo, na prática, os valores projetados como resultado anual para o curto prazo tendem a ser piores do que os efetivamente incorridos.

Sabe-se, por exemplo, que dos 20.406 de servidores iminentes de aposentadoria em 31/12/2017 um total de 3.203 requereram sua aposentadoria ao longo

³⁴ Regime de capitalização com manutenção de encargos patronais



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

de 2018 (graças aos bons níveis de retardamento de aposentadoria obtidos após o abono de permanência). As avaliações atuariais partem da premissa de que todos os requerimentos possíveis 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.

Todavia, em função de não apenas desse princípio, mas também da premissa não confirmada de fato, de ausência de novos entrados, o valor do déficit anual projetado para o exercício de 2018 sob análise foi destoante do resultado efetivo em R\$ 1 bilhão (R\$ 3,6 bilhões negativos projetados e R\$ 2,6 bilhões auferidos na prática). Esse fato é suficiente a que se acredite que o déficit anual do estado não deverá avançar de forma tão rápida, a alcançar 26,16% da RCL no ano de 2043 (em 2018, esse percentual foi de 11,25% da RCL).

Por outro lado, sabe-se que tal percentual de comprometimento da RCL irá aumentar, não na mesma velocidade, mas sim progressivamente, enquanto não equacionada a situação previdenciária do estado, conforme pormenorizado nos itens 9.2.1 e 9.4 deste relatório.

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).

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 em números 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 2018 originaram-se dos dados cadastrais posicionados de servidores com data-base de setembro/2018. São reproduzidos e analisados a seguir alguns dados estatísticos dessa base cadastral.

a) Médias gerais dos servidores ativos e beneficiários

A ponderação dos dados trazidos no item 8 Estatísticas do Universo de Segurados do RPPS, pertinentes às duas avaliações atuariais de 2018 (civis e militares)



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

permite a obtenção dos seguintes dados consolidados pertinentes a quantitativo de servidores e beneficiários do RPPS ao final de 2018, bem como sua remuneração média no exercício.

Item	Ativos	Beneficiários*	Total
Quantitativo de ativos/beneficiários	102.228	93.719	195.947
Remuneração média/Benefício médio – em (R\$)	5.185,86	4.650,87	4.760,58

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2018 (doc. 27, p.8-9 e doc. 28, p. 11). A remuneração média foi obtida por cálculo próprio, após média ponderada dos dados da avaliação atuarial

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

Análise

Verificou-se que os dados ilustrados na avaliação atuarial de dezembro/2018 (realizada pela empresa “Vesting”) não observaram grande oscilação frente à oferecida pela avaliação anterior (efetuada pela antecessora “Actuarial”) no que tange a quantitativo e remuneração, embora tenham recebido apresentados em formatos diferentes. A constância foi verificada pela baixa variação de informações frente ao banco de dados apresentado a esta equipe de auditoria em 06/08/2018 ainda quando de exame de contas 2017. Verificações preliminares indicam que constam na referida base conta servidores em atividade, aposentados e pensionistas com registro original nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do TCE-PE e MPPE.

Visto assim, os dados do quadro acima permitem os comentários a seguir:

- O quantitativo de beneficiários (aposentados e pensionistas do FUNAFIN), que representava 40,2% da população total de ativos, inativos e pensionistas em 2008, já representa 47,82% da população total de 195.947 pessoas vinculadas ao plano previdenciário ao final de 2018;
- A curva de crescimento do percentual estabelecida nesse período permaneceu em vigor a par de reposições em quantitativo inferior ao número de saídas em 2018;
- O número de ativos inscritos no FUNAFIN, ao final de 2018, correspondeu a 1,09 beneficiários do sistema. Esse coeficiente, que no ano anterior era de 1,12, foi reduzido também em função da reposição apenas parcial de servidores em relação aos que requereram aposentadoria;
- O número de beneficiários que foram agregados ao FUNAFIN em 2018 alcançou 2.531 pessoas; no exercício anterior, esse número havia sido de 2.114;
- O número líquido de servidores que deixaram de compor o quadro de ativos em 2018 foi de 591, diferença havida entre as aposentações/falecimentos/exonerações e o número de novos servidores empossados;
- A remuneração média dos servidores ativos (R\$ 5.185,86) revelou-se acima da verificada no ano anterior (R\$ 5.019,97) em 3,30%, percentual equivalente à variação do IPCA do exercício;



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

- A remuneração média dos beneficiários (R\$ 4.650,87) revelou-se acima da verificada no ano anterior (R\$ 4.408,60) em 5,49%, sendo tal percentual pouco superior à variação do IPCA do exercício;

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

A avaliação atuarial do RPPS do exercício de 2018 – que em relação a quantitativo de servidores deve ser considerada 30/09/2018 – informa que do quantitativo total de 195.947 segurados ativos e beneficiários vinculados ao RPPS/PE (FUNAFIN), 102.228 eram servidores ativos, 70.832 aposentados e 22.887 pensionistas, como evidenciado na tabela a seguir:

Ano	Quantitativo (estoque) de segurados ativos e beneficiários do RPPS/PE em 2017 e 2018			
	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
2017	102.819	69.124	22.064	194.007
2018	102.228	70.832	22.887	195.947
Varição (2018 -2017)	(591)	1.708	823	1.940

Fonte: Avaliações atuariais do RPPS/PE 2018 (doc. 27, p.8-9 e doc. 28, p.11) e 2017 (doc. 30, p. 14)

Análise

O total de segurados ativos do estado observou elevação de 1,05% em relação ao término do ano anterior, quando eram quantificados 194.007 vínculos. A redução do quantitativo de ativos em 591 foi contraposta a uma elevação do número de aposentados e em pensionistas (1.708 e 823, respectivamente).

c) Proporção segurados ativos/aposentados

A proporção entre quantitativo de segurados ativos e inativos (aposentados) no estado, que no ano anterior teve quociente de 1,49, foi reduzida para 1,44 entre 2017 e 2018, conforme a seguir é reproduzido:

Sexo	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Masculino	51.429	26.683	1,93
Feminino	50.799	44.149	1,15
Estoque 2018	102.228	70.832	1,44

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31/12/2018 (doc. 27, p.8-9 e doc. 28, p.11)



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

Análise

A relação de 1,44 acima, constituída entre servidores em atividade e quantidade de aposentados, é obtida quando considerados os quantitativos gerais do estado (todos os Poderes).

No exercício de 2017, tal proporção era de 1,49 e em 2016, de 1,53. Há constituída, portanto, curva de tendência decrescente desse quociente, em proporção acentuada, aspecto que informa a reposição apenas parcial e, principalmente, a dificuldade de custeio do sistema pelos participantes, obrigando o ente público a coberturas financeiras crescentes na atual modelagem.

Sabe-se, por dados históricos, que a proporção próxima a 1 é vetorizada pelo Poder Executivo estadual, havendo no Poder Judiciário, por outro lado, a relação mais confortável (era de 8,79 no exercício de 2017).

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 (10.514 até 31/12/2018). Caso esses servidores optassem em conjunto em requerer a aposentadoria, um valor de ordem aproximada a R\$ 600 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 (em 2018 foram despendidos R\$ 119,3 milhões entre civis e militares), mas, em compensação, ter-lhe-ia contra si demandado alguma reposição de servidores.

d) Previsão das Aposentadorias Programadas - 2018/2019

A tabela a seguir, extraída da avaliação atuarial de dezembro/2018, evidencia o quantitativo de aposentadorias programadas dos servidores, na posição de 30/09/2018, ainda para aquele exercício de 2018, bem como o subsequente.

ANO	TIPO DE APOSENTADORIA					TOTAL
	Idade e Tempo de Contribuição	Idade e Compulsória	Professor	Policia Civil	Policia Militar	
2018	7.532	0	1.498	0	1.484	10.514
2019	3.955	10	3896	123	436	8.420
TOTAL:	11.487	10	5.394	123	1.920	18.934

Fonte: FUNAPE (doc. 37, p. 2)

Observa-se que o quantitativo total de aposentadorias programadas até o final do exercício de 2019 totaliza 18.934 (equivalente a 18,5% do total dos servidores em atividade). Esse quantitativo é o que se denomina como aposentadorias iminentes.



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 2018, 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 permanência³⁵ (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).

Portanto, apesar de existirem em 30/09/2018, 18.934 servidores com aposentadoria programada até o término de 2019, na prática, **se mantido o abono de permanência com os critérios atuais**, a expectativa de requisição e de concessão de tais aposentadorias até 31/12/2019 é reduzida em cerca de 60% do referido quantitativo.

O e-Fisco informa que em 2018 o estado despendeu R\$ 119,3 milhões a título de abono de permanência para servidores civis e militares (cerca de 2,07% de sua folha de aposentados/pensionistas). Se, por outro lado, os 10.514 servidores que já reuniam requisitos de aposentadoria (até o término de 2018) 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\$ 600 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, vê-se que sua manutenção configura segurança para o ente, pois caso esse benefício seja extinto, ter-se-á em curto prazo um expressivo percentual de migração para a inatividade sobre os servidores em atividade.

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 Evolução quantitativo-financeira de servidores e beneficiários

As avaliações atuariais com data-base de 2018, para servidores civis (doc. 27, p.8-9) e militares (doc. 28, p.11) trazem ainda quadro que oferece dados quantitativos de servidores e de beneficiários do FUNAFIN pertinentes a 2018 (estes últimos entendidos como a soma de aposentados e pensionistas), permitindo calcular a

³⁵ 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

remuneração média mensal. O quadro a seguir efetua um cotejo entre esses dados e aqueles publicados nas últimas quatro avaliações atuariais:

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Nº Servidores Ativos	107.564	104.603	101.946	102.819	102.228
Idade Média de Ativos	46,1	46,4	46,5	46,1	45,9
Remuneração Média de Ativos (R\$)	3.939,38	4.251,80	4.454,51	5.019,97	5.185,86
Nº de Servidores Iminentes	18.909	19.387	21.861	20.406	18.934
Nº Beneficiários	83.469	86.080	89.074	91.188	93.719
Idade Média de Beneficiários	67,3	67,5	67,6	67,3	63,2
Benefício Médio (R\$)	3.563,17	3.800,05	3.964,22	4.408,60	4.650,87

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31/12/2018. (doc. 27, p.8-9 e doc. 28, p.11)

Das informações contidas no quadro acima pode-se aferir que:

- O quantitativo de servidores ativos apresentou redução gradativa nas avaliações atuariais do RPPS/PE entre 2014 e 2018, interrompida momentaneamente em 2017. Entre 2014 e 2018, o número de ativos apresentou diminuição de 4,97% (redução líquida de 5.336 servidores);
- A remuneração média dos servidores ativos na atual avaliação atuarial de dez/2018 (R\$ 5.185,86) em comparação à avaliação anterior de dez/2017 (R\$ 5.019,97) teve um acréscimo de 3,30% (em valor nominal), percentual aproximado aos índices de inflação do ano de 2018, a exemplo do medido pelo IPCA (cuja variação foi de 3,7455%);
- Entre 2014 e 2018, a variação da remuneração média salarial foi de 31,64% (em valor nominal), enquanto a variação total do IPCA de dezembro/2014 a dezembro/2018 alcançou 25,63%³⁶;
- O quantitativo de 18.934 servidores com aposentadoria programada até 31/12/2019 (aposentadorias iminentes), medidos em 30/09/2018, representa 18,5% do total de servidores ativos (102.228). Houve redução relativa quando confrontada à aferição de 30/09/2017, quando o percentual era de 21,44%. 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;
- Não foi verificada se a redução brusca da idade média dos beneficiários, de 67,3 em 2017 para 63,2 em 2018 pode ser atribuída a enxugamento de base de dados ou se trata de atualização cadastral;
- O valor do benefício médio na atual avaliação atuarial de dez/2018 (R\$ 4.650,87) em comparação a avaliação anterior de dez/2017 (R\$ 4.408,60) apresentou variação de 5,49%, pouco acima dos índices de inflação do ano de 2018, a exemplo da medida pelo IPCA, que alcançou 3,7455%.

³⁶ Cálculo efetuado no site WWW.calculoexato.com.br.



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 2019 em diante, dada a ausência de implantação efetiva do FUNAPREV.

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 no item 6 da avaliação atuarial de dezembro/2018 no que tange à reposição de contingente de servidores ativos” (doc. 27, p.9 e doc. 28, p.7) e refletido na evolução das receitas sempre decrescentes da projeção efetuada na referida avaliação (doc. 27, p. 27-28 e doc. 28, p. 21-22).

Na prática, da forma como atualmente está estruturada a Previdência do Setor Público no estado, essa premissa aplicada ao FUNAFIN só será confirmada quando houver fato novo que impeça o ingresso de novos participantes a este fundo financeiro. Ou seja, só será válida quando implantado o plano previdenciário (FUNAPREV ou similar), que receba novos servidores estaduais com contribuições incidentes sobre base cálculo máxima coincidente ao teto do RGPS.

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 e não se efetiva na prática), 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



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

anualmente para a previdência estadual para o fundo FUNAFIN tendem a não se confirmar, em função da impossibilidade de exaurimento deste.

É nítido que o estado aguarda encaminhamento nacional à matéria. De início (2014 e 2015), havia o aguardo a implantação de plano previdenciário nacional de adesão aberta a estados e municípios, que chegou a ser informalmente nominado como PREVFEDERAÇÃO³⁷, o qual não chegou a ser concretizado. 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). Vale frisar que a implementação de fundo previdenciário pelo Estado não depende da aprovação da PEC nº 06/2019, em tramitação no Congresso Nacional. A referida PEC não outorga regra de obrigatoriedade de implementação da medida a estados e municípios. Mais gravoso do que esse fator é que, entre os dispositivos mantidos, está a definição de alíquotas adicionais à alíquota nacional de 14% ali proposta, **mas não há definida data limite para implantação de segregação de massas aos que ainda não fizeram**.

No item 9.2.1 e 9.4 é demonstrado que esse modelo de elevação de alíquotas sem equacionamento de passivo atuarial teve efeito apenas paliativo e não definitivo do déficit atuarial do estado. Isso porque, se não há segregação de massas previdenciárias, os novos servidores que ingressarem no serviço público do estado após a conversão da PEC em Emenda Constitucional poderão, a critério da legislação estadual em vigor, continuar a ser inseridos ao FUNAFIN, e permanecer contribuindo sobre sua remuneração integral (e não sobre o teto do RGPS, como aplicável se houvesse sido implantado o FUNAPREV). Ou seja, continuarão com expectativa de aposentadoria integral, **eternizando o volume elevado de déficit atuarial do estado**.

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
2014	1,88	2,41	3,8	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	4,9	4,54	-2,75	-2,10	0,65
2017	2,2	2,89	5,29	5,38	-3,09	-2,49	0,6
2018	2,31	3,15	5,91	5,75	-3,6	-2,60	1,00

Fonte: Projetadas: Avaliações Atuariais do RPPS de Pernambuco de dezembro/2013 a dezembro/2017 (docs.30 a 34)
Realizadas: Demonstração de Receitas e Despesas Previdenciárias RREO 6º bimestre (exercícios 2014 a 2018).

³⁷ Atualmente a União nem mais se refere a Prevfederação, mas sim a outro modelo, intitulado Funprespe.



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

Os valores de receitas e despesas projetadas acima³⁸ somente são depreensíveis da leitura conjugada de quadros constantes dos itens 12.1 e 12.3 das avaliações atuariais de dezembro/2013 a dezembro/2017 (docs. 30 a 34, p.30-36)³⁹ e, no que tange ao ano de 2018, da soma das avaliações atuariais de civis e de militares do estado (Doc. 27, p.24, Doc. 28, p.21) confrontadas com os dados do DRAA 2018 (Doc. 02, p. 301-302).

Note-se que, nos últimos cinco exercícios, as receitas previdenciárias foram subestimadas quando da sua projeção, fato que é um dos fatores que propiciam 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, o valor previsto a menor vem sendo da ordem de R\$ 600 milhões anuais, representando cerca de 20% do que é efetivamente arrecadado como receitas previdenciárias. Já em 2019, com a nova empresa contratada para avaliação atuarial (“Vesting”), viu-se, com base no eFisco que essa distorção entre as receitas projetadas e realizadas foi minimizada, tendo as receitas previdenciárias ali projetadas (R\$ 2,84 bilhões), se posicionado num patamar mais próximo ao da realidade.

Essa projeção a menor para receitas, como dito no item 9.3.3, decorre do princípio de conservadorismo aplicado pelos atuários segundo o qual as receitas de contribuições dos servidores devem ser desconsideradas de concretização 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 EC Federal nº 41/2003.

O fato mais relevante da compilação das últimas seis projeções é a curva crescente do ápice do déficit atuarial e seu deslocamento no tempo. A avaliação atuarial mais recente, de dezembro/2018, já projeta um ápice do déficit previdenciário anual superior a R\$ 6 bilhões para o ano de 2043. A projeção do ápice do déficit vem se deslocando para cima, ano a ano conforme a seguir ilustrado:

³⁸ 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 exercício imediatamente anterior e, mesmo assim, somente após conjugados os quadros dos itens 12.1 e 12.3. dela constantes.

³⁹ Quadros do item 12.1, denominado de “projeções considerando o plano de custeio vigente” e 12.3 intitulado “deduções das despesas com beneficiários FUNAFIN”



Resumo da Últimas Projeções Atuariais do RPPS/FUNAFIN

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/13	2014-2089	2025	2024 a 2031	2,76 a 2,83
dez/14	2015-2090	2039	2025 a 2045	4,04 a 4,42
dez/15	2016-2091	2039	2025 a 2044	4,44 a 4,72
dez/16	2017-2092	2040	2025 a 2046	4,43 a 4,87
dez/17	2018-2093	2042	2028 a 2048	5,01 a 5,55
dez/18	2019-2093	2043	2031 a 2050	5,44 a 6,05

Fontes: Avaliações Atuariais de Dez/2012 a Dez/2017 (Docs, 30 a 34, págs. 30-31) e de Dez/2018 (Docs. 27, p. 24-25 e Doc. 28, p. 21-22)

Um ponto é relevante na leitura do quadro acima. A última avaliação que pode ser considerada como “de todo o RPPS estadual” foi realizada em dez/2013, a qual trabalhava com a premissa de **admissão de novos entrados**. A partir da avaliação de dez/2014, a nova premissa foi de **ausência de novos entrados** ao sistema, o que explica a variação abrupta entre as avaliações de 2013 e 2014, com déficit máximo saltando de R\$ 2,83 bilhões para R\$ 4,42 bilhões. A partir da avaliação de dez/2014, portanto, deve-se considerar que ela pertine “apenas ao FUNAFIN” e mesmo assim num cenário de coexistência com um novo fundo previdenciário para o qual verteriam os novos servidores.

A premissa de ausência de novos entrados ao FUNAFIN, utilizada a partir de dez/2014, torna, logo, a leitura de dados apenas parcial enquanto não for implantado no estado o FUNAPREV ou fundo que funcionaria em paralelo. De fato, o quadro culmina espelhando situação mais desfavorável que a que se concretizará porque não aborda os resultados do fundo submetido ao regime de capitalização no qual ingressarão os novos servidores, o qual pretensamente será superavitário.

A tendência, caso mantidos os critérios das últimas quatro avaliações, 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. Isso ocorre diante do descompasso entre a realidade de continuidade de inserção de tais servidores em um plano financeiro (FUNAFIN) e as projeções baseadas em premissa de sua inserção em um plano paralelo que permanece não implementado.

Concretamente, pode-se estimar⁴⁰ que o déficit previdenciário do FUNAFIN a ser verificado entre os anos de 2031 a 2050 não deve confirmar o peso projetado na avaliação atuarial de 2018 (240% do peso atual). Em 2018, o déficit foi de R\$ 2,60 bilhões e em 2043, segundo a avaliação efetuada ao final de 2018, será de R\$ 6,05 bilhões. Acredita-se que o peso efetivo será algo entre 170% e 190% do atual. De todo modo, este cenário mais ameno não deixa de ser uma advertência concreta ao sistema, especialmente quando verificado que o déficit anual já alcança 11,25% da RCL estadual em 2018.

⁴⁰ Caso mantida a regra atual aplicada ao abono de permanência.



As medidas admissíveis à amenização dos efeitos desse processo de maior visibilidade são a postergação da data de início de aposentadorias e adoção de alíquotas adicionais. Todavia, conforme pormenorizado no item 9.4 abaixo, elas não têm qualquer propensão de equacionar o sistema a longo prazo sem que seja também implantada a medida de segregação de massas previdenciárias.

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 capitalização⁴¹ reivindicada pelos estudos atuários das décadas de 1990, 2000 e 2010**, conforme será demonstrado ao final deste Capítulo.

Ressalte-se que a tramitação atual da PEC 06/2019 não esvazia a discussão sobre a medida de segregação de massas e sim a reforça, sobretudo porque na referida PEC **não foi adicionada norma que obrigue efetivamente os estados e municípios a implantá-la, tampouco termo inicial definido**. Como adiante será visto, corre-se o risco de o esforço de contribuições adicionais advindas em alíquotas extraordinárias suscitadas na Emenda representarem alívio apenas momentâneo para as contas previdenciárias estaduais.

A motivação prática para a ausência de implementação da medida tem sido o receio da queda de arrecadação de contribuições previdenciárias. Para melhor compreensão da relativização do tamanho desta perda, quando a segregação de massas vier a ser implantada, 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 desde a 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, não há que se falar até aí em “quebra” ou “colapso” do sistema de previdência do

⁴¹ Modelo de capitalização com manutenção dos encargos patronais.



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

ente A no início da segregação 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 2018 era avaliada em R\$ 247,58 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 ainda 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 após a segregação de massas, 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 Social⁴², Jaime

⁴² 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

Marins de Faria Júnior, apresentou quadro contemplando os percentuais, por estado da federação, de servidores que recebiam acima do teto do Regime Geral da Previdência Social⁴³. 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 18.934 aposentadorias postergadas (esperadas, porém não consumadas) até o exercício de 2019, as quais representam cerca de 18,5% 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, nos parece pacífico: o de que a simples elevação de alíquotas do RPPS estadual sem a segregação de massas apenas retarda o colapso do

⁴³ <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11867/AS%20REFORMAS%20DA%20PREVID%C3%80NCIA%20E%20O%20EQUIL%C3%80BRIO%20FIANCEIRO%20E%20ATUARIAL%20DOS%20RPPS%20DA%20REGI%C3%83O%20SUDESTE%20-%20FGV%20-Texto%20final%20-%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

sistema. Isso é concluído quando verificado que as elevações de 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 2018, indica isso:

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS-PE 2010 a 2018 – Em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Resultado Previdenciário Negativo	798	996	1.169	1.257	1.428	1.745	2.098	2.492	2.602
RCL LRF (VI)	12.436	14.553	15.613	17.174	18.475	19.648	20.853	21.512	23.131
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	6,42%	6,84%	7,49%	7,32%	7,73%	8,88%	10,06%	11,58%	11,25%

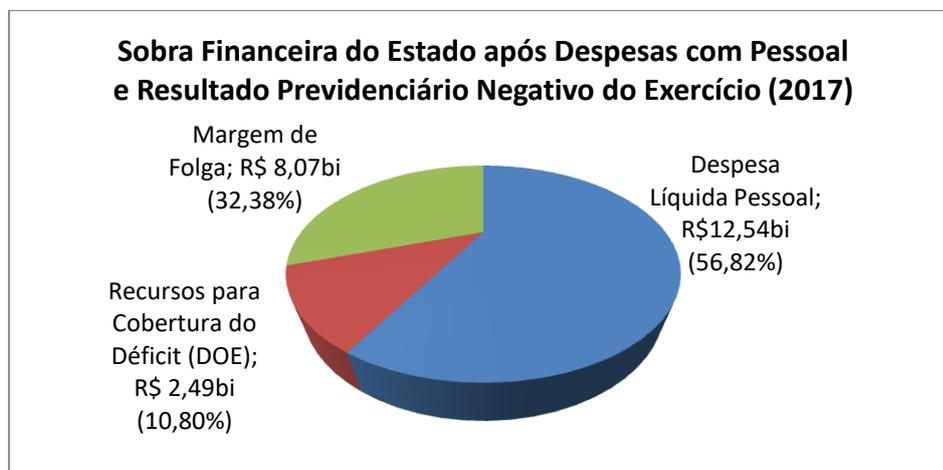
Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2018 (colunas 2013 a 2018) + Balanços Gerais do Estado de 2010 a 2012.

Ou seja, a elevação de alíquota patronal havida em abril/2010 serviu 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. Idênticos efeitos já haviam sido verificados na elevação de alíquota perpetrada em abril/2005.

Logo se conclui que, apesar do esforço despendido pelo estado a partir das duas elevações de alíquotas patronais ocorridas em 2005 e 2010, estas nada mais configuraram do que medidas “paliativas” de manutenção do nível de desequilíbrio financeiro do FUNAFIN entre 2006 e 2014, ao final do que houve configurado “novo ponto de esgotamento” previdenciário. Portanto, os dados transparecem indicar que a simples elevação de alíquota sem que haja a substituição do modelo de repartição pelo de capitalização⁴⁴, além de não sanar o problema, **não oferece perspectivas de redução da cargas previdenciárias futura.**

Quando, por fim, é feita nova análise, agora de capacidade financeira geral, onde são conjugados os percentuais de comprometimento da RCL acima (11,25%) com o que o estado comprometeu com pessoal no mesmo exercício (56,82%), conclui-se que restaram apenas 31,93% da Receita Corrente Líquida estadual para aplicação em todas as demais despesas externas a pessoal e previdência. Esta “sobra”, ou margem de folga financeira, no exercício em 2018 correspondeu a R\$ 8,07 bilhões apenas, como informa o gráfico a seguir:

⁴⁴ Modelo de repartição com manutenção de encargos patronais.



Fonte: Demonstração da Despesa com Pessoal e Demonstração do Resultado Previdenciário 2018

A “sobra financeira” de R\$ 8,07 bilhões havida em 2018 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 na atual configuração do sistema previdenciário**, a conclusão é de que mesmo a manutenção das despesas com pessoal entre 56% e 60% da RCL não se apresenta como suficiente ao estado no seu plano de gestão financeira das próximas décadas. O avanço da DOE nos exercícios seguintes, caso se confirmem percentuais acima da RCL estadual, reduzirá progressivamente a “sobra financeira” para níveis abaixo de R\$ 8 bilhões, e, posteriormente, a níveis menores de R\$ 6 bilhões, de R\$ 5 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\$ 6,05 bilhões para 2043, ou seja, R\$ 3,45 bilhões acima do que foi verificado em 2018. Portanto, ainda há possibilidade de êxito⁴⁵ de transição entre modelos previdenciários caso o início da implantação do regime de capitalização não continue postergado indefinidamente, como na atualidade.

Os números obtidos pelo FUNAFIN, notadamente entre 2005 e a atualidade apontam que as alíquotas extraordinárias suscitadas na atual PEC nº 06/2019 (patronal e/ou servidor) poderão ter necessidade de vigência em tempo limitado (em torno de três décadas, aproximadamente) **se implantada a segregação de massas previdenciárias.**

⁴⁵ Projeções atuariais adotam o princípio do conservadorismo em sua elaboração (maximização da despesa e minimização de receitas em caso de possibilidades válidas), de modo que, na prática, o resultado atuarial anual efetivo em 2043 tende a ser menor do que o projetado em 2019. A título de exemplo, a avaliação atuarial do FUNAFIN para 2018, realizada ao final de 2017, previu resultado negativo de R\$ 3,6 bilhões, tendo o estado observado resultado negativo de R\$ 2,6 bilhões apenas.



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

Caso contrário, **se esta não for implantada em definitivo**, terão efeito apenas paliativo, de modo que tais alíquotas, embora de peso inequívoco para Governo e servidores, ao final de duas ou três décadas ainda será insuficiente para a sua gestão caso desacompanhado da implementação imediata do FUNAPREV.

Na hipótese de a PEC nº 06/2019 não se confirmar, ou deixar a cargo das assembleias estaduais a reforma dos sistemas previdenciários estaduais, entendemos necessário que o Governo estadual, em conjunto com a Assembleia Legislativa do Estado, **defina**, para a salvaguarda e continuidade do sistema, a adoção das seguintes medidas:

- a) Implementação imediata do FUNAPREV;
- b) Segregação de massas previdenciárias, com data de corte idêntica à da implementação do FUNAPREV;
- c) Aplicação de regime de capitalização **com manutenção de encargo patronal** para o novo grupo de servidores;
- d) Fixação de alíquotas extraordinárias, aos dois grupos de servidores (novos e antigos), com ciclos de transitoriedade definidos em razão dos valores trazidos na avaliação atuarial de 2018.

A manutenção do encargo patronal acima coaduna com o princípio da solidariedade previsto na Carta Magna Federal para a Seguridade Social.

A sugestão contida na alínea “d” acima reporta a alíquotas adicionais aos 13,5% e 27% atualmente vigentes. A título de sugestão, a nova tabela de alíquotas previdenciárias poderia seguir o seguinte modelo:

Ano hipotético de implantação: 2020 (janeiro/20)

Período	Alíquota Patronal		Alíquota Servidor	
	extraordinária	total	extraordinária	total
2020 a 2024	1,0%	28,0%	0,5%	14,0%
2025 a 2029	1,5%	28,5%	0,75%	14,25%
2030 a 2034	2,0%	29,0%	1,0%	14,5%
2035 a 2040	3,0%	30,0%	1,5%	15,0%
2041 a 2045	2,0%	29,0%	1,0%	14,5%
2046 a 2050	1,5%	28,5%	0,75%	14,25%
2051 a 2055	1,0%	28,0%	0,5%	14,0%
2056 em diante	0,0%	27,0%	0,0%	13,5%

Fonte: elaboração própria, a partir de parâmetros coletados na avaliação atuarial 2018.

Repise-se que o caráter extraordinário das alíquotas acima sugerido somente será eficaz caso seja implantada a medida de segregação de massas previdenciárias quando do termo inicial do FUNAPREV. Sem esta, a tendência é de que as alíquotas extraordinárias se perenizem no tempo e ainda se mostrem insuficientes daqui a três décadas.



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

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 com encargos patronais 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.**