

31/12/2010	AT-49 (válidos - evento morte); IBGE (válidos - evento sobrevivência e morte de inválidos)	Não
31/12/2011		
31/12/2012		
Após a Segregação da Massa		
31/12/2013 - PF	AT-49 (válidos - evento morte); IBGE (válidos - eventos sobrevivência e morte de inválidos)	Utilização de tábuas distintas para os Fundos Financeiro e Previdenciário
31/12/2013 - PP	AT-2000 (válidos - evento morte); IBGE - (válidos - eventos sobrevivência e morte de inválidos)	
31/12/2014 - PF	IBGE - para todos os eventos	Utilização de tábuas distintas para os Fundos Financeiro e Previdenciário
31/12/2014 - PP	AT-2000 (válidos - evento morte); IBGE (válidos - eventos sobrevivência e morte de inválidos)	
31/12/2015 - PF	Tábua de mortalidade utilizada AT-2000 (válidos - evento morte); IBGE (válidos - eventos sobrevivência e morte de inválidos)	Utilização de tábua de mortalidade geral (AT-2000) com efeito de maior passivo atuarial, se comparado com o parâmetro mínimo da norma vigente (IBGE)
31/12/2015 - PP		
31/12/2016 - PF		
31/12/2016 - PP		
31/12/2017 - PF		
31/12/2017 - PP		
31/12/2018 - PF		
31/12/2018 - PP		

Fonte: TCE-RJ

Os estudos estatísticos chamados de testes de aderência são imprescindíveis ao gerenciamento do risco atuarial a que os RPPS estão afetos, e que, se não controlado, pode ocasionar o surgimento ou o descontrole de desequilíbrios técnicos, sejam superávit ou déficit, nos planos previdenciários.

Uma das variáveis compostas no fator previdenciário é a expectativa de vida na idade de aposentadoria, calculada através das tábuas de mortalidade. Isso significa que utilizar uma tábua biométrica com expectativa de vida não aderente à massa dos segurados do RPPS pode influenciar no cálculo atuarial, evidenciando um maior ou menor passivo atuarial. Ou seja, quanto maior a expectativa de vida da tábua maior será o período de custeio de benefícios previdenciários, maior será as despesas futuras estimadas e, conseqüentemente, maior será o passivo atuarial.

As diferenças de expectativas de vida entre as tábuas biométricas utilizadas ao longo do tempo nas avaliações atuariais do Rioprevidência (CSO-58, AT-2000, AT-49 e IBGE) podem ser demonstradas a título de exemplo a seguir:

QUADRO 14 - EXPECTATIVA DE VIDA DOS BENEFICIÁRIOS

Tábuas de Mortalidade	Idades				
	25	35	45	55	65
GKM70	72,29	72,91	73,77	75,38	78,19
CSO58	70,82	71,69	72,81	74,71	77,91
CSO80	72,84	73,61	74,62	76,29	79,04
AT49	74,41	74,85	75,57	77,21	80,01
AT83	79,66	80,03	80,57	81,77	83,63
AT2000	81,02	81,41	81,86	82,88	84,55

Fonte: Apostila do Instituto Catarinense de Pós-graduação - ICPG; Gestão em Seguros, Introdução à Ciência Atuarial - Professor: (Esp.) Carlos Alberto Tarasiuk.

Tábuas de Mortalidade	Idades				
	25	35	45	55	65
IBGE1991	69,2	71,0	73,0	75,7	79,4
IBGE2000	71,2	72,8	74,7	77,2	80,7
IBGE2002	71,6	73,1	74,9	77,4	80,8

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

ve manipulação dos resultados atuariais ao longo do tempo (passivo e déficit/superávit), utilizando-se como artifício as tábuas biométricas. Um fator bastante curioso nesta análise é que a tábua AT-2000, aderente à massa do Rioprevidência conforme teste de aderência realizado pelo atuário na avaliação atuarial de 31/12/2004, foi desconsiderada nas avaliações atuariais dos anos seguintes, voltando a ser utilizada nos cálculos atuariais de 2013, somente para o plano previdenciário - PP até 2014 e para os dois planos a partir de 2015, uma vez que o plano previdenciário apresentava e ainda apresenta superávit atuarial. Isto porque, a utilização da tábua de mortalidade geral AT-2000, que possui uma expectativa de vida superior em relação a outras tábuas igualmente aceitas, implica a demonstração de um resultado atuarial 'menos' superavitário ao plano previdenciário e mais deficitário ao plano financeiro.

O contrário sensu, para o plano financeiro - PF foi adotada a tábua AT-49 e IBGE nos exercícios de 2013 e 2014, respectivamente, diferentemente das tábuas aplicadas ao plano previdenciário - PP, uma vez que aquelas apresentavam expectativas de vida menores, em comparação com a tábua AT-2000, e, portanto, despesas futuras menores, que implicavam a demonstração de necessidade de cobertura de insuficiências financeiras do Tesouro em montantes menores no final daqueles exercícios.

Importante destacar que o passivo atuarial (reservas matemáticas) é sensível às hipóteses utilizadas e é necessário que as mesmas estejam tecnicamente ajustadas visando à transparência, segurança, confiabilidade, solvência, liquidez e sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social do servidor público.

Assim, os testes estatísticos que são realizados pelo atuário buscam atestar a aderência decorrente da confrontação entre as probabilidades de ocorrência de morte ou invalidez constantes da tábua biométrica utilizada em relação àquelas constatadas junto à massa de segurados. Após a realização desse estudo técnico de aderência e constatada a necessidade de revisão ou alteração da tábua de mor-

talidade é necessária a realização de novo teste de aderência, que deve ser formalizado, para justificar a escolha de nova hipótese a ser aplicada, uma vez que o uso da tábua de mortalidade para uma avaliação atuarial é considerado essencial, visto que ela decisiva no cálculo do passivo atuarial.

Dentro de uma análise prudente e mais conservadora, as normas previdenciárias foram aperfeiçoando as exigências quanto ao parâmetro mínimo exigido dessa hipótese atuarial prestigiando o princípio da prudência sobre a ótica atuarial. Para se ter noção de sua importância, a atual Portaria MF nº 464/2018 (art. 21, §3º) exige a elaboração de um 'Relatório de Análise das Hipóteses' que deve conter, necessariamente, estudo técnico da aderência decorrente da confrontação entre as probabilidades de ocorrência de morte ou invalidez constantes das tábuas biométricas utilizadas na avaliação atuarial em relação àquelas constatadas para a massa, salvo na hipótese de impossibilidade de sua demonstração quando da aplicação de metodologias com esse fim.

De sua importância, a atual Portaria MF nº 464/2018 (art. 21, §3º) exige a elaboração de um 'Relatório de Análise das Hipóteses' que deve conter, necessariamente, estudo técnico da aderência decorrente da confrontação entre as probabilidades de ocorrência de morte ou invalidez constantes das tábuas biométricas utilizadas na avaliação atuarial em relação àquelas constatadas para a massa, salvo na hipótese de impossibilidade de sua demonstração quando da aplicação de metodologias com esse fim.

Considerando que os DRAA e os relatórios de avaliações atuariais analisados, no período entre 2001 e 2018, podem conter erros formais de preenchimento, uma vez que não foram objeto de auditoria no presente, fica o alerta quanto à importância e à necessidade de os gestores responsáveis pela unidade gestora do RPPS e pelo ente público de acompanharem as definições das premissas e hipóteses atuariais eleitas para fins de elaboração das avaliações atuariais anuais do RPPS.

Por fim, enfatiza-se que as premissas e hipóteses constantes do relatório de análise das hipóteses, que deve acompanhar o relatório de avaliação atuarial, devem ser objeto de contínuo acompanhamento pela unidade gestora do RPPS e pelos conselhos deliberativo e fiscal, conforme preceitua o art. 18, §2º da Portaria MF nº 464/2018.

Quanto ao caráter contributivo e solidário assegurado pela Constituição Federal é fundamental destacar que essas variáveis são relevantes para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, uma vez que a ausência de recolhimento e/ou repasses de contribuições previdenciárias implica descapitalização do regime, que é obrigado a utilizar as reservas financeiras, quando, de fato constituídas:

QUADRO 15 - ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÕES

Lei estadual Previdenciária	Alíquotas de contribuição instituídas por Lei Estadual		Comentários
	Contribuição		
	Dos beneficiários	Patronal	
LE nº 285 de 03/10/1979	9%	0%	Somente os ativos contribuíam
LE nº 3.189, de 22/02/1999	11%	0%	A alíquota dos ativos foi majorada
LE nº 4.442, de 08/11/2004	11%	11%	Instituiu a contribuição patronal (ainda em % insuficiente)
LE nº 4.765 de 19/05/2006	11%	22%	Elevou o percentual da contribuição patronal de acordo com a pela legislação federal
LE nº 7.606, de 27/05/2017 - Plano Financeiro	14%	28%	Segregação de massa - elevou a alíquota dos beneficiários para 14% e apenas a alíquota patronal do plano financeiro
LE nº 7.606, de 27/05/2017 - Plano Previdenciário	14%	22%	

Fonte: TCE/RJ

Do exposto, denota-se que o sistema previdenciário fluminense, criado no final do exercício de 1999, passou a ter o direito de recebimento de contribuição patronal recolhidas pelo ente apenas a partir do exercício de 2004, mesmo em montante inferior ao exigido pela lei geral de previdência social, regularizando a não conformidade somente no decorrer do exercício de 2006, com a edição da LE nº 4.765/2006.

A ausência das contribuições previdenciárias devidas nos montantes suficientes e por um lapso temporal excessivo, contribuiu, substancialmente, para o agravamento do desequilíbrio atuarial ao longo do tempo.

Mais esclarecimentos sobre o déficit estrutural do RPPS fluminense desde a sua origem podem ser extraídos do processo TCE/RJ nº 109.230-6/2015, a seguir transcrito:

(...) por ter assumido todo o passivo previdenciário do ERJ à época, sem ativos que pudessem dar suporte, o fundo constitui-se deficitário desde sua origem, não possuindo o equilíbrio financeiro e atuarial trazido pela reforma previdenciária inaugurada pela EC nº 20/98.

Reproduz-se, ainda, a esclarecedora fala do Sr. Ari de Paiva Fortes, representante do Tribunal de Contas do Estado, em sua participação na CPI do Rioprevidência, realizada em 04 de abril de 2019, sobre a questão do déficit estrutural da autarquia:(...) Passamos a compreender que o Rioprevidência foi criado, ele foi iniciado já com déficit atuarial, ele já nasceu desequilibrado por alguns fatores que a gente vai explicar mais um pouco à frente.

Para terem uma ideia, senhoras e senhores, o Rioprevidência... ou melhor, o Estado do Rio de Janeiro, quando falo do Estado do Rio de Janeiro eu falo não só o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário e os órgãos autônomos, que só começaram a pagar a previdência... a contribuição patronal a partir de 2014, minto, desculpe, 2004, até, 2004, olha, o Rioprevidência foi criado em 1999, somente em 2004, começou a se pagar a contribuição patronal, ora, eu vou explicar mais à frente a necessidade da condição patronal dentro do regime com a previdência, mas, você pode perceber o seguinte, em 2004, passa a se pagar contribuição patronal mas mesmo assim, era uma alíquota que não sustentava o regime próprio da previdência e só passou a ser uma alíquota condizente com o que o Rioprevidência vivia a partir de 2006, em 2004 pagava 11 e em 2006 passou a pagar 22, então a gente percebe claramente que já no nascedouro dessa autarquia o Estado do Rio de Janeiro já transferia para o sistema previdenciário o quê? Um déficit atuarial, como assim? A emenda de 1998 exigia que os estados e municípios, os entes, tivessem um regime próprio de previdência. Ora, um regime próprio de previdência é o quê? É eu pagar, no mínimo, a aposentadoria e pensão dos servidores. Essa é a ideia. O Estado do Rio de Janeiro fez o quê? Como todos os outros fizeram, isso não é algo específico do nosso estado, mas de, praticamente, quase todos, ele transferiu os aposentados que ele tinha para o Rioprevidência pagar, mas não transferiu o quê? O dinheiro. O Rioprevidência passou a custear apo-

sentados que eram aposentados pelo Tesouro, antes da criação do regime próprio.

A gente pode perguntar: mas e o IPERJ fazia o quê? O IPERJ pagava pensão. O IPERJ, com a criação do Rioprevidência, ele não pagava aposentadoria, somente pensionamento, ou seja, se o servidor viesse a falecer, o IPERJ ia lá e ajudava, contribuía com o benefício. Se o aposentado viesse a falecer, o IPERJ continuava pagando a pensão à viúva e aos dependentes.

Então, é, exatamente, assim que começa, começa com um sistema que entra com poucos recursos, deficitário e que, a cada ano, ele vira uma bola de neve. Hoje, nós chegamos num momento que, praticamente, insustentável, a gente tem que escolher, talvez, algumas coisas.

Com efeito, de forma resumida, conclui-se que diversos fatores contribuíram para a explosão do desequilíbrio atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro desde a sua criação, a saber:

Criação da autarquia previdenciária no ano de 1999, absorvendo uma massa expressiva de inativos, que antes estava sob a responsabilidade de pagamento do Tesouro do ERJ, sem repasse de ativos e receitas em montantes equivalentes devidos pelo Tesouro;

Ausência de contribuição previdenciária patronal do ERJ desde a criação do Rioprevidência até o exercício de 2004, com recolhimento em percentual inferior ao necessário para fins de equilíbrio financeiro e atuarial até o exercício de 2006;

Com a extinção do IPERJ, no exercício de 2007, a autarquia previdenciária absorveu os pensionistas do ERJ, sem garantias financeiras equivalentes;

Ausência de acumulação de reservas de recursos financeiros no tempo (capitalização), que deveriam ter sido realizadas com vistas a garantir o pagamento de benefícios previdenciários no futuro;

Cálculos de passivos atuariais com manipulação de hipóteses não adequadas e não aderentes à massa de segurados do RPPS, bem como utilização de base cadastral dos segurados incompletas e não abrangentes à massa total dos servidores vinculados ao regime, fatos que impactaram de forma negativa no dimensionamento do real passivo atuarial ao longo do tempo, com prejuízo à transparência, à solvência, à sustentabilidade do RPPS e à adequada tomada de decisão.

Diante do exposto, cabe questionar a factibilidade da implementação de um sistema de capitalização no estado. Se torna evidente que o Rioprevidência possui um desequilíbrio atuarial gigantesco, que não será facilmente resolvido. Este desequilíbrio é fruto de

anos de inconseqüência do governo estadual, que não repassou as receitas e ativos necessárias para o fundo. Ao contrário, inclusive deixou de repassar o que era devido, como exposto na sessão anterior.

Por fim, fica a recomendação dos membros desta CPI à alta administração do Rioprevidência no sentido de definir os parâmetros técnico-atuariais vigentes aderentes à massa dos seus segurados, com vistas a assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal, no art. 69 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 1º da Lei Federal nº 9.717, de 1998, de forma a facilitar a transparência e o controle sobre a realidade atuarial do RPPS, além de auxiliar o processo de tomada de decisão conjunta dos responsáveis pela autarquia previdenciária e pelo Estado do Rio de Janeiro.

5.3.7 A segregação de massas

Para administrar o RPPS do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual nº 3.189, de 22/02/1999, foi instituído Rioprevidência, autarquia que passou a ter a função de gerir ativos financeiros, visando ao custeio dos pagamentos dos proventos, pensões e outros benefícios previdenciários, concedidos e a conceder, a servidores estatutários e seus beneficiários, atendendo obrigatoriamente aos seguintes princípios:

Provimento de sistema público e solidário de seguridade social; caráter democrático e eficiente de gestão, com a participação de representantes do Poder Público Estadual, dos segurados, participantes e beneficiários;

Transparência na gestão de seus recursos; gestão administrativo-financeira autônoma em relação ao Estado do Rio de Janeiro;

Custeio da previdência social, mediante contribuições do Estado do Rio de Janeiro, e das entidades abrangidas por esta lei, e dos segurados, participantes e beneficiários, segundo critérios socialmente justos e atuarialmente compatíveis;

Preservação do equilíbrio financeiro e atuarial; e

Proibição da criação, majoração ou extensão de qualquer benefício ou serviços, sem a correspondente fonte de custeio total.

Sendo assim, como já discorrido no presente, medidas de cunho financeiro foram estabelecidas ao longo do tempo com a finalidade de capitalizar o RPPS, como a incorporação de ativos, conforme o artigo 22 do Decreto Estadual nº 25.217, de 17 de março de 1999. Na seqüência, seguem os principais ativos ou fluxos de recursos financeiros que foram vinculados ao Rioprevidência, excluídas as contribuições previdenciárias e compensação previdenciária: