



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 122/1.895, 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 **1ª Reforma Previdenciária**, a partir da qual o equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias passou a ser item de preocupação da gestão financeira pública na Carta Constitucional. Nesse cenário, apesar de a LC estadual nº 28/2000 prever a criação de um fundo previdenciário submetido a regime de capitalização (o FUNAPREV) e destinado a servidores que viessem a ser empossados a partir de uma determinada data de corte futura, o único fundo previdenciário vinculado ao regime próprio de previdência dos servidores públicos de Pernambuco que teve operação entre 2000 e março/2020 foi o FUNAFIN (Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco), submetido a regime financeiro de repartição.

Ao final do exercício de 2019, sobreveio a Lei Complementar Estadual nº 423, de 23/12/2019, a qual estabeleceu um marco temporal para o início da segregação de massas previdenciárias no âmbito do Estado de Pernambuco, o que resultou na efetiva implantação do FUNAPREV (Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco) a partir do dia 01/04/2020. Além disso, a Lei Complementar Estadual nº 423/2019 modificou as Leis Complementares Estaduais nº 28/2000 e 257/2013, promovendo, em especial, alterações nas alíquotas das contribuições previdenciárias dos servidores do estado, assim como a limitação do valor dos proventos para quem ingressar no serviço público a partir o dia 01/04/2020 (data de corte), limitando-os ao teto dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social. De tal sorte, tem-se que, desde a referida data, passaram a existir dois fundos previdenciários vinculados à entidade FUNAPE: o FUNAFIN (atrelado ao regime previdenciário antigo) e o FUNAPREV, que inaugurou nova massa previdenciária em

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”.



Pernambuco, segregada daquela vinculada ao FUNAFIN, com data de corte a partir de 01/04/2020.

Antes de se esmiuçar a análise da situação previdenciária de Pernambuco, é necessário atentar, contudo, para a contextualização da situação previdenciária do Brasil, tal qual será realizado adiante.

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) e 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% **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, quando então submetidas ao INPS, e por fim, alcançando os 20% mais alíquota do seguro desemprego aplicados desde a Constituição de 1988, quando já implantado o sucessor INSS.

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 “premier” 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

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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 2019 foi de R\$ 5.839,45).

Esse contexto permaneceu durante todo o exercício de 2019 sob análise³. Um funcionário da iniciativa privada que em 2019 recebeu R\$ 10.000,00 mensais contribuiu com R\$ 642,34 também mensais, que era a contribuição máxima individual ao INSS naquele exercício (11% sobre o máximo admitido como salário de contribuição, que era de R\$ 5.839,45), 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\$ 642,34, 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, sem correspondência percentual aos servidores dos estados da federação. No mesmo período, por exemplo, os servidores do estado de Pernambuco tiveram retidos 13,5% da mesma base de cálculo.

Antes mesmo de decorridos dez anos da referida CF de 1988, as normas existentes na área previdenciária já haviam sofrido 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. O § 14 do art. 40, sinalizando cenário de segregação de massas previdenciárias, passou ali a estabelecer:

Art. 40 – Omissis

§ 1 a 13 - omissis

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem 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)

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

³ Apesar de a PEC nº 06/2019 ter sido convertida na EC 103/2019, as novas alíquotas aplicáveis aos segurados do RGPS e aos dos RPPS só começaram a sofrer alteração efetiva no exercício de 2020.

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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Federal nº 20/1998 foi definir nova rotina de acompanhamento periódico de passivos atuariais de sistemas de previdência visando à redução dos seus déficits previdenciários no médio e longo prazos⁵.

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 [...]

§ 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 (grifos nossos).

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 EC Federal 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).

No ano de 2019 sob análise, foi deflagrado processo legislativo nacional por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, de 20/02/2019, com vistas a uma nova reforma previdenciária, a qual, após deliberação do Congresso Nacional, fez eclodir a Emenda Constitucional nº 103/2019, com amplas modificações nas regras previdenciárias nacionais, tanto para o RGPS quanto para os RPPS.

As principais mudanças havidas nesta nova reforma previdenciária (de 2019) foram o término de previsão de aposentadorias baseadas unicamente no tempo de contribuição, a elevação da idade mínima de aposentadoria (de 60 para 65 anos de idade

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**.



para homem; e de 55 para 62 para mulheres) e a limitação de acúmulo de aposentadorias e pensões deixadas pelo cônjuge cumulada com corte no valor de pensões implantadas a partir de 13/11/2019. Os efeitos financeiros dessa última medida são os que transparecem ter efeito mais imediato sobre as contas dos institutos de previdência, haja vista que sobre ela não foi aplicada qualquer regra de transição, diferentemente do aumento da idade mínima, sobre a qual foram erigidas até cinco regras de transição aplicáveis para segurados mais próximos da concessão do benefício no regramento anterior.

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 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 **período de transição** no qual coexistiriam dois grupos de servidores, dentro de cada ente federativo em paralelo: os antigos, vinculados a um fundo previdenciário de regime financeiro de repartição, e os novos, submetidos a fundo previdenciário de regime financeiro de capitalização, **com manutenção de encargo patronal, conforme entendemos**⁶. Como se depreende do § 16 do art. 40 da Constituição Federal, há possibilidade de servidores antigos para o grupo de novos servidores (cuja aposentadoria é limitada ao teto do RGPS). Todavia, a migração em sentido contrário não é permitida.

No regime financeiro de capitalização, a arrecadação de contribuições passa a servir como ativo patrimonial (um bem) a ser gerido mediante política de investimentos com vistas à garantia de aposentadoria do grupo de servidores que efetivou a contribuição, e não mais para custeio dos atuais aposentados e pensionistas. Diferentemente a isso, no regime financeiro de repartição, as contribuições permanecem financiando a folha de inativos e pensionistas do presente, atuando o ente federativo

⁶ Em virtude da existência, no art. 40 da CF, do princípio da solidariedade no capítulo da Seguridade Social, avançando inclusive sobre o ente federativo, regra essa mantida mesmo após a EC nº 103/2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

como garante no adimplemento da folha de inativos e pensionistas na hipótese de insuficiência de recursos arrecadados.

Até a EC Federal nº 103/2019, havia a necessidade, por mandamento constitucional, de instalação em mesmo momento de um Regime de Previdência Complementar, de inscrição facultativa, para os servidores vinculados ao novo fundo previdenciário de regime financeiro de capitalização. A EC 103/2019 transparece haver flexibilizado tal exigência, sendo, possível agora que o ente federativo constitua plano de previdência para novos servidores submetidos a regime financeiro de capitalização antes mesmo da instalação do regime de previdência complementar, para o qual foi conferido prazo de dois anos após a promulgação da EC Federal nº 103/2019.

A **data de corte** a ser estabelecida dentro de cada RPPS 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 publicação⁷.

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.

O cenário apresentado durante o **período de transição é abaixo sintetizado:**

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 contribuí	Continua a contribuir com 14% sobre toda a remuneração efetiva (podendo esta chegar a R\$ 2.000,00, R\$ 3.000,00, R\$ 5.000,00 mensais...)	Contribuí com a remuneração, mas limitada a 14% do teto do RGPS (R\$ 854,15 mensais, no máximo, a partir de agosto/2020)
Se aposenta com	Último salário de contribuição (servidores ingressos antes de 2003) ou média atualizada das contribuições (ingressos a partir de 2003)	Média das contribuições atualizada (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.

Apesar da **sugestão** da programação da medida de segregação de massas, depreendida das normas acima, a EC Federal nº 20/1998 **não a impôs** como norma autoexecutável aos entes federativos, o mesmo aplicando-se à EC Federal nº 41/2003. Somente a partir da EC nº 103/2019 é que a legislação nacional passou a fixar norma, **embora incompleta ou implícita**, para a medida. Diz-se assim porque tal Emenda determinou prazo de dois anos para a instituição de **regime de previdência**

⁷ 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 contribuíram a maior do que o teto do RGPS, bem como as formas de devolução de tais valores excedentes aos servidores alcançados pela retroatividade. Por isso, para não ter que assumir dívidas, é mais comum que as datas de corte sejam definidas a partir da **implementação** efetiva do regime de previdência complementar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

complementar (§ 6º do art. 9º da EC 103/2019), cuja aplicação é voltada, na essência, para quem tem expectativa de aposentadoria limitada ao teto do RGPS, **mas deixou de fazer a mesma determinação expressa** quanto à necessidade de inscrição dos novos servidores, a partir da Emenda, em **fundo previdenciário submetido a regime de capitalização apartado do fundo previdenciário já vigente**, o qual é submetido a regime financeiro de repartição. Tal providência é que de fato caracteriza a medida de segregação de massas previdenciárias.

A interpretação acima é obtida da leitura conjunta da nova redação conferida aos arts. 9º, § 6º, e 26, § 1º, do ADCT, após a EC nº 103/2019, normas estas abaixo reproduzidas:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal **deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.**

[...]

Art. 26 (do ADCT da CF). Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o **caput** será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime **e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente,** nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal. (grifos nosso).

Por sua vez, a redação aplicada ao § 14 do art. 40 da Constituição Federal passou a ser a seguinte:

Art. 40 (CF). O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão**, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, **regime de previdência**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

Omissis

§ 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. (redação da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98 mantida).

Dessa forma, a Emenda nº 103/2019 só confere data cabal à implantação da medida de segregação de massas previdenciárias quando houver a implantação do regime de previdência complementar e não a partir da vigência da referida Emenda.

Note-se, porém, que a implantação dos regimes de previdência complementar 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)⁸.

Logo, hoje, no ordenamento nacional, há uma possibilidade de interpretação sistemática no sentido de que, tendo sido definido prazo para implantação de regime de previdência complementar, haveria, ato contínuo, um comando implícito na mesma Emenda, quanto a necessidade de implantação da segregação de massas previdenciárias em prazo máximo igual ao consignado aos RPCs. Todavia, tal interpretação não advém da literalidade da lei, como poderia ter sido efetuado.

9.1.3. Legislação estadual prévia à entrada em operação do FUNAPREV

Resumidamente, deve-se pontuar que a LC estadual nº 423/2019 fixou o dia 01/04/2019 como data inaugural do fundo previdenciário submetido a regime de capitalização, com manutenção de encargo patronal, promovendo a segregação de massas entre esse fundo (o FUNAPREV) e o anterior já existente FUNAFIN, que é submetido a regime financeiro de repartição. Deve-se interpretar esse fato como um ato de segregação de massas previdenciárias com data de corte fixada em 01/04/2020.

De todo modo, convém um breve histórico da legislação do sistema previdenciário instalado no estado na atualidade.

O Sistema de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco teve início no ano de 1977, sendo administrado por autarquia estadual criada para essa finalidade denominada IPSEP (Instituto de Previdência do Estado de Pernambuco). Em decorrência da Emenda Constitucional federal nº 20/1998, esta autarquia foi substituída (ou renomeada), nos termos da Lei Complementar estadual nº

⁸ Até a promulgação da EC 103/2019, o único instrumento previsto no controle legal da atuação dos entes governamentais no seu saneamento atuarial era o da certificação de regularidade previdenciária, que, todavia, só teve previsão a partir do Decreto Federal nº 3.788/2001 e, posteriormente, pela Lei Federal nº 13.846, de 18/06/2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

28/2000, por uma fundação de direito público denominada FUNAPE (Fundação de Aposentadorias e Pensões do estado de Pernambuco).

Desde ali (2000), ficou definido como norma programática que a FUNAPE tinha por finalidade gerir dois fundos previdenciários no estado: um voltado para custeio dos beneficiários submetidos à continuidade de regras de regime próprio de previdência existente no estado, denominado FUNAFIN, em substituição, sem solução de continuidade, ao gerido pelo IPSEP e outro, intitulado FUNAPREV, para um novo conjunto de servidores que viessem a ingressar no estado a partir de certa data futura, a ser definida pelo estado. Estes fundos deveriam ter cadastros e contabilidades distintas, capacidades obrigacionais ativas e passivas próprias, adotando, respectivamente, os regimes financeiros de *repartição simples (FUNAFIN)*⁹ e de *capitalização, com manutenção (FUNAPREV)*¹⁰.

Apesar dessa previsão de implantação do FUNAPREV, somente em 2013 houve a criação formal deste Fundo, por meio do art. 1º da Lei Complementar nº 257/2013. O início das operações e funcionamento se daria, como desde ali foi definido, quando da autorização de funcionamento deste FUNAPREV pelo órgão federal de supervisão de previdência complementar (SUSEP).

Finalmente, em 23/12/2019, por meio da LC estadual nº 423/2019, logo após a EC federal nº 103/2019, é que foi fixada data de início do FUNAPREV. Em relação ao regime de previdência complementar, cuja finalidade precípua é possibilitar a que servidores submetidos ao teto do RGPS possam vir a buscar benefício complementar, ainda não foi deflagrado processo de solicitação de autorização de entidade fechada de previdência ou realizado contrato com instituição aberta de previdência, conforme possibilitado pela EC federal nº 103/2019.

A interpretação conferida pelo Estado de Pernambuco à redação aplicada após a EC federal nº 103/2019 aos artigos 9º e 26 do ADCT da Constituição Federal foi também no sentido de que o legislador afastou a simultaneidade necessária entre a criação do regime de previdência complementar (similares a planos de previdência complementar oferecido por instituições financeiras) e o fundo previdenciário administrado pelo estado para novos servidores submetido a regime de capitalização. Nesse contexto, a Lei Complementar estadual nº 423/2019, fixou o dia 01/04/2020 como a data de início de funcionamento do FUNAPREV, devendo, conforme ressaltado anteriormente, esta data ser entendida como “a de corte” a ser verificada entre os seus dois fundos de previdência. Assim, os servidores com termos de posse assinado a partir de 01/04/2020 passam a contribuir para o fundo de previdência FUNAPREV, permanecendo todos os demais no FUNAFIN.

⁹ *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);*

¹⁰ *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, com redação alterada pelo art. 1º da LC 258/2013).*



Em reunião telepresencial ocorrida na data de 31/08/2020 (cinco meses após a data de corte estabelecida pelo estado), a FUNAPE informou que o FUNAPREV contava com 1.892 novos integrantes (servidores efetivos), contingente esse em sua maioria composto por profissionais de saúde nomeados em meio à pandemia da COVID-19, empossados todos entre a data de 01/04/2020 e a data da reunião. Como o ingresso do primeiro servidor ao FUNAPREV se deu em momento posterior a 31/12/2019, não houve, ainda ao final de 2019, necessidade de levantamento de balanço atuarial e projeções apartadas para esse novo fundo.

9.1.4. Alterações efetivas e perspectivas do sistema estadual de Previdência a partir da implementação do FUNAPREV

O art. 3º desta LC estadual nº 423/2019 definiu data a partir da qual estaria implantado o FUNAPREV (90 dias após o primeiro dia do mês subsequente ao da publicação daquela lei complementar). Logo, o dia 01/04/2020 corresponde ao da pretensa implantação do FUNAPREV.

Por sua vez, no que tange ao Regime de Previdência Complementar, a LC estadual nº 423/2019 se valeu da permissiva conferida pela EC federal nº 103/2019 para defini-lo no prazo de dois anos. Ao final de 2019, então, houve previsão de criação do regime complementar de Previdência, cuja finalidade é a de funcionar em paralelo ao FUNAPREV permitindo a que novos servidores possam, se assim desejar, contribuir sobre a parte que excede ao teto do RGPS em suas remuneração, para no futuro, obter complementação de renda de aposentadoria.

De efetivo, tem-se que a LC estadual nº 423/2019 majorou as alíquotas de contribuições previdenciárias dos servidores (de 13,5% para 14%) e a patronal (de 27% para 28%), modificando a redação dos arts. 71 e 76, incisos I e II, da Lei Complementar estadual nº 28/2000. As novas alíquotas começaram a produzir efeitos a partir da competência de agosto/2020.¹¹

Deve-se historiar que a LC estadual nº 28/2000, em sua origem (14/01/2000), também havia elevado as alíquotas de contribuição (até ali aplicadas eram aplicadas 11% para os dois principais financiadores).

O resumo das alíquotas aplicadas até a presente data no FUNAFIN (e no seu antecessor IPSEP) e com entrada em vigor prevista para agosto 2020 (para FUNAFIN e FUNAPREV) é abaixo oferecido:

Período	Alíquota Servidor	Alíquota patronal	Total
Antes de maio/2000	11%	11%	22%
maio/2000 a abril/2005	13,5%	13,5%	27%
maio/2005 a abril/2010	13,5%	20%	33,5%
maio/2010 a jul/2020	13,5%	27%	40,5%
A partir de ago/2020	14%	28%	42%

Fonte: Leis Complementares estaduais nº 28/2000 e 423/2019

¹¹ Data de elaboração do texto: 02/09/2020.



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, a base de cálculo prevista é 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” (Lei Complementar estadual nº 258, de 19/12/2013, inciso III do art. 70 ali acrescentado)¹². Portanto, a base de cálculo do FUNAPREV é a “remuneração”, porém com limite máximo idêntico ao 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)¹³.

9.2.1 O resultado previdenciário anual

A partir dos dados evidenciados no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias¹⁴ referentes ao exercício de 2019, transcrito parcialmente a seguir, e sobretudo do Resultado Previdenciário que dele pode ser extraído, será procedida a análise financeira do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco.

¹² 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.

¹³ NÓBREGA, Marcos Antônio R. da. **Previdência dos Servidores Públicos**. Belo Horizonte: 2006, p. 130.

¹⁴ 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 2019

valores em R\$

<u>RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS RPPS</u>	Em 2019
RECEITAS CORRENTES (I)	3.238.137.222,97
Receita de Contribuições dos Segurados	1.242.748.744,51
Receitas de Contribuições Patronais	1.952.070.604,66
Receita Patrimonial	5.449.103,99
Receita de Serviços	3.206.689,23
Receitas de Aporte Periódico de Valores Predefinidos	0,00
Outras Receitas Correntes	34.662.080,58
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	31.835.423,55
Demais Receitas Correntes	2.826.657,03
RECEITAS DE CAPITAL (II)	0,00
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (III) = (I+II)	3.238.137.222,97
<u>DESPESAS</u>	Em 2019
DESP. CORRENTES (IV)	6.277.167.219,32
Administração	16.999.864,85
Previdência Social	6.260.167.354,47
DESP. DE CAPITAL (V)	0,00
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (VI) = (IV + V)	6.277.167.219,32
<u>RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII) = (III - VI)</u>	-3.039.029.996,35

<u>APORTES DE RECURSOS P/ O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA</u>	Em 2019
TOTAL DOS APORTES PARA O RPPS	
Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras	2.832.986.321,45
Recursos para Formação de Reserva	0,00
Outros Aportes para o RPPS	0,00
fundo 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 2019/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2019 (doc. 02 p. 359-360).

O Resultado Previdenciário de R\$ 3,039 bilhões ilustrado no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE, é negativo, significando que as receitas previdenciárias arrecadadas no exercício foram insuficientes ao pagamento do total da folha de inativos e pensionistas no mesmo período. Isso obrigou a estado de Pernambuco a utilizar recursos de outras fontes para a cobertura da diferença (não fosse isso teria incorrido em inadimplência no pagamento dessa Folha). Embora a movimentação de recursos necessários para esse procedimento de cobertura tenha



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

natureza extraorçamentária, conforme firmado pela STN, o estado tenta fazer corresponder tal diferença (R\$ 3,039 bilhões) a um valor empenhado e liquidado no exercício a título de Dotação Orçamentária Específica. Note-se que o valor é ilustrado no demonstrativo na parte final, na linha “Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras” como R\$ 2.832.986.321,45 (R\$ 2,833 bilhões), o qual reproduz a receita decorrente da DOE apropriada pela UG 590101 (FUNAFIN). De fato, era de se esperar que esta UG fosse a única no estado a reconhecer esse tipo de “receita”. Porém, além desta UG 590101, o e-Fisco informa que outros R\$ 11.681.318,17 foram apropriados, também a título de “receita decorrente da DOE”, pela UG 420202 (SASSEPE). Embora já tenhamos pontuado que o processamento orçamentário da DOE é indevido (o que tornaria desnecessário esse evento de “receita”), não enxergamos justificativa para deixar de ilustrar os valores processados por outras UGs no demonstrativo estadual (vez que não há outra aplicação para a DOE que não seja de natureza previdenciária). Logo, o valor que entendemos que deveria ter sido exposto na linha “Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras” deveria ser de R\$ 2.844.667.639,72 (R\$ 2,845 bilhões).

A veiculação de um valor como cobertura de insuficiência do sistema previdenciário de R\$ 2,833 bilhões, que é cerca de R\$ 200 milhões abaixo do resultado previdenciário (que foi de R\$ 3,039 bilhões) sugere, inclusive, que o estado pode ter se valido de recursos extraorçamentários para cumprir na integralidade sua folha de inativos e pensionistas, fato que desconstrói a necessidade de processamento orçamentário dos recursos necessários à cobertura do déficit previdenciário ordinário.

Análise

Preliminarmente, em teste de consistência junto ao e-Fisco, verificamos divergências entre os constantes das linhas “Receita de Contribuições dos Segurados”, “Receitas de Serviços” e “Demais Receitas Correntes” do Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias de 2019. Verificamos correspondência apenas nas linhas “Receitas de Contribuições Patronais”, “Receitas Patrimoniais” e “Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS”, como demonstrado abaixo:

Linhas do Demonstrativo	No Demonstrativo (A)	No e-Fisco (B)	Diferença (A - B)	Conta Contábil
Receita de Contribuições dos Segurados	1.242.748.744,51	1.245.342.316,77	(2.593.572,26)	1.2.1.80.XXXXX
Receitas de Contribuições Patronais	1.952.070.604,66	1.952.070.604,66	0,00	7.2.1.80.XXXXX
Receitas Patrimoniais	5.449.103,99	5.449.103,99	0,00	1.3.2.10.XXXXX
Receita de Serviços	3.206.689,23	0,00	3.206.689,23	1.6.X.XX.XXXXX
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	31.835.423,55	31.835.423,55	0,00	1.9.9.0X.XXXXX
Demais Receita Correntes	2.826.657,03	3.196.539,28	(369.882,25)	1.9.2.XX.XXXXX
TOTAL	3.238.137.222,97	3.237.893.988,25	243.234,72	-

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas do Sistema Previdenciário 2019 e e-Fisco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

A diferença do quadro acima (R\$ 243,23 mil) apresenta efeito pouco significativo frente a receitas previdenciárias registradas no e-Fisco de R\$ 3,24 bilhões e ante despesas previdenciárias anuais da ordem de R\$ 6,28 bilhões.

Já na parte das despesas, o total dos dispêndios indicados na linha “Previdência Social”¹⁵ 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) no e-Fisco.

Possível reconhecer, salvo os pontos acima não conciliados, que o Resultado Previdenciário negativo de R\$ 3,039 bilhões tem ordem de grandeza lastreada em informações constantes do e-Fisco, tendo sido superior em 16,8% ao verificado no exercício anterior (2018), no qual foi constatado resultado também negativo de R\$ 2,602 bilhões. Descontada a inflação do período medida pelo IPCA, tem-se um crescimento líquido deste resultado previdenciário negativo em 11,97% entre os dois exercícios.

Como pormenorizado no capítulo de Gestão Financeira e Patrimonial, remanesceu em 2019 impropriedade técnica na classificação contábil das diferenças para cobertura do déficit financeiro anual do FUNAFIN (empenho da DOE), a qual vem sendo justificada por conceito inadequado existente na legislação estadual.

O Resultado Previdenciário de 2019 negativo em R\$ 3,039 bilhões abrigou uma elevação de cerca de R\$ 437 milhões (em valor nominal) ante o que havia sido quantificado em 2018 (também negativo em R\$ 2,602 bilhões), conforme demonstrado na tabela a seguir.

Resultado Previdenciário (sem DOE) – Exercícios 2018/2019

Em valores nominais – R\$ 1,00			
Descrição	2018 (a)	2019 (b)	Variação (b – a)
(I) Receitas Previdenciárias	3.151.256.603,39	3.238.137.222,97	86.880.619,58
(II) Despesas Previdenciárias	5.753.702.555,58	6.277.167.219,32	523.464.663,74
Resultado Previdenciário Negativo (I-II)	-2.602.445.952,19	-3.039.029.996,35	-436.584.044,16

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2019 (doc. 02, p. 359-360) e correspondente exercício anterior.

Vista de forma segmentada, tem-se que as despesas previdenciárias do exercício tiveram elevação de R\$ 523 milhões (9,10 % de elevação frente a R\$ 5,753 bilhões do ano anterior), enquanto que as receitas previdenciárias observaram aumento de R\$ 87 milhões (2,76% de crescimento). Vê-se que a piora do resultado previdenciário de 2019 frente ao anterior se deveu à elevação de despesas previdenciárias em montante superior à elevação das receitas. O confronto entre essas

¹⁵ 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

elevações relativas proporcionou um aumento da participação das despesas previdenciárias sobre a RCL do exercício, conforme adiante será pormenorizado.

Deve-se registrar, por fim, que este resultado previdenciário efetivo, de R\$ 3,039 bilhões, foi menos sofrível do que aquele projetado para o exercício na avaliação atuarial apresentada ao final de 2018, segundo a qual foi estimado resultado previdenciário negativo de R\$ 3,758 bilhões para o ano de 2019 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 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 2019, 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 19,64% (obtido da divisão de R\$ 4,997 bilhões de despesas previdenciárias líquidas pelo R\$ 25,340 bilhões de RCL no exercício), sendo ali correlacionado esse percentual aos correspondentes de quatro anos anteriores (2015 a 2018).

Deve-se advertir, contudo, que, por não contemplar parcela significativa de receita previdenciária (prevista na Constituição), o conceito de “despesa previdenciária líquida” não raras vezes **induz a erro o observador**, aceitando o dado como “sinônimo” de resultado previdenciário anual. E de fato, não há que se fazer tal correlação, dado que, inexistindo no cálculo da Despesa Previdenciária Líquida a parcela das receitas patronais (que decorre de exigência constitucional e não de liberalidade do ente federativo), a despesa previdenciária líquida tem resultado sempre mais “alarmista” do que o do resultado previdenciário líquido.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 2019) 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 2019 - Em R\$ milhões

Descrição	Ano								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Benefícios (I)	2.626	3.010	3.339	3.825	4.243	4.521	5.362	5.736	6.261
Contribuições dos segurados (II)	583	684	754	862	924	863	1.080	1.128	1.243
Compensação Prev. entre Regimes (III)	7	7	8	14	11	11	12	34	32
Outras Receitas Previdenciárias (IV)*	19	21	21	20	22	23	15	16	9
Desp. Prev. Líquida (V= I-II-III-IV)	2.017	2.298	2.556	2.929	3.287	3.623	4.254	4.558	4.977
RCL LRF (VI)	14.553	15.613	17.174	18.475	19.648	20.853	21.512	23.132	25.340
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	13,9%	14,7%	14,9%	15,9%	16,7%	17,4%	19,8%	19,7%	19,6%

Fonte: Evolução das Despesas Previdenciária Líquida - Balanços Gerais do Estado (2011 a 2019).

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

A maior utilidade do quadro acima é observar o avanço progressivo do mesmo percentual entre 2011 e 2017 em cenário de manutenção de alíquotas e de ausência de segregação de massas previdenciárias. Neste período, o crescimento da RCL, por ter sido não tão expressivo, não foi suficiente para refrear a representatividade da despesa previdenciária líquida. Entre 2017 e 2019, por sua vez, diante de um crescimento da RCL de mesma proporção que o da despesa previdenciária líquida, o Estado manteve, e até reduziu em pequena proporção, tal representatividade. Anteriormente a esse período de amostra, já havia se verificado que as elevações de alíquotas (apenas patronais, em abril/2005 e abril/2010), **cumpriram efeito apenas temporário, com esgotamento subsequente**, verificado em dois anos apenas, após o que o percentual de representatividade acima voltou a crescer.

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 2019 (R\$ 3,039 bilhões), no numerador, e a RCL estadual, no denominador, obtém-se percentual de 11,99% para 2019. 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS Pernambuco – 2011 a 2019 – em R\$ milhões

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resultado Previdenciário Negativo	996	1.169	1.257	1.428	1.745	2.098	2.492	2.602	3.039
RCL LRF (VI)	14.553	15.613	17.174	18.475	19.648	20.853	21.512	23.131	25.340
Res. Prev. Líq./RCL (em %)	6,84%	7,49%	7,32%	7,73%	8,88%	10,06%	11,58%	11,25%	11,99%

Fonte: Elaboração Própria, com base nos Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2017 (colunas 2013 a 2019) + Balanços Gerais do Estado de 2011 e 2012, além dos RGFs de 3º quadrimestre (para coleta das RCL anuais).

Os dois quadros acima trazidos se complementam na informação de que em cenário de manutenção de alíquotas previdenciárias, desatrelado de medidas paralelas, o estado não obteve o efeito de refrear o crescimento da participação das despesas previdenciárias do estado, sendo delineado no período um crescimento percentual progressivo.

É certo que se as medidas de segregação de massas previdenciárias e de regime de capitalização¹⁶ 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 aguardou para operacionalizar o início a tais medidas**, mais se dificultou o processo de transição entre os modelos de repartição e o de capitalização necessário à minoração dos efeitos previdenciários, porque, enquanto se aguardava “o melhor momento para iniciar o processo”, os patamares do déficit anual iam representando parcela progressivamente maior da RCL estadual, dificultando o processo de transição.

9.2.2. Investimentos e rendimentos no exercício

Como verificado no exame de contas de governador de 2018, observa-se que naquele exercício de 2018 foram exauridos os últimos recursos carimbados como **Investimentos do RPPS/PE**, 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

¹⁶ Regime de capitalização com manutenção de encargos patronais.



Análise

O esgotamento de valores de investimentos do RPPS no exercício de 2018 aparentou 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 refletiu a comprometida capacidade financeira do estado em um modelo de previdência que já havia dado sinais de esgotamento. 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.

Em 2019, por não dispor mais de qualquer recurso de Investimento para utilizar, o estado teve que buscar R\$ 437 milhões adicionais em comparação ao ano anterior (2018) para fins de aporte de recursos no sistema.

9.3. Análise Atuarial do RPPS/PE

Além da avaliação financeira (que enfoca a situação de equilíbrio/desequilíbrio momentâneo entre receitas e despesas), é 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 2019 contempla avaliações atuariais apartadas para servidores civis e militares, prática iniciada quando da avaliação atuarial do exercício de 2018.

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**, referentes ao período de 2020 a 2094, bem como os **resultados previdenciários anuais**. Depois, os principais **dados estatísticos da base cadastral** em 31.12.2019.

Ao final, destacam-se os principais dados da avaliação atuarial efetuada ao final de 2019, quando então é aferida a perspectiva de concretização de tal avaliação, especialmente quando comparadas as distorções havidas nas últimas sete avaliações atuariais (2013 a 2019).



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.¹⁷

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*.

¹⁷ 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 fundo 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

§ 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. 30, p. 9-10) e militares (doc. 16, 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 5,88% ao ano** (conforme interpretação aplicada ao art. 26 da Portaria MF nº 464/2018, 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:
 $dt\ entrada = \frac{idade\ apos.c/prov.\ integrais + idade\ apos.\ c/prov.\ proporcionais}{2}$

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.

Entre os exercícios de 2013 e 2018, o estado adotou taxa de desconto de 0% a.a, por recomendação da Portaria MPS nº 21/2013, que alterou o art. 21, § 3º, inciso I da Portaria MPS nº 403/2008 (0% a.a. de taxa de desconto em Planos Financeiros de estados que não possuíssem fundo previdenciário).

Entendendo que a Portaria 464/2018 o autorizaria a aplicar taxa de desconto diferente de 0% a.a, com base nos arts. 26 e 27, IV desta Portaria, o estado adotou a taxa parâmetro de 5,88% a.a definida pelo Ministério da Economia para mensurar a valor presente o total quantificado para os próximos 75 anos de seu déficit atuarial.

As referidas normas contidas nos arts. 26 e 27 preceituam o seguinte:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Art. 26. A taxa de juros real anual a ser utilizada como taxa de desconto para apuração do valor presente dos fluxos de benefícios e contribuições do RPPS deverá ter, como limite máximo, **o menor percentual dentre os seguintes:**

I - do valor esperado da rentabilidade futura dos investimentos dos ativos garantidores do RPPS, conforme meta prevista na política anual de investimentos aprovada pelo conselho deliberativo do regime; e

II - da taxa de juros parâmetro cujo ponto da Estrutura a Termo de Taxa de Juros Média seja o mais próximo à duração do passivo do RPPS.

Art. 27. Deverá ser utilizada, na avaliação atuarial, a taxa de juros parâmetro, considerando a duração do passivo do respectivo plano de benefícios, como hipótese de taxa real de juros, **nas seguintes situações:**

I - instituição ou extinção de RPPS;

II - massa de beneficiários sob responsabilidade financeira direta do Tesouro;

III - Fundo em Repartição; e

IV - **o RPPS ainda não possuir ativos garantidores do plano de benefícios.**

Parágrafo único. Nas hipóteses de que trata este artigo, deverá ser apresentada, no Relatório da Avaliação Atuarial, a análise de sensibilidade do resultado atuarial à variação das taxas de juros, incluindo a sua demonstração à taxa de juros de 0% (zero por cento).

Embora seja difícil imaginar taxa de rentabilidade líquida de investimentos próxima aos 5,88% anuais aplicados, a aplicação da taxa parâmetro definida pelo Ministério da Economia transparece estar sendo admitida pelo art. 27, IV, da referida Portaria 464/2018, sendo passível de ajustes anuais vindos daquele Ministério.

A aplicação da taxa de desconto impacta fortemente nas projeções futuras. Se, de um lado, a adoção da taxa atuarial de 0% ao ano tende a superdimensionar o passivo atuarial estimado pelos entes públicos, por outro lado, existe um efeito mitigador quando são aplicadas taxas de desconto de até 6% ao ano, quando visto o tempo futuro de 75 anos aplicado na projeção. O caso concreto demonstra isso, uma vez que o passivo atuarial de R\$ 209 bilhões em valor futuro, quando trazido a valor presente à taxa de desconto de 5,88% a.a, por exemplo, perfaz o montante de R\$ 65 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 fundo previdenciário em operação.** De fato, a partir da segregação de massas iniciada em 01/04/2020, as projeções atuariais seguintes em relação ao fundo previdenciário submetido ao regime financeiro de repartição terão margem maior de de confirmação.

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).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

A Portaria MPS nº 464/2018 manteve, no artigo 21, 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. 21. Omissis

I - para a taxa de sobrevivência de válidos e inválidos, o limite mínimo será:
a) dado pela tábua anual de mortalidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, segregada obrigatoriamente por sexo, divulgada no endereço eletrônico na rede mundial de computadores - Internet da Secretaria de Previdência; e

b) averiguado por meio da comparação entre a Expectativa de Vida (Ex) estimada por essa tábua e aquela gerada pelas tábuas utilizadas na avaliação atuarial, com base na idade média geral do grupo formado por beneficiários do RPPS.

II - para a taxa de entrada em invalidez, o limite mínimo será:

a) dado pela tábua Álvaro Vindas; e

b) averiguado com a comparação das probabilidades de entrada em invalidez de segurados ativos indicadas por essa tábua mínima com aquelas geradas pela tábua utilizada na avaliação atuarial, com base no somatório de ix, de idade a idade, desde a idade média do grupo de segurados até a idade prevista na regra constitucional para aposentadoria voluntária do servidor do gênero masculino.

Conforme mencionado na avaliação atuarial (doc. 30, p. 9) foram utilizadas as seguintes *tábuas biométricas*:

Mortalidade de Válidos e de Inválidos: IBGE – 2018 unissex;

a) Sobrevivência de Válidos e de Inválidos: IBGE – 2018 unissex;

b) Entrada em Invalidez: Álvaro Vindas;

c) Família-padrão: cônjuge 3 anos mais novo (para servidores do sexo masculino) e 3 anos mais velho para servidores do sexo feminino, com dois filhos, sendo um do sexo masculino 22 anos mais jovem que a genitora e um do sexo feminino 24 anos mais jovem que esta genitora.

9.3.2 Balanço Atuarial em 31.12.2019

Como dito inicialmente, o Balanço Atuarial de 2019 é segmentado em duas peças, cada qual reservada aos grupamentos civis e militares, restando ao analista a consolidação dos dados quando deseja apurar o valor total atribuído ao FUNAFIN em seu todo. Quanto ao FUNAPREV, até a data de 31/12/2019 não havia servidor a ele vinculado, sendo os primeiros filiados a partir de abril/2020.

O Balanço Atuarial de um fundo 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 9.2.1, 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 31.12.2019, quando são consolidadas as informações parciais trazidas nas duas peças de avaliação (civis e militares; doc. 30, p. 14 e doc. 16, p. 11), registra um déficit atuarial (nos próximos 75 anos) trazido a valor presente de R\$ 92,307 bilhões, conforme adiante reproduzido:

Balanço Atuarial do RPPS/PE (FUNAFIN) - em 31.12.2019

Em R\$

1. ATIVO		2. PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições		Valor Presente dos Benefícios Concedidos	
Item	Valores	Item	Valores
Sobre Remunerações	5.049.137.925,28	Aposentadorias	45.735.725.107,04
Sobre Benefícios	20.941.103.648,77	Pensões	26.910.755.162,24
Compensação Financeira	5.293.618.252,61	Valor Presente dos Benefícios a Conceder	
Patrimônio	0,00	Aposentadorias	43.865.250.035,57
Déficit Atuarial	92.307.866.296,84	Pensões	7.079.995.818,65
TOTAL	123.591.726.123,50	TOTAL	123.591.726.123,50

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2019 (doc. 30, p. 14; e doc 16, p. 11).

Quando comparado ao Balanço Atuarial do ano anterior, vê-se que o Balanço de 2019 contempla uma redução expressiva de valor de déficit atuarial, vez que o valor exposto no Balanço Atuarial de 2018 havia alcançado R\$ 247,58 bilhões.

A redução não se deve, como poderia imaginar-se a princípio, a uma melhora na situação atuarial do estado em decorrência da EC Federal nº 103/2019, mas sim se resume apenas a diferença de critérios de mensuração aplicados entre os dois exercícios. Quando da elaboração do Balanço Atuarial de 2018, ainda não havia sido aplicada a normatização oferecida pela Portaria MF nº 464/2018, que no inciso II do seu art. 26 autorizou a aplicação de taxas de descontos anuais para valores futuros



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

trazidos a valor presente. A norma anterior (Portaria MPS nº 403/2008, após a sua atualização pela Portaria MPS nº 21/2013) impossibilitava a aplicação dessas taxas de juros para planos previdenciários submetidos a regime de repartição que não fossem dotados de ativos garantidores, como se configura o FUNAFIN na atualidade.

Apesar de autorizar a aplicação de descontos quando do dimensionamento de montantes a valor presente, a Portaria MF nº 464/2018 determinou que a avaliação expusesse o mesmo montante à parte, sem a aplicação de tais juros. Por esse critério (idêntico ao aplicado formalmente no balanço atuarial de 2018), o déficit atuarial ao final de 2019 avançou para R\$ 303,03 bilhões para o período futuro de 75 anos. Este valor, devidamente ilustrado no parecer atuarial¹⁸, quando cotejado com os R\$ 247,58 bilhões, dá a exata dimensão da evolução do saldo do déficit no exercício, sendo verificada, entre os finais de 2018 e 2019, uma elevação de 22,4% em valores nominais e 17,56% de elevação efetiva (quando descontada a inflação do período).

O Balanço Atuarial consolidado acima, levantado a valor presente, quando analisado em conjunto com os valores originais que lhe dão suporte, oferece as seguintes informações:

- 1.** O custo da totalidade das despesas com aposentadorias e pensões (concedidas e a conceder), pelos próximos 75 anos, foi estimado no montante de R\$ 373,83 bilhões, (R\$ 123,59 bilhões, a valor presente); esse valor nominal foi superior em 18,38% aos R\$ 315,78 bilhões apurados ao final do ano anterior (variação real de 13,71%, quando descontado o IPCA do ano de 2019). Nos novos critérios adotados pelo estado, após a Portaria MF nº 464/2018, o total dos compromissos a valor presente a ser considerado é de R\$ 123,59 bilhões;
- 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, bem como sobre receitas de compensação previdenciária, foi estimado em R\$ 70,80 bilhões em 31/12/2019, valor superior em 3,83% aos R\$ 68,19 bilhões que haviam sido estimados ao final do ano anterior. Esses R\$ 70,80 bilhões, apesar do aumento a valor nominal, indicam uma redução efetiva de 0,27%. Trazidos a valor presente, os R\$ 70,80 bilhões são informados no balanço atuarial como R\$ 31,28 bilhões;
- 3.** O déficit atuarial de R\$ 92,31 bilhões é, então, resultado da diferença negativa entre o Valor Presente das Contribuições Previstas, ilustrados a valor presente (R\$ 31,28 bilhões), e o Valor Presente do Passivo Atuarial (R\$ 123,59 bilhões). Se tivesse sido aplicado o mesmo critério admitido na avaliação atuarial anterior, o valor do déficit atuarial estimado ao final de 2019 teria sido de R\$ 303,03 bilhões, valor que, como dito anteriormente,

¹⁸ O montante de R\$ 303,03 bilhões decorre da soma dos valores de R\$ 209,36 bilhões e R\$ 93,67 bilhões informados nos pareceres atuariais dos grupamentos civis e militares, respectivamente.

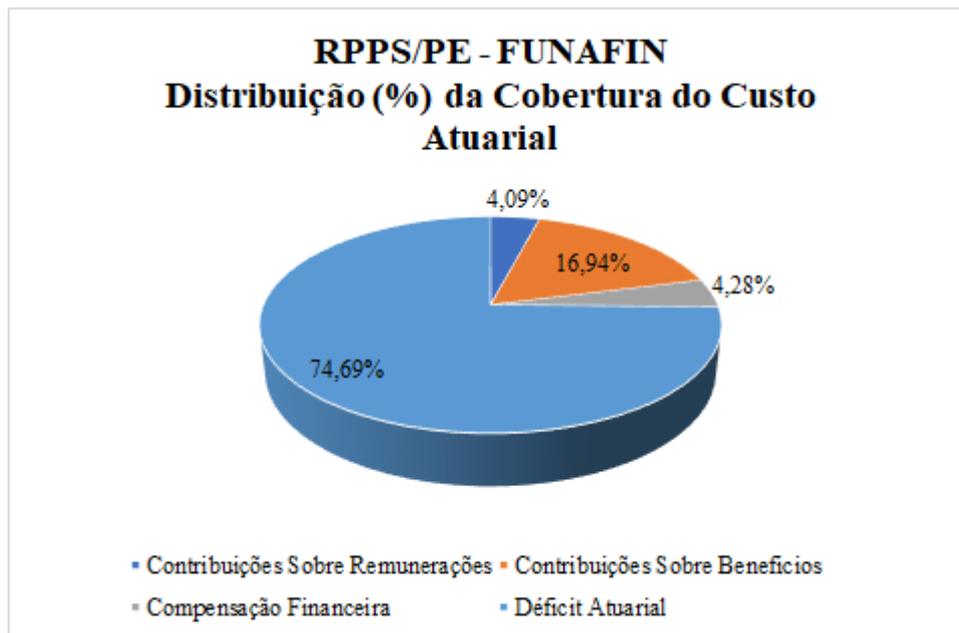


contempla um acréscimo de 17,56% efetivos ao valor que havia sido estimado em 2018, que era de R\$ 247,58 bilhões.

4. O déficit atuarial apontado (R\$ 92,31 bilhões) equivale a 74,69% do custo atuarial apontado no mesmo Balanço (R\$ 123,59 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 16.498 servidores, em set/2019, 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 12,87% em relação ao quantitativo de 18.934 apurados em set/2018.

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 31/12/2019 (doc. 30, p. 14 e doc. 16, p. 11)

Nota: O percentual de 4,09% 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 3 do item 9.3.2. anterior, se não houvesse modificação dos critérios de taxa de juros de desconto, aplicada ao passivo atuarial do estado, o déficit atuarial teria sido mensurado em R\$ 303,03 bilhões, com aumento em valores nominais de R\$ 55,45 bilhões ante o déficit apurado no Balanço Atuarial de 31/12/2018 (R\$ 247,58 bilhões), indicando uma elevação de 22,4% entre os valores, percentual



esse superior aos índices de inflação do exercício de 2019 (como exemplo, o IPCA, que alcançou 4,3060% no ano).

O percentual de 22,4% também foi superior à variação nominal de remuneração/proventos pagos pelo estado em 2019, a qual, segundo dados fornecidos na avaliação atuarial, foi de 7,1% entre os servidores em atividade e 6,9% entre inativos e pensionistas do estado.

Quando é descontada a inflação do ano de 2019, medida pelo IPCA, a elevação nominal de 22,4% do déficit atuarial revela um aumento efetivo de 17,34%, posto que, se fosse aplicada a inflação do período de 2019 ao déficit estimado ao final de 2018, tal déficit, a valores atualizados a 31/12/2019, seria de R\$ 258,24 bilhões (variação de 4,3060% do IPCA-2019).

No novo formato apresentado para a avaliação atuarial, é sentida, como perda de informação em relação ao anterior (apresentada até o final de 2018), a ausência de indicação de servidores com aposentadoria iminente. Oficiada à parte, a FUNAPE informou que este quantitativo, ao final de 2019, encontrava-se em 16.498 servidores.

Por sua vez, o quantitativo dos servidores com concessão de aposentadoria no período de 2013 a 2019 é a seguir reproduzido:

Quantidade de aposentação de servidores no estado – últimos setes anos

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2.938	3.459	2.544	4.289	5.096	3.203	4.420

Fonte: Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco (2013 a 2018) e FUNAPE (2019).

Acredita-se que os intensos movimentos legislativos dos últimos exercícios, com assuntos voltados à Reforma da Previdência, verificados desde 2016, tenham pressionado servidores que poderiam estar em gozo de benefício de abono pecuniário a requererem aposentadoria e elevado o quantitativo nestes exercícios.

9.3.3 Projeção atuarial de 2019: as previsões para o período futuro 2020/2094

As avaliações atuariais pertinentes a servidores civis e militares, efetuadas ambas com data-base de 31/12/2019, e incluídas no presente processo (docs. 30 e 16), trazem quadro demonstrativo contendo a projeção das receitas e despesas previdenciárias do estado para os próximos 75 anos (2020 a 2094). Nele são projetadas receitas com tendência de queda progressiva até 2094, bem como despesas crescentes até 2029 e posterior queda até exaurimento, após 2094.

Abaixo são reproduzidas as linhas pertinentes aos cinco primeiros exercícios subsequentes a 2019 (2020 a 2024), o período de ápice do déficit anual (2044 a 2046) e, posteriormente a isso, linhas com intervalo médio de oito anos na projeção futura:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Projeção atuarial do FUNAFIN – 2020 a 2094

Ano	Despesas Previdenciárias	Receitas de Contribuições	Compensação Previdenciária	Resultado Previdenciário
2020	7.179.568.533,28	2.494.662.326,93	154.008.652,78	-4.530.897.553,57
2021	7.226.675.784,49	2.471.681.225,08	177.761.092,01	-4.577.233.467,40
2022	7.287.732.252,14	2.412.901.403,25	197.646.608,43	-4.677.184.240,45
2023	7.375.341.780,80	2.349.414.815,18	216.743.084,88	-4.809.183.880,74
2024	7.508.706.856,53	2.283.813.082,28	237.524.682,08	-4.987.369.092,17
...				
2034	8.351.617.950,54	1.541.685.163,07	423.788.438,38	-6.386.144.349,08
...				
2044	8.441.740.339,52	838.797.636,68	484.642.815,36	-7.118.299.887,47
2045	8.392.340.372,09	776.830.979,24	481.028.390,82	-7.134.481.002,04
2046	8.297.711.276,94	717.033.965,43	474.730.507,14	-7.105.946.804,37
...				
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
...				
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
...				
2094	38.158.838,46	2.681.762,03	156.912,79	-35.320.163,64

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2019 (doc. 30, p. 25-26; e doc. 16, p. 21-22).

A soma dos resultados negativos anuais da tabela acima (caso fosse ilustrado todo o período de 2020 a 2094) alcançaria o valor de R\$ 303,03 bilhões informado como déficit atuarial do FUNAFIN, entendido como o total acumulado projetado para os próximos 75 anos de existência do fundo. O valor do déficit levado ao Balanço Atuarial é de R\$ 92,307 bilhões em decorrência de novas regras introduzidas pela Portaria MF nº 464/2018, que permitiu a aplicação de taxa de desconto sobre passivos atuariais trazidos a valor presente.

A primeira informação é de que, **da forma projetada**, as receitas de contribuições previdenciárias apresentariam redução contínua até 2094 (R\$ 2,65 bilhões em 2020, R\$ 2,20 bilhões em 2030, R\$ 1,58 bilhão em 2040 e assim por diante, sendo apenas de R\$ 9 milhões em 2090), aproximando-se de sua extinção. Por sua vez, as despesas previdenciárias teriam crescimento contínuo até 2041, quando então atingiriam seu ápice para, em seguida, sofrerem reduções sequenciadas até o seu esgotamento, que não se daria antes do ano de 2094.

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 2045, quando o déficit anual atingiria R\$ 7,13 bilhões.



Análise

Preliminarmente, deve-se ter em mente que o quadro acima¹⁹ 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, 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. Note-se, quanto a isso, que o sistema prevê receitas de contribuições, em 2094, de cerca de 0,1% das verificadas em 2020, não sendo esse cenário possível caso, por exemplo, em 2094, o Estado de Pernambuco conte com quadro de servidores equivalente ao atual, ou mesmo de metade deste, por exemplo.

Assim, a premissa de ausência de reposição de servidores na projeção para o Plano Financeiro (submetido a regime de repartição) do FUNAFIN sugere a coexistência, em paralelo, de outro plano, o fundo previdenciário, para o qual convergirão os novos servidores.

Com a entrada em operação do FUNAPREV, a partir de 01/04/2020, ter-se-á que a avaliação atuarial do estado, que até 2019 se limitou ao FUNAFIN, passará, a partir do final de 2020, a ser obtida pela junção desta com uma segunda avaliação: a do FUNAPREV.

Por tal razão que os dados de R\$ 303,03 bilhões (déficit atuarial sem taxa de desconto a valor presente) e R\$ 92,307 (com taxa de desconto), na prática, são sujeitos a relativização. O fundo FUNAPREV tenderá a ser superavitário a um primeiro momento, em vista da previsão de despesas previdenciárias inferiores às receitas para o novo grupamento de servidores. Logo, quando 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, e tenderá a aproximar-se da realidade a partir da aglutinação dos seus resultados com os do FUNAPREV. A ausência, até 2019, de implantação da segregação de massas e do regime de capitalização com manutenção de encargo patronal que lhe é decorrente, na prática, submete os dados do quadro acima a apenas uma parte da realidade previdenciária do estado.

Outra ressalva importante diz respeito a que alguns dados trazidos em avaliações atuariais fogem da realidade em razão da necessidade de aplicação de premissas que, embora devam, por critério, ser conservadoras, escapam da realidade prática.

¹⁹ O quadro resulta da soma das duas peças de avaliação atuarial apresentadas pelo estado com data-base dezembro/2019 (civil e militar; doc. 30, p. 25-26 + doc. 16, p.21-22)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Uma das premissas que mais interferem em tais avaliações diz respeito ao estoque de servidores que já se considera terem concluído os requisitos para concessão de aposentadoria (as chamadas aposentadorias iminentes). As avaliações atuariais tomam por premissa a requisição de todas as aposentadorias em tempo presente por seus respectivos titulares de Direito. No caso do Estado de Pernambuco, tem-se que o número de aposentadorias iminentes (16.498) representa quase 20% do total de servidores em atividade no estado, o que impacta as projeções financeiras do sistema de previdência estadual, sobretudo para os anos mais próximos.

Em decorrência da aplicação de tal premissa, tanto a despesa previdenciária quanto a receita de compensação entre sistemas previdenciários tendem a ser superestimadas e até distantes da realidade. Por outro lado, a de receitas de contribuições de servidores tende a ser estimada a menor em tais avaliações.

Com relação à previsão, no balanço, de receitas de compensação previdenciária de ordem superior a R\$ 154 milhões anuais a curto prazo, os dados disponíveis no e-Fisco informam que, em 2019, tais receitas, que são previstas nos arts. 201 e 202 da CF e na Lei Federal nº 9.796/1999, somaram R\$ 31,08 milhões apenas. A distorção a maior em cerca de R\$ 124 milhões anuais compensa parte dos valores que, por aplicação do princípio da prudência, culminam se revelando a menor para as receitas de contribuições.

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 18.934 de servidores iminentes de aposentadoria em 31/12/2018, um total de 4.420 requereram sua aposentadoria ao longo de 2019 (número este contidos em razão do abono de permanência e estimulados em decorrência do movimento de reforma previdenciária verificado no exercício). As avaliações atuariais partem da premissa de que todos os requerimentos possíveis iriam ocorrer no período, o que de pronto funciona como vetor de subdimensionamento das receitas de contribuições e de superdimensionamento de despesas do FUNAFIN, bem como de superdimensionamento de receitas de compensação previdenciária. Por tal razão (do conservadorismo aplicado às projeções da área), e pela ausência de requerimento de aposentadorias iminentes, as projeções culminam apresentando quadro mais pessimista do que o que terminou sendo revelado logo em seguida.

Todavia, em função 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 2019 sob análise foi destoante do resultado efetivo em R\$ 712 milhões (R\$ 3,758 bilhões negativos projetados e R\$ 3,046 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 28,13% da RCL no ano de 2045 (em 2019, esse percentual foi de 12,02% da RCL).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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).

Por fim, há de se relativizar o tamanho do ápice do déficit atuarial, estimado para 2045, projetado ao final de 2019. A informação de que o ápice seria de R\$ 7,13 bilhões abriga a informação inicial de que o “peso” do déficit no exercício será mais que o dobro do sofrido atualmente (28,13% da RCL em 2045 quando em 2019 esse percentual foi de 11,99% da RCL). Entendemos que não haveria a propensão para crescimento do déficit a tal magnitude, mesmo na continuidade das alíquotas de 13,5% e de 27% vigentes ao final de 2019, porque a projeção se vale de conservadorismo em tamanho que não se confirma na prática e de que este teve como premissa a ausência de novos entrados em todo o sistema previdenciário estadual.

O tamanho da elevação do comprometimento da RCL dos atuais 11,99% dependerá de diversos fatores até 2045, que passam sobre a criação ou não de alíquotas extraordinárias para o período crítico da transição (a partir de 2035 até 2055) e dos níveis de refreamento de aposentações promovido pela EC Federal nº 103/2019.

Conclui-se, então, que o modelo que passou a ser adotado (autorizado pela Portaria MF nº 464/2018) tenderá a mostrar coerência em números a partir dos próximos exercícios, com a consolidação do FUNAPREV, bem como quando houver margem de aplicação de ajustes proporcionais, pelo atuário, quanto a valores muito distantes da realidade frente aos historicamente observados.

9.3.4 Estatísticas da massa

Os resultados obtidos na avaliação atuarial do exercício de 2019 originaram-se dos dados cadastrais posicionados de servidores com data-base de setembro/2019. Nesse contexto, 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 2019 (civis e militares) permite a obtenção dos seguintes dados consolidados pertinentes a quantitativo de servidores e beneficiários do RPPS ao final de 2019, bem como sua remuneração média no exercício.

Item	Ativos	Beneficiário*	Total
Quantitativo de ativos/beneficiários	99.928	96.289	196.217
Remuneração média/Benefício médio – em (R\$)	5.554,54	4.973,86	5.248,46

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31.12.2019 (doc. 30, p. 11-12 e doc. 16, p. 9). 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/2019 (realizada pela empresa “Vesting”) não observaram grande oscilação frente à oferecida pela avaliação anterior (também por esta efetuada) no que tange a quantitativo. A constância foi verificada pela baixa variação de informações frente ao banco de dados apresentado nas duas avaliações, as quais indicam coerência com o interstício temporal de doze meses e com a evolução histórica da série. Constam na referida base 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 47,8% da população total de ativos, inativos e pensionistas em 2018, já representa 49,1% da população total de 196.217 pessoas vinculadas ao fundo previdenciário ao final de 2019;

- A curva de crescimento do percentual estabelecida nesse período permaneceu em vigor a par de reposições em quantitativo inferior ao número de saídas em 2019;

- O número de ativos inscritos no FUNAFIN, ao final de 2019, correspondeu a 1,04 beneficiários do sistema. Esse coeficiente, que no ano anterior era de 1,09, foi reduzido também em função da reposição apenas parcial de servidores em relação aos que requereram aposentadoria;

- O número líquido de servidores que deixaram de compor o quadro de ativos em 2019 foi de 2.300, diferença havida entre as aposentações/falecimentos/exonerações e o número de novos servidores empossados;

- A remuneração média dos servidores ativos (R\$ 5.554,54) revelou-se acima da verificada no ano anterior (R\$ 5.185,86) em 7,11%, percentual equivalente à variação do IPCA do exercício;

- A remuneração média dos beneficiários (R\$ 4.973,86) revelou-se acima da verificada no ano anterior (R\$ 4.650,87) em 6,94%, 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 2019 – a qual, em relação ao quantitativo de servidores, considera a data 30/09/2019, informa que, do quantitativo total de 196.217 segurados ativos e beneficiários vinculados ao RPPS/PE (FUNAFIN), 99.928 eram servidores ativos, 73.666 aposentados e 22.623 pensionistas, como evidenciado na tabela a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Ano	Quantitativo (estoque) de segurados ativos e beneficiários do RPPS/PE em 2018 e 2019			
	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
2018	102.228	70.832	22.887	195.947
2019	99.928	73.666	22.623	196.217
Varição (2019 -2018)	-2.300	2.834	-264	270

Fonte: Estatísticas do Universo de Segurados do RPPS/PE 2019/2018 (doc. 30, p.11-12 e doc. 16, p. 8-9).

Análise

O total de segurados previdenciários do estado observou elevação de 0,14% em relação ao término do ano anterior, quando eram quantificados 195.947 vínculos. De fato, o contingente que tem aumentado, dentro deste total, é o de aposentados, cujo crescimento quantitativo líquido foi de 2.834 em um exercício. A redução do quantitativo de ativos em 2.300 protagonizou o retorno a patamar quantitativo de servidores efetivos do estado abaixo dos 100 mil servidores.

c) Proporção segurados ativos/aposentados

A proporção entre quantitativo de segurados ativos e inativos (aposentados) no estado, que no ano anterior (2018) teve quociente de 1,44, foi reduzida para 1,36 em 2019, conforme a seguir é reproduzido:

Sexo	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Masculino	50.056	27.880	1,80
Feminino	49.872	45.786	1,09
Estoque 2019	99.928	73.666	1,36

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31/12/2019 (doc. 30, p.11-12 e doc. 16, p. 9)

Análise

A relação de 1,36 acima, constituída entre os servidores em atividade e a quantidade de aposentados, é obtida quando considerados os quantitativos gerais do estado (todos os Poderes).

No exercício de 2018, tal proporção era de 1,44 e, em 2017, de 1,49. Constata-se, portanto, uma 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, relação mais confortável (era de 8,79 no exercício de 2017).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 (10.769 até 30/09/2019). Caso esses servidores optassem, em conjunto, em requerer a aposentadoria, um valor de ordem aproximada a R\$ 778 milhões anuais²⁰ 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 2019 foram despendidos R\$ 138,9 milhões entre civis e militares), mas, em compensação, ter-lhe-ia contra si demandada alguma reposição de servidores.

d) Previsão das Aposentadorias Programadas - 2019/2020

A tabela a seguir, extraída da avaliação atuarial de dezembro/2019, evidencia o quantitativo de aposentadorias programadas dos servidores, na posição de 30/09/2019, ainda para aquele exercício de 2019, bem como o subsequente.

ANO	TIPO DE APOSENTADORIA					TOTAL
	Idade e Tempo de Contribuição	Idade e Compulsória	Professor	Policia Civil	Policia Militar	
2019	7.025	0	1.809	572	1.363	10.769
2020	1.988	31	3.581	32	97	5.729
TOTAL:	9.013	31	5.390	604	1.460	16.498

Fonte: FUNAPE (doc. 31)

Observa-se que o quantitativo total de aposentadorias programadas até o final do exercício de 2020 totaliza 16.498 (equivalente a 16,5% 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 2019, 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 permanência²¹ (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 30/09/2019, 16.498 servidores com aposentadoria programada até o término de 2020, na prática, **se mantido o abono de permanência com os critérios atuais**, a expectativa de requisição e de concessão de

²⁰ O valor de R\$ 778 milhões foi obtido, por aproximação, quando multiplicado o número de dos 10.769 servidores em condição de requerer aposentadoria em 2019 por treze salários anuais de média de R\$ 5.554, 54 verificada entre os ativos em 2019

²¹ 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

tais aposentadorias até 31/12/2020 é reduzida em cerca de 70% a 75% do referido quantitativo.

O e-Fisco informa que em 2019 o estado despendeu R\$ 138,9 milhões a título de abono de permanência para servidores civis e militares (cerca de 2,21% de sua folha de aposentados/pensionistas). Se, por outro lado, os 10.769 servidores que já reuniam requisitos de aposentadoria (até o término de 2019), 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\$ 778 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 tem se mostrado 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 o custo de transição inaugurado com a implantação do FUNAPREV em 01/04/2020 terá menores impactos financeiros ao estado no curto prazo caso sejam mantidos, ou reduzidos, em pequena monta, 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 2019, para servidores civis (doc. 30, p. 11-12) e militares (doc. 16, p. 9) trazem ainda quadro que oferece dados quantitativos de servidores e de beneficiários do FUNAFIN pertinentes a 2019 (estes últimos entendidos como a soma de aposentados e pensionistas), permitindo calcular a remuneração média mensal. Nesse sentido, o quadro a seguir efetua um cotejo entre esses dados e aqueles publicados nas últimas quatro avaliações atuariais:

Item	2015	2016	2017	2018	2019
Nº Servidores Ativos	104.603	101.946	102.819	102.228	99.928
Idade Média de Ativos	46,4	46,5	46,1	45,9	46,4
Remuneração Média de Ativos (R\$)	4.251,80	4.454,51	5.019,97	5.185,86	5.554,54
Nº de Servidores Iminentes	19.387	21.861	20.406	18.934	16.498
Nº Beneficiários	86.080	89.074	91.188	93.719	96.289
Idade Média de Beneficiários	67,5	67,6	67,3	68,2	69,0
Benefício Médio (R\$)	3.800,05	3.964,22	4.408,60	4.650,87	4.973,86

Fonte: Avaliação atuarial do RPPS/PE - Data Base: 31/12/2019. (doc. 30, p.11-12 e doc. 16, p. 9).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Das informações contidas no quadro anterior, pode-se aferir que:

a) O quantitativo de servidores ativos apresentou redução gradativa nas avaliações atuariais do RPPS/PE entre 2015 e 2019. Comparados os anos de 2015 e 2019, o número de ativos apresentou diminuição de 4,47% (redução líquida de 4.675 servidores);

b) A remuneração média dos servidores ativos na atual avaliação atuarial de dez/2019 (R\$ 5.554,54), em comparação à avaliação anterior, de dez/2018 (R\$ 5.185,86), teve um acréscimo de 7,11% (em valor nominal), percentual superior aos índices de inflação do ano de 2019, a exemplo do medido pelo IPCA (cuja variação foi de 4,3060%);

c) Entre 2015 e 2019, a variação da remuneração média salarial foi de 30,64% (em valor nominal), enquanto a variação total do IPCA de dezembro/2015 a dezembro/2019 alcançou 18,41%²²;

d) O quantitativo de 16.498 servidores com aposentadoria programada até 31/12/2020 (aposentadorias iminentes), medidos em 30/09/2019, representa 16,5% do total de servidores ativos (99.928). Houve redução relativa quando confrontada à aferição de 30/09/2018, quando o percentual era de 18,5%. Entendemos que essa redução já vem apontando tendência desde os debates legislativos em torno da reforma da Previdência e tendem a se elevar na hipótese de o abono de permanência ter o valor reduzido de forma consistente, como permite a EC Federal nº 103/2019;

e) O valor do benefício médio na atual avaliação atuarial de dez/2019 (R\$ 4.973,86), em comparação à avaliação anterior, de dez/2018 (R\$ 4.650,87), apresentou variação de 6,94%, acima dos índices de inflação do ano de 2019, a exemplo da medida pelo IPCA, que alcançou 4.3060%.

9.3.6. Aproveitamento parcial das projeções atuariais no regramento estadual atual

As projeções atuariais efetuadas pelo estado nas últimas cinco avaliações não foram suficientes a revelar os resultados previdenciários do estado a curto prazo. De fato, elas ofereceram projeções que culminaram se revelando mais pessimistas do que os resultados efetivos obtidos na sequência, conforme abaixo resumido:

Em R\$ bilhões

Exercício	Receitas Projetadas	Receitas Realizadas	Despesas Projetadas	Despesas Realizadas	Resultado Projetado	Resultado Realizado	Diferença
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
2019	2,99	3,25	6,75	6,28	-3,76	3,03	0,73

Fonte: Projetadas: Avaliações Atuariais do RPPS de Pernambuco de dezembro/2015 a dezembro/2019.

Realizadas: Demonstração de Receitas e Despesas Previdenciárias RREO 6º bimestre (exercícios 2015 a 2019).

²² Cálculo efetuado no site www.calculoexato.com.br.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Note-se que o resultado previdenciário de um exercício financeiro, que decorre do cotejo entre receitas e despesas previdenciárias, já chegou a se afastar do que havia sido projetado em até 30% (R\$ 1 bilhão, no ano de 2018).

O distanciamento das projeções frente aos resultados efetivos ocorre por duas razões: a regra do conservadorismo aplicável às projeções atuariais e o fato de que as projeções atuariais acima partiram de uma premissa que não se efetivou no tempo, qual seja, **a da ausência de novos ingressos futuros de contribuintes ao plano financeiro do FUNAFIN.**

Essa premissa, que é refletida, por exemplo, no decréscimo de receitas futuras até o seu esgotamento na referida avaliação, só é passível de confirmação na prática a partir do momento em que coexista, em paralelo, um fundo previdenciário **que receba os novos servidores**, o qual não foi realidade no estado até 01/04/2020, com a entrada em operação do FUNAPREV. A partir deste novo cenário é que há um termo inicial para que as projeções futuras previdenciárias do estado sejam efetuadas com maior precisão, haja vista que os dados do fundo previdenciário submetido ao regime financeiro de repartição (FUNAFIN), que não permite novos entrados, possam ser aglutinados àquele que permite novos ingressos de participantes, oferecendo uma situação consolidada mais realista para a situação previdenciária do ente federativo.

De toda forma, a sistemática de projeção adotada pela empresa de atuária que assumiu o serviço desde o final de 2018 minimizou o distanciamento entre projeção e realidade.

Outro fato relevante da compilação das últimas projeções é a informação nelas contida quanto ao momento e ao tamanho do ápice do déficit atuarial. A avaliação atuarial mais recente, de dezembro/2019, já projeta um ápice do déficit previdenciário anual superior a R\$ 7,13 bilhões para o ano de 2045, conforme a seguir ilustrado:

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/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
dez/19	2020-2094	2045	2032 a 2053	6,14 a 7,13

Fontes: Avaliações Atuariais de Dez/2015 a Dez/2019 (Docs, 30 a 34, págs. 30-31) e de Dez/2019 (docs. 30, p. 25-26 e doc. 16, p. 21-22).

As projeções acima são todas a valor presente sendo ainda desconsiderada a inflação, o que significa dizer que o atuário projetou, em dezembro/2019, que o peso anual dos aportes necessários ao sistema em 2045 (daqui a 25 anos, portanto) será mais que o dobro do que foi verificado em 2019 (R\$ 3,03 bilhões).

Todavia, a informação acima deve ser relativizado à vista de que desde a aplicação da premissa de **ausência de novos entrados** ao sistema, a partir de 2014,



deflagrou-se uma elevação abrupta do ápice do déficit anual projetado, sendo, todavia, o aproveitamento apenas parcial. Tal premissa, outorgada a plano de previdência submetido a regime financeiro de repartição torna, logo, a leitura de dados apenas parcial. 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.

Para a inteira correção do déficit anual acima projetado, deve ser entendido que se subentende que em paralelo a este fundo previdenciário submetido a regime financeiro de repartição (FUNAFIN) haverá outro dotado de situação mais favorável (talvez superávit) em plano paralelo para os novos servidores, o que, como dito, só foi deflagrado no estado a partir de 01/04/2020, mediante a implantação do FUNAPREV.

A operacionalização do plano de previdência submetido a regime financeiro de capitalização com encargo patronal permitirá, então, ao estado oferecer uma projeção mais próxima da realidade por passar a aglutinar as projeções deste com as do FUNAFIN.

9.4. Avaliação do sistema de previdência estadual no cenário pré-FUNAPREV (2001 a 2020) e perspectivas futuras

Como dito inicialmente, o estado de Pernambuco deflagrou a operacionalização do FUNAPREV a partir de 01/04/2020, sendo a este fundo previdenciário inscritos todos os servidores efetivos empossados a partir da referida data. À parte disso, permanece pendente a instituição do Regime de Previdência Complementar, cujo prazo permitido pela EC 103/2019 foi de dois anos contados a partir da promulgação daquela emenda (quando implantado, o RPC poderá ter gestão pública ou privada).

Pode-se dizer que, entre a EC 20/1998 e a EC 103/2019 (21 anos, portanto), o estado de Pernambuco manteve inalterada sua política de equacionamento de dívidas atuariais, quando verificado que as medidas efetivas tomadas no período se resumiram, predominantemente, à majoração de alíquotas e a medidas apenas **preparatórias** de operacionalização do FUNAPREV agora implantado.

Nesse sentido, reproduzimos as referidas alíquotas previdenciárias no período.

Período	Alíquota Servidor	Alíquota patronal	Total
Antes de maio/2000	11%	11%	22%
maio/2000 a abril/2005	13,5%	13,5%	27%
maio/2005 a abril/2010	13,5%	20%	33,5%
maio/2010 a jul/2020	13,5%	27%	40,5%
A partir de ago/2020	14%	28%	42%

Fonte: elaboração própria.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

O quadro abaixo, por sua vez, traz a evolução do resultado previdenciário negativo do estado (o prejuízo anual do estado com sua Previdência), de forma intercalada, a cada dois anos, entre 2001 e 2019, bem como sua participação percentual frente à sua RCL estadual.

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS-PE 2001 a 2019 – Em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO									
	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Resultado Previdenciário Negativo	481	586	816	699	985	996	1.257	1.745	2.432	3.039
RCL LRF (VI)	3.803	4.629	6.652	8.301	10.625	14.553	17.174	19.648	21.512	25.340
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	12,65%	12,66%	12,27%	8,42%	9,27%	6,84%	7,32%	8,88%	11,31%	11,99%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2019 (colunas 2013 a 2019) + Balanços Gerais do Estado de 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009 e 2011.

Note-se que o estado arcava com prejuízos anuais de cerca de 12% de sua RCL nos primeiros anos de implantação do FUNAFIN. Operou duas elevações de alíquotas (apenas a patronal) em abril/2005 e em abril/2010 (de 13,5% para 20%, e de 20% para 27%, respectivamente), as quais serviram para refrear o prejuízo do sistema anual, reduzindo-os para percentuais inferiores a 8% e a 7% nesses dois momentos. Desde lá, entretanto, já se sabia que as elevações de alíquotas de contribuição, desacompanhadas que foram de medidas estruturais, serviriam apenas para “manter o nível de comprometimento” do sistema, medido pela participação ante a RCL. Após o esgotamento da medida de elevação de alíquota patronal (que já era de 27%), tal comprometimento passou, em apenas seis anos, de 6,84% (em 2011) para 11,31% (em 2017).

Logo, conclui-se 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 houvesse iniciada a transição entre o modelo único de repartição para o de capitalização²³, além de não sanar o problema, **não oferecia perspectivas de redução da carga previdenciária futura.**

Assim, nos parece pacífico que as elevações de alíquotas do RPPS estadual ocorridas em três momentos (2001, 2005, 2010) cumpriram função apenas de minimizar prejuízos anuais do sistema previdenciário do estado sem, contudo, oferecer perspectiva de equacionamento atuarial do problema.

²³ Modelo de repartição com manutenção de encargos patronais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

No mesmo período, outros entes federativos deflagraram a transição entre os modelos, a exemplo do Município do Recife e do Estado do Paraná (vide comparativos efetuados nos relatórios de contas de governador dos exercícios de 2015 a 2018; item 9.1.6), o que os possibilitou que hoje já estejam atravessando ponto intermediário do período de transição.

Quando, por fim, é feita nova análise, agora de capacidade financeira geral, onde são conjugados os percentuais de comprometimento da RCL acima (11,99%) com o que o estado comprometeu com pessoal no mesmo exercício (56,11%), conclui-se que restaram apenas 31,90% 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 2019 correspondeu a R\$ 8,08 bilhões.

Saliente-se, quanto a isso, que o ápice do resultado previdenciário atualmente projetado é de cerca de R\$ 7,13 bilhões para 2045, ou seja, R\$ 4,10 bilhões acima do que foi verificado em 2019, o que poderá ensejar, para equilíbrio do sistema durante o período mais crítico (compreendido entre 2035 e 2055), alíquotas extraordinárias suscitadas pela EC 103/2019. A título comparativo, tais alíquotas extraordinárias poderão até mesmo se revelar desnecessárias, ou serem aplicadas em período menor, para o Município do Recife o estado do Paraná, que deflagraram a transição no melhor momento.

Repise-se que o acréscimo monetário ao déficit anual, previsto em R\$ 4,10 bilhões para 2045 (que representa peso superior em 135% ao atual), deve ser enxergado com reservas, e ajustado “para baixo”, haja vista que as últimas seis projeções atuariais se revelaram mais pessimistas do que apontaram os resultados efetivos. Como dito, esse distanciamento entre projeção e realização se deve a um extremo conservadorismo exigido às avaliações atuariais e ao fato de que tais projeções adotaram nos últimos seis anos a premissa de ausência de novos entrados para um único fundo previdenciário estadual²⁴, o que absolutamente não há como ser ratificado na prática.

Tem-se, então, que a implantação do FUNAPREV deflagra o processo de transição que poderia ter-se iniciado por ocasião das elevações de alíquotas ocorridas em abril/2005 e abril/2010. Porém, iniciado o processo de transição entre os modelos de repartição e de capitalização com encargos patronal, remanesce boa possibilidade de êxito de transição entre modelos previdenciários, sobretudo quando enxergada a possibilidade de aplicação de alíquota extraordinária ao conjunto de servidores e ao encargo patronal, conjuntamente, para o ápice projetado do déficit (décadas de 2035 a 2055).

²⁴ 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 2045 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.