



12. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ESTADUAL

12.1 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 art. 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 possuiria 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 Lei Complementar nº 28/00, e que venha a se constituir relativamente aos segurados considerados inegáveis 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, seriam devidas ao fundo em que o servidor se encontrasse vinculado.

O modelo previdenciário adotado reconheceu o passivo atuarial existente na data de promulgação da Lei Complementar nº 28/00, separando as contribuições, encargos e participantes, em grupamentos vinculados a esses 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 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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 (art. 71) e 13,5% para a contribuição patronal do Estado (art. 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%.

12.1.1 ALTERAÇÕES LEGAIS

Emenda Constitucional n° 41/03

No ano de 2003, tendo em vista que a Emenda Constitucional 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 Emenda Constitucional 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 Emenda Constitucional n° 41/03;
- A manutenção parcial da paridade entre ativos e inativos aplicável aos servidores que já estivessem em atividade quando da promulgação da Emenda Constitucional 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 Lei Complementar n° 28/00, visou adequar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Estaduais às mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 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 Lei Complementar n° 56/03:

- A concessão de aposentadoria, transferência para a inatividade, reforma ou pensão, pela FUNAPE;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- 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).

Lei Estadual Complementar nº 58/04

Em 02 de julho de 2004, foi promulgada a Lei Estadual Complementar nº 58, que, dentre outras alterações na Lei Complementar nº 28/00, visou, além das alterações da Lei Estadual Complementar nº 56/03, melhor adequar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Estaduais às mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 41/03 e ao posicionamento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, relativamente à cobrança de inativos e pensionistas em sede de apreciação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ADIn's nº 3.105-DF e 3.128-DF.

Merece destaque a alteração que reviu a possibilidade de utilização dos recursos aportados ao FUNAFIN, para fins de capitalização do sistema, em investimentos mediante o Fundo de Desenvolvimento de Pernambuco. A Lei Complementar nº 58/04 estabeleceu nova vinculação quanto à aplicação dessas reservas, ao dispor que devem ser aplicadas, inclusive os seus acréscimos financeiros, exclusivamente para pagamento de benefícios previdenciários, através do regime financeiro de repartição simples.

A aplicação dessa disposição legal ocorreu mediante regulamentação do Decreto nº 27.182 de 27 de setembro de 2004.

Cumpra destacar que tanto a Lei Estadual Complementar nº 58/04, quanto o referido decreto, estabelecem que esses recursos devam ser aplicados no custeio de benefícios previdenciários vinculados a Administração Direta do Poder Executivo.

Leis Estaduais Complementares nº 63/04 e 64/04

A Lei Complementar nº 63, de 15 de dezembro de 2004, e a Lei Complementar nº 64 de 20 de dezembro de 2004, também trazem alterações à Lei Complementar nº 28/00, introduzindo novas disposições acerca do Regime Próprio de Previdência dos servidores. Merece destaque, no entanto, o aumento da alíquota de contribuição patronal ao FUNAFIN, e ao FUNAPREV, introduzido pela Lei Estadual Complementar nº 64/04, que passou de 13,5%, para 20%. O efeito desse aumento, deverá ser a redução das contribuições realizadas mediante a Dotação Orçamentária Específica – DOE.

12.1.2 IMPLANTAÇÃO DO MODELO PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO

Não obstante as alterações trazidas pelas referidas Leis Complementares, cuja vigência se iniciou a partir de 2004, o modelo criado pela Lei Estadual Complementar nº 28 não teve a sua implementação total até o final do exercício.

Para isso, é necessária a completa 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 art. 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Dessa forma, deu-se continuidade em 2004 ao que se denomina modelo de transição (art. 96, III, da Lei Estadual Complementar n° 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.

O sistema operou, em regime de repartição simples, como se pode concluir a partir da Lei Complementar n° 58/04.

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 n° 28/00, e o Decreto n° 22.425, de 05 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 2004:

1. Implantação do Planejamento estratégico Simplificado;
2. Digitalização dos arquivos;
3. Inauguração da Agência Previdenciária;
4. Ações de elaboração e aprovação dos instrumentos legais nos processos jurídicos previdenciários;
5. Treinamentos e capacitação da força de trabalho em previdência e gestão administrativa;
6. Campanha de redução do tempo necessário para concessão do benefício de pensão por morte;
7. Implantação de uma Ouvidoria;
8. Realização de pesquisa de satisfação do cliente;

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 2004 ainda não houve a constituição dos Conselhos de Administração e Fiscal, previstos na Lei Estadual Complementar n° 28/00.

A constituição desses Conselhos só veio a ocorrer em 2005 mediante designação dos seus componentes e respectivos suplentes por ato do Governador do Estado.

A constituição desses Conselhos, portanto, deu continuidade ao processo de estruturação do Regime Próprio de Previdência, sendo de grande importância. 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.

A forma de indicação desses Conselhos também foi objeto de revisão pela Lei Complementar n° 64/04.

12.2 APORTE DE RECURSOS AO SISTEMA

Nos últimos quatro 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 Lei Complementar n° 28/00, representando uma amortização extraordinária de 5% do passivo atuarial, apurado à época, de R\$ 6,6 bilhões.

Ocorre que o Decreto n° 22.425, de 5 de julho de 2000, que regulamentou a implantação do FUNAFIN, previu em seu art. 9°, § 1°, de forma diversa da Lei Estadual Complementar n° 28/00, que o aporte inicial de 5% do passivo atuarial deveria ser destinado à constituição de reservas capitalizáveis para futura implantação do FUNAPREV.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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.

Apesar da previsão de aporte no valor de R\$ 100 milhões para o exercício de 2004, o balanço geral do Estado demonstra que a dotação orçamentária consignada para essa finalidade teve execução nula. Esse fato tem se repetido ao longo dos últimos anos.