



8. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ESTADUAL

8.1 SISTEMA PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DE PERNAMBUCO

O Sistema Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco foi criado por meio da Lei Complementar nº 28, de 14 de janeiro de 2000, tendo como objetivo adequar, no âmbito do Estado, a concessão e o pagamento de benefícios de natureza previdenciária à nova estrutura introduzida na Carta Federal com a Emenda Constitucional nº 20/98.

A principal finalidade da Emenda Constitucional – EC nº 20/98 foi promover a contenção da crescente participação da folha de inativos no total das receitas públicas, de forma a promover, no longo prazo, uma redução do preocupante déficit previdenciário existente à época de sua promulgação. Para isso, a referida Emenda introduziu uma nova concepção de previdência tendo como meta o equilíbrio financeiro e o atuarial.

Esse fato não significou, entretanto, que todos os sistemas previdenciários devessem passar a se estruturar em regime de capitalização, mas que se deveria dimensionar de forma periódica o seu passivo atuarial. Esse aspecto é reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo nº 53, § 1º, inciso II, prevê a obrigatoriedade de apresentar, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao último bimestre do exercício, as projeções atuariais dos regimes próprios de previdência social.

Para o planejamento e modelagem do sistema estadual, o Governo do Estado contratou a Fundação Getúlio Vargas – FGV – cuja proposta contemplava a implantação simultânea de dois fundos, ambos de natureza previdenciária, a serem administrados pela Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE.

Importante destacar que os fundos previstos nesse sistema contam com regimes financeiros próprios, cadastros e contabilidades distintas, não se comunicando entre eles quaisquer obrigações ou direitos.

Cada Fundo possui um regime financeiro próprio em virtude de sua natureza diversa:

- FUNAFIN – regime de mera cobertura do passivo atuarial já constituído na data de promulgação da LC nº 28/2000, e que venha a se constituir relativamente aos segurados considerados inelegíveis para o FUNAPREV;
- FUNAPREV – regime de capitalização para todos os benefícios, ou seja, de formação de uma reserva, devidamente aplicada, destinada ao custeio dos benefícios futuros, sendo formada com a contribuição dos participantes do fundo, considerados elegíveis, no período mínimo de 05 anos.

As contribuições dos participantes do sistema, conforme modelo, são devidas ao fundo em que o servidor se encontra vinculado.

O modelo previdenciário adotado reconheceu o passivo atuarial existente na data de promulgação da LC nº 28/2000, separando as contribuições, encargos e participantes, em grupamentos vinculados a dois fundos de natureza distinta.

O FUNAPREV com reservas constituídas ao longo do tempo, e capitalizadas com juros de aplicações financeiras, no qual haveria auto-sustentabilidade no longo prazo.

O FUNAFIN mantido pelas contribuições dos servidores ativos que lhe são vinculados, pela respectiva contribuição patronal, e principalmente pela dotação orçamentária específica – DOE – calculada e destinada à amortização extraordinária do passivo atuarial apurado na data de inscrição do segurado neste fundo.

Em relação a esse último, como o custo de transição entre regimes previdenciários é muito alto, e o Estado não dispunha de recursos suficientes para a cobertura dos passivos atuariais existentes, adotou-se a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

amortização gradual e progressiva das obrigações apuradas e vinculadas ao FUNAFIN mediante a DOE, pelo prazo previsto de 35 anos, no qual se reduziria de forma paulatina os compromissos do Estado com o custeio de seus inativos e pensionistas.

As alíquotas aplicadas sobre o montante total da remuneração a qualquer título (excetuando as verbas de natureza indenizatória, instituídas pela Lei Estadual Complementar n° 28) corresponderam a 27%, sendo 13,5% relativas à contribuição dos servidores (artigo 71) e 13,5% para a contribuição patronal do Estado (artigo 76). A contribuição previdenciária dos servidores passou de 10% para 13,5%, enquanto a obrigação patronal aumentou 2,7 vezes, passando de 5% para 13,5%.

8.1.1 Alterações Legais

Emenda Constitucional n° 41/03

No ano de 2003, tendo em vista que a EC n° 20/98 não logrou o êxito esperado, o Poder Executivo Federal trabalhou em conjunto com o Congresso Nacional no sentido de aprofundar as mudanças promovidas anteriormente. Como resultado, promulgou-se a EC n° 41/03 que estabeleceu além de tetos remuneratórios, novas condições, inclusive regras de transição, para a concessão de benefícios de aposentadoria e pensão, e para a organização e financiamento dos regimes próprios de previdência dos Estados, do Distrito Federal e Municípios.

As novas regras estabelecidas, de forma resumida, versam sobre:

- O estabelecimento da contribuição de inativos e pensionistas;
- O caráter solidário dos regimes próprios de previdência;
- A perda da integralidade do benefício da pensão por morte;
- A obrigatoriedade de instituição de alíquota para custeio dos regimes próprios dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverá ser, no mínimo, igual ao que estiver em vigor para esfera federal;
- A definição, em relação aos novos servidores, de nova base de cálculo para os proventos de aposentadoria, com a quebra de paridade entre ativos e inativos, e a garantia de reajustamento dos benefícios a serem concedidos;
- O estabelecimento de regras mais rígidas para a aposentadoria voluntária dos servidores que já estivessem em atividade quando da promulgação da EC n° 41/03;
- A manutenção parcial da paridade entre ativos e inativos aplicável aos servidores que já estivessem em atividade quando da promulgação da EC n° 41/03.

Lei Estadual Complementar n° 56/03

Em 30 de dezembro de 2003 foi promulgada a Lei Estadual Complementar n° 56, que dentre outras alterações na LC n° 28/00, visou adequar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Estaduais às mudanças trazidas pela EC n° 41/03. As principais mudanças relativas às novas regras previdenciárias foram:

- O estabelecimento da contribuição de inativos e pensionistas;
- A perda da integralidade do benefício da pensão por morte;
- A criação do abono permanência para os servidores que continuem em atividade, com a atribuição de responsabilidade pelo pagamento a cada um dos Poderes do Estado.

Não obstante as alterações acima mencionadas, destacam-se outras, de relevo, contidas na LC n° 56/03:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- A concessão de aposentadoria, transferência para a inatividade, reforma ou pensão, pela FUNAPE;
- O estabelecimento do atributo de “inelegíveis” a todos os participantes do sistema, vinculando definitivamente as receitas de contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas a um só fundo, o FUNAFIN;
- A autorização para o Poder Executivo estadual transferir os recursos aportados ao FUNAFIN para o Fundo de Desenvolvimento de Pernambuco (Fundo de Investimento, de natureza não previdenciária, criado pela Lei nº 11.484/97).

8.1.2 Implantação do modelo previdenciário do Estado

Não obstante as alterações trazidas pela Lei Estadual Complementar nº 56/03 terem efeitos apenas a partir de 2004, o modelo criado pela Lei Estadual Complementar nº 28 não teve a sua implementação total até o final do exercício de 2003.

Para isso é necessária a implantação da fundação FUNAPE e dos fundos FUNAFIN e FUNAPREV, bem como a prática de todos os atos vinculados aos mesmos, que cumpram efetivamente todas as disposições previdenciárias a eles relativas.

Em relação a esses elementos houve desde a criação do sistema:

- A implantação do FUNAFIN, por força do artigo 96, I, da Lei Estadual Complementar nº 028/00 em 2000;
- A instituição da FUNAPE, mediante decreto nº 24.444, de 21 de junho de 2002, que deverá progressivamente absorver todas as atividades de gestão previdenciária;
- O FUNAPREV não foi instituído.

Dessa forma, deu-se continuidade em 2003 ao que se denomina modelo de transição (artigo 96, III, da Lei Estadual Complementar nº 28/00): Os segurados elegíveis, e seus dependentes e pensionistas, que deveriam estar vinculados ao FUNAPREV, ficaram vinculados ao FUNAFIN, assim como os segurados considerados inelegíveis e seus dependentes e pensionistas.

Por sua vez, a FUNAPE seguiu em seu processo de estruturação no sentido de absorver atividades previdenciárias ainda em grande parte a cargo dos Poderes do Estado, Tribunal de Contas e Ministério Público. Essas atividades, conforme a Lei Estadual Complementar nº 28/00, e o Decreto nº 22.425, de 5 de julho de 2000, compreendem dentre outras, a manutenção dos cadastros individuais dos servidores inativos, e a confecção de sua folha de pagamento.

De forma resumida, foram as seguintes as atividades de estruturação da FUNAPE em 2003:

1. Absorção das atividades previdenciárias relativas à pensão por morte e auxílio reclusão;
2. Implantação de sistema de acompanhamento documental por protocolo eletrônico;
3. Reforma e estruturação das dependências da fundação;
4. Aquisição de mobiliário e equipamentos;
5. Implantação do atendimento telefônico e otimização do atendimento ao público;
6. Execução das atividades de bloqueio e desbloqueio do pagamento de inativos da administração direta desenvolvidas anteriormente pela Secretaria de Administração;
7. Realização da migração da folha de pagamento de inativos para o sistema SAD-RH;
8. Contratação de empresa especializada para realização de serviços contínuos de consultoria atuarial;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

9. Convocação dos servidores estaduais admitidos por processo de seleção interna iniciado em 2002 para atuarem na fundação.

Não obstante o conjunto das ações acima relacionado, cabe mencionar que as mesmas disseram respeito a atividades desenvolvidas no âmbito exclusivo da Diretoria da FUNAPE, pois em 2003 ainda não houve a constituição dos Conselhos de Administração e Fiscal, previstos na Lei Estadual Complementar nº 28/00.

A constituição desses conselhos é importante no processo de implantação do Sistema Próprio de Previdência estadual. O Conselho de Administração, por exemplo, órgão de natureza deliberativa, tem composição paritária, representada por membros institucionais, indicados pelo Poder Executivo estadual, e por membros beneficiários do sistema, dentre servidores ativos e inativos.

8.2 APORTE DE RECURSOS AO SISTEMA

Nos últimos três anos não houve novos aportes ao FUNAFIN.

O aporte de recursos, feito ao sistema no ano de 2000, referiu-se à quantia repassada para a constituição de reservas destinadas ao pagamento de parte dos benefícios concedidos e a conceder em curto prazo (05 anos) aos segurados vinculados ao FUNAFIN existentes na data da promulgação da LC nº 28/00, representando uma amortização extraordinária de 5% do passivo atuarial, apurado à época, de R\$ 6,6 bilhões.

Ocorre que o Decreto nº 22.425, de 5 de julho de 2000, que regulamentou a implantação do FUNAFIN, previu em seu artigo 9º, § 1º, de forma diversa da Lei Estadual Complementar nº 28/00, que o aporte inicial de 5% do passivo atuarial deveria ser destinado à constituição de reservas capitalizáveis para futura implantação do FUNAPREV.

Foi editado, então, o Decreto nº 22.691, de 28 de setembro de 2000, alterando a redação do artigo referido acima, suprimindo o § 1º, que determinava que o aporte de 5% seria exclusivamente destinado à capitalização do FUNAPREV.

Apesar dessas alterações, do montante de R\$ 300 milhões aportados ao FUNAFIN (5% do passivo atuarial calculado pela FGV), R\$ 150 milhões destinaram-se à futura implantação do FUNAPREV. O aporte inicial foi realizado com recursos de privatização da energética estadual - CELPE.

A partir daí, a capitalização do FUNAPREV, mediante contribuições, seria objeto de diversos decretos, que terminariam por suspender a destinação das contribuições para esse fundo.

A análise do “demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos”, integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, constante do capítulo da gestão fiscal do balanço geral do Estado, confirma a situação de dificuldade financeira para o aporte de recursos ao sistema, uma vez que o total de contribuições, patronal (incluída a DOE) e dos segurados ativos, em 2003, não foi sequer suficiente para cobrir as despesas previdenciárias, gerando-se um resultado previdenciário negativo de R\$ 70,27 milhões.

Saldo dos recursos da Capitalização FUNAFIN/FUNAPREV – Em R\$ 1,00

Banco	Banco do Brasil	Bandepe	Caixa Econômica	Total
Valor inicial	50.000.000,00	50.000.000,00	50.000.000,00	150.000.000,00
Valor em 31/12/2003	146.707.982,00	0,00	6.630,67	146.714.612,67

Fonte: SIAFEM 2003

Esses recursos estão apropriados no SIAFEM na conta de “outras aplicações financeiras” e representam os valores aplicados no mercado financeiro, constantes da contabilidade da UG nº 590101 (FUNAFIN).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A análise de outras contas do disponível da UG 590101 permite constatar a ocorrência de saldo ao final de 2003, distribuído entre o Banco do Brasil S/A, a Caixa Econômica Federal e o Banco de Pernambuco S/A - BANDEPE. Essas contas totalizaram R\$ 34,95 milhões.

O “Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos”, integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, apresentado no Balanço Geral do Estado, indica que o sistema de previdência dispunha, ao final de 2003, de um total de aplicações financeiras de R\$ 181,66 milhões. Esse saldo, na realidade, corresponde à soma de todos os valores do disponível da UG 590101 na FUNAFIN, acima referidos.

Receitas do FUNAFIN

Conforme dados do Balanço Geral do Estado e SIAFEM, as receitas do FUNAFIN, em 2003, tiveram a seguinte composição:

Receitas FUNAFIN 2003 - Em R\$ 1,00

Receitas Previdenciárias	971.269.996,23		
Receita de contribuições		910.404.861,36	
Contribuições sociais			
Contribuições previdenciárias			910.404.861,36
Contribuições dos segurados			140.606.613,05
Contribuições patronal s/ segurados			183.711.748,04
Contribuição Patronal Complementar			586.086.500,27
Receita Patrimonial		57.383.833,28	
Outras receitas de valores mobiliários			57.286.594,47
Outras receitas patrimoniais			97.238,81
Outras Receitas Correntes		3.481.301,59	
Compensação financeira regimes previdenciários (CF, Art. 201)			2.602.285,58
Outras			879.016,01
Receitas de capital			
Total Receitas	971.269.996,23		

Fonte: Balanço Geral – Balancete/SIAFEM 2003

A Contribuição Patronal Complementar utilizada para amortização dos benefícios já concedidos equivaleu a 60% do total de receitas do FUNAFIN, mantendo a mesma participação observada em 2002.

Despesas do FUNAFIN

As despesas do FUNAFIN em 2003 encontram-se consolidadas na tabela abaixo, na qual se observa a preponderância de dispêndio com o pagamento dos benefícios de aposentadorias, reformas, e pensões:

Despesas FUNAFIN 2003 – Em R\$ 1,00

Despesas correntes	1.041.541.773,45		
Pessoal e encargos		1.033.076.012,74	
Aposentadorias e reformas			762.618.115,30
Pensões			269.884.453,02
Salário-família			231.171,50
Despesas exercícios anteriores			342.272,92
Outras Despesas correntes		8.465.760,71	
Outros serviços de terceiros			8.230.000,00
Indenizações e restituições			235.760,71
Despesas de Capital			
Total despesas	1.041.541.773,45		

Fonte: Balanço Geral-Balancete/SIAFEM 2003



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Observa-se que as aposentadorias e reformas foram responsáveis pelos maiores gastos do FUNAFIN (73%), enquanto as pensões representaram cerca de 26%, participações essas que repetem o que foi observado em 2002.

Os recursos do FUNAFIN foram aplicados com o pagamento de encargos previdenciários dos Poderes e órgãos a seguir relacionados por ordem de grandeza:

Ações FUNAFIN 2003 - Valores em R\$ mil

	Valor R\$ mil	%
Secretaria da Secretaria de Educação	281.944,85	27,07
Secretaria de Defesa Social	279.722,75	26,86
Secretaria da Fazenda	162.444,65	15,60
Tribunal de Justiça	81.049,75	7,80
Secretaria de Saúde	40.867,14	3,92
Ministério Público	36.125,44	3,46
Dept° de Estradas de Rodagem-DER	22.629,45	2,17
Assembléia Legislativa	18.272,93	1,75
Procuradoria Geral do Estado	17.841,81	1,71
outros órgãos	100.643,00	9,66
Total	1.041.541,77	100,00

Fonte: Balanço Geral – quadro 35

Constata-se que os encargos previdenciários da Secretaria de Educação, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Defesa Social corresponderam 69,53 % da despesa do FUNAFIN em 2003.

8.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os quadros apresentados, conclui-se que não houve grandes alterações em relação a 2002, em termos da composição das fontes de recursos, benefícios pagos e participação dos órgãos e Poderes estaduais no dispêndio do sistema.

O que ocorreu de mais significativo foi à aprovação da EC n° 41/03, que alterou dispositivos previdenciários, aprofundando as mudanças trazidas pela EC n° 20/98.

Nesse sentido, a Lei Estadual Complementar n° 56/03, que adequou o Sistema de Previdência dos Servidores estaduais aos novos ditames da EC n° 41/03, alterou a Lei Estadual Complementar n° 28/00, sem, entretanto, mudar a sua concepção original. Nela, o Sistema de Previdência dispõe de dois fundos de natureza previdenciária, e uma fundação pública encarregada de administrá-los.

Apesar de manter o modelo concebido originalmente, pelo menos do ponto de vista formal, a Lei estadual Complementar n° 56/03, mediante alguns de seus dispositivos, na prática, torna sem previsão, no curto e médio prazo, o final do processo de transição do sistema, em que um dos requisitos seria a constituição do FUNAPREV. Como vimos, a Lei Estadual Complementar n° 56/03 torna inelégíveis todos os participantes do sistema, vinculando-os, dessa forma, ao FUNAFIN, além de autorizar a reversão dos recursos aportados para capitalizar o FUNAPREV ao Fundo de Desenvolvimento de Pernambuco.

Como não vinha havendo nenhuma forma de capitalização ao sistema desde o aporte de recursos da CELPE, inclusive das próprias contribuições previdenciárias, observa-se que o modelo idealizado não conseguiu se sobrepor aos fatos e às dificuldades financeiras vividas pelo Estado.

No entanto, é bom ressaltar que o caso de Pernambuco não é uma exceção ao quadro de severas restrições fiscais por que passa o país. A promulgação da EC n° 41/03 pelo Congresso Nacional é prova de prioridade dada em 2003 pelo governo federal a questão do déficit previdenciário.

Pela EC n° 41/03 não se reduz o imenso passivo atuarial existente dos benefícios concedidos, mas se procura limitar o seu crescimento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

É sobre esse aspecto que deve repousar a formação dos futuros passivos previdenciários do Estado, ou seja, mediante maior tempo de contribuição na carreira, quebra da paridade e integralidade em relação aos servidores ativos, e fim de benefícios como a pensão integral.