



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento
e Gestão

IPECE

Informe

Nº 87 – Novembro 2015

Perspectivas para a Previdência Estadual do Ceará

ipece INSTITUTO
DE PESQUISA
E ESTRATÉGIA
ECONÔMICA
DO CEARÁ

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Camilo Sobreira de Santana – Governador

Maria Izolda Cela – Vice Governadora

SECRETARIO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

Hugo Santana de Figueirêdo Junior – Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Flávio Ataliba F. D. Barreto – Diretor Geral

Adriano Sarquis B. de Menezes – Diretor de Estudos Econômicos

IPECE Informe - nº 87 – Novembro de 2015

Elaboração

Paulo Araújo Pontes

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará.

Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão

Disponibilizar informações geosocioeconômicas, elaborar estratégias e propor políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Valores

Ética e transparência;

Rigor científico;

Competência profissional;

Cooperação interinstitucional e

Compromisso com a sociedade.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/nº - Edifício SEPLAG, 2º Andar

Centro Administrativo Governador Virgílio Távora – Cambéba

Tel. (85) 3101-3496

CEP: 60830-120 – Fortaleza-CE.

ouvidoria@ipece.ce.gov.br

www.ipece.ce.gov.br

Sobre o IPECE Informe

A Série **IPECE Informe** disponibilizada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), visa divulgar análises técnicas sobre temas relevantes de forma objetiva. Com esse documento, o Instituto busca promover debates sobre assuntos de interesse da sociedade, de um modo geral, abrindo espaço para realização de futuros estudos.

Nesta Edição

O objetivo deste informe é analisar o comportamento da despesa previdenciária do Estado do Ceará no período de 2000 a 2014, bem como as perspectivas de como elas se comportarão no longo prazo. Procurou-se, ainda, analisar algumas possibilidades para o financiamento do déficit previdenciário esperado para os próximos anos. Nesse sentido, foi constatado que o *deficit* previdenciário do Estado cresceu significativamente nos últimos quatro anos, alcançando, em 2014, um valor superior a R\$ 1 bilhão que, de acordo com as projeções atuariais, deverá crescer de forma substantiva até o ano de 2024.

1 – Introdução

O debate sobre o sistema previdenciário tem ressurgido na agenda nacional como consequência da situação fiscal que o Brasil tem enfrentado nos últimos meses, destacando-se o *déficit* da previdência que, segundo divulgado no site do periódico Valor Econômico¹, deverá alcançar R\$ 88,9 bilhões, em 2015, sendo um dos condicionantes da fragilização das contas públicas nacionais.

Cabe, portanto, questionar sobre a situação da previdência estadual e de seus reflexos nas contas públicas cearenses, dado que o Governo do Ceará mantém, como estabelecido na Constituição Federal de 1988, um sistema previdenciário que atende aos servidores públicos estaduais. Para atender a norma constitucional foi instituído, pela Lei Complementar 12/1999, do Governo do Ceará, o Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros do Poder do Estado do Ceará – SUPSEC.

Relativamente ao funcionamento da previdência estadual, pode-se destacar a análise do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) cearense realizada por Simonasi, Kuory e Matos². Nesse ensaio os autores concluem que o RPPS do Estado não é sustentável, ou seja, as despesas tendem a crescer mais rápido que as receitas. Conclui-se, dessa forma, que a manutenção do RPPS exigirá que o Tesouro Estadual aporte crescentes volumes de recursos financeiros.

Este informe tem por objetivo analisar o comportamento das contas previdenciárias cearenses no período de 2000 a 2014, bem como a evolução das projeções atuariais do *déficit* da previdência estadual para os próximos anos. Para esse intuito foram utilizados os dados constantes nos Demonstrativos de Receitas e Despesas Previdenciárias do RGPS, que são publicados bimestralmente desde o ano de 2001, e do Demonstrativo da Projeção Atuarial do RGPS, de periodicidade bimestral, publicado desde 2007.

Ele está organizado em 5 seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda seção é abordado o comportamento das contas previdenciárias cearenses no período de 2000 a 2014. Na terceira seção apresentam-se as projeções atuariais, realizadas em 2007

¹ <http://www.valor.com.br/brasil/4203754/governo-estima-deficit-de-quase-r-125-bilhoes-na-previdencia-em-2016>

² Simonasi, Andrei Gomes, Kuory, Felipe Jorge Ferreira e Matos, Paulo Rogério Faustino. Uma Função de Reação para Análise da Sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado do Ceará no Período 2003-2012. Revista Controle, Volume XI, nº 2. Dez. 2003.

e 2014, dos resultados previdenciários esperados nos próximos anos. Na quarta seção são discutidas, brevemente, algumas alternativas possíveis para o financiamento dos déficits previdenciários esperados. E, na última seção, são feitos alguns comentários sobre o tema abordado neste Informe.

2 – As Receitas e Despesas Previdenciárias

O RPPS do Estado do Ceará, como estabelece a Constituição Federal de 1988, tem caráter contributivo, ou seja, o indivíduo deverá contribuir durante o período em que estiver em atividade no setor público para que possa de gozar de uma renda quando decidir aposentar-se ou para que seus dependentes recebam pensão. Nesse sentido, foi estabelecido, pela Lei Complementar 12/1999, que a contribuição previdenciária é de 11% da totalidade dos proventos, remuneração ou pensão do contribuinte. Essa Lei estabelece, ainda, que a contribuição do Estado não poderá exceder ao dobro do que é pago pelo contribuinte, a título de contribuição patronal.

Além dessas fontes de receitas, o Decreto 25.801/2000 estabelece que são fontes de receitas do sistema Previdenciário Estadual as transferências do Tesouro Estadual, doações, transferências por meio de acordos e convênios e pela renda do seu patrimônio.

Após essa breve descrição legal do Sistema Previdenciário do Ceará apresentase, no Gráfico 1 e Tabela 1, a evolução das receitas de contribuição patronal e do servidor e despesas previdenciárias, bem como o resultado previdenciário e os aportes realizados pelo Tesouro Estadual no período de 2000 a 2014. No referido gráfico é possível observar que, entre os anos de 2000 e 2003, as receitas de contribuição e as despesas previdenciárias apresentavam valores muito próximos, sendo observado, nesse quadriênio, a ocorrência de superávits previdenciário.

Em 2004, verifica-se que houve um abrupto crescimento das despesas previdenciárias, que não foi acompanhado pelas receitas, registrando um *déficit* superior a R\$ 500 milhões. Desde então as despesas permaneceram em patamares superiores às receitas, observando-se que até 2010, a diferença entre elas manteve-se estável, com um *déficit*, ligeiramente superior a R\$ 500 milhões por ano.

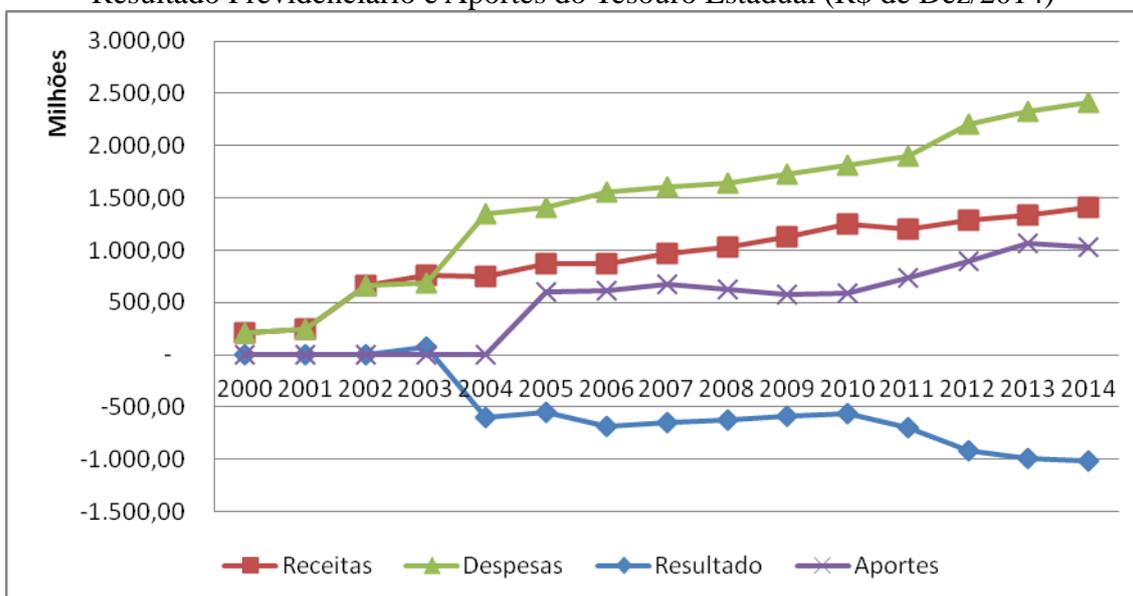
Tabela 1: Receitas de Contribuições Previdenciárias, Despesas Previdenciárias, Resultado Previdenciário e Aportes do Tesouro Estadual (R\$ de Dez/2014)

Ano	Receitas	Despesas	Resultado	Aportes
2000	212.485.315,29	213.583.934,40	-1.098.619,12	-
2001	243.768.814,76	243.236.062,79	532.751,98	-
2002	660.984.067,80	660.369.060,17	615.007,63	-
2003	760.620.571,21	686.364.456,99	74.256.114,21	-
2004	749.058.401,24	1.347.694.849,98	-598.636.448,74	-
2005	869.377.550,40	1.414.036.611,01	-544.659.060,61	601.297.535,27
2006	874.550.896,78	1.557.874.645,49	-683.323.748,71	618.785.045,37
2007	969.808.920,33	1.611.591.945,05	-641.783.024,71	676.959.116,46
2008	1.025.619.932,98	1.646.368.622,33	-620.748.689,34	626.919.939,39
2009	1.132.272.133,41	1.724.046.401,84	-591.774.268,43	572.528.142,25
2010	1.246.154.825,39	1.812.101.366,48	-565.946.541,10	594.271.873,82
2011	1.195.613.706,28	1.896.246.399,97	-700.632.693,69	740.049.699,31
2012	1.283.675.139,45	2.203.656.419,19	-919.981.279,74	900.193.847,98
2013	1.335.057.600,61	2.328.779.760,53	-993.722.159,92	1.065.903.498,30
2014	1.404.700.052,05	2.415.001.173,93	-1.010.301.121,88	1.034.661.509,40

Fonte: Sefaz

*Atualizado pelo INPC

Gráfico 1: Receitas de Contribuições Previdenciárias, Despesas Previdenciárias, Resultado Previdenciário e Aportes do Tesouro Estadual (R\$ de Dez/2014)



Fonte: Sefaz

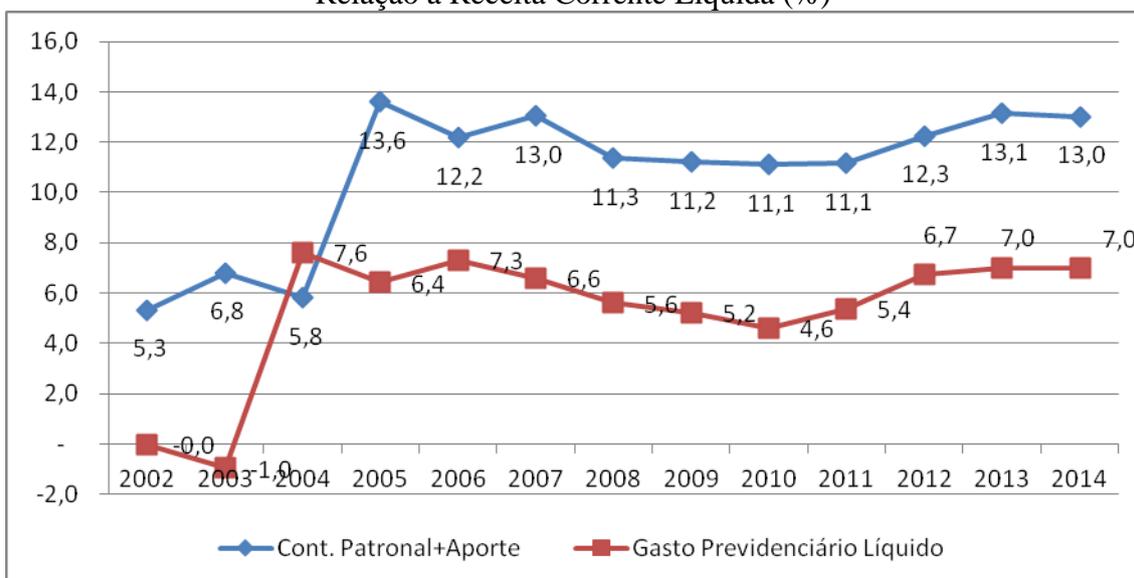
*Atualizado pelo INPC

Essa estabilidade do *déficit* foi rompida em 2011, quando atingiu o valor de, aproximadamente, R\$ 700 milhões, valor 24% superior ao apresentado em 2010, e desde então tem crescido, até atingir um montante superior a R\$ 1 bilhão, em 2014, o que representou um aumento de 79% do *déficit*, entre 2010 e 2014.

Com relação aos aportes realizados pelo Tesouro Estadual constata-se, ainda no Gráfico 1, que eles têm ocorrido desde 2005 com valores próximos aos do *déficit* previdenciário, podendo-se concluir que os recursos dessa fonte têm sido utilizados para financiar a previdência dos servidores públicos estaduais.

A despesa previdenciária líquida do Governo Estadual, de acordo com a Lei Complementar 12/1999, é definida como a diferença entre os gastos com pessoal inativo e pensionistas e as receitas de contribuição dos contribuintes e são limitadas a no máximo 12% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado. No Gráfico 2 é apresentada a dinâmica da despesa líquida previdenciária e, adicionalmente, os gastos previdenciários, na forma de contribuição patronal e aportes, que o Tesouro Estadual realiza.

Gráfico 2: Gasto Previdenciário do Governo Cearense em Relação a Receita Corrente Líquida (%)



Fonte: Sefaz

Relativamente à despesa previdenciária líquida, cujos dados são apresentados no Gráfico 2, é possível constatar que ela era negativa em 2003, entretanto, em 2004, apresentou um vertiginoso crescimento, atingindo o maior valor da série (7,6% da RCL). No período de 2004 a 2010 a despesa previdenciária líquida decresce continuamente até atingir um comprometimento de 4,6% da RCL, em 2010. Após este ano, essa tendência de queda é revertida, registrando expansão até o ano de 2013, quando atinge 7% da RCL, mantendo-se nesse patamar em 2014.

Já as despesas com aportes e contribuição patronal do Tesouro Estadual, conforme pode ser observado no Gráfico 2, cresceram sensivelmente entre 2003 e 2005,

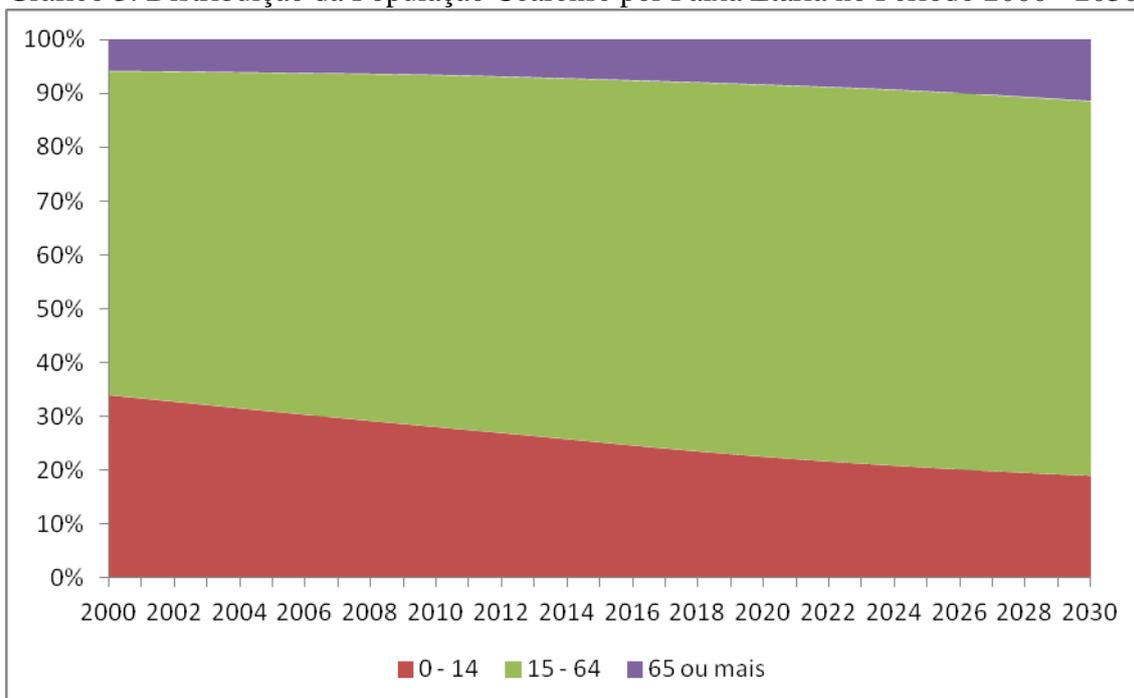
quando atingiram 13,6% da RCL, caindo nos anos de 2006 a 2008, quando atingiu o patamar de 11% da RCL e permanecendo nesse nível até o ano de 2011. Nos anos seguintes essas despesas cresceram até alcançarem, em 2013, o valor de 13% da RCL estadual.

Observa-se, portanto, que nos últimos quatro anos da série, no período 2011 a 2014, o gasto previdenciário do Estado do Ceará tem crescido mais rápido do que a Receita Corrente Líquida do Estado, exigindo um comprometimento cada vez maior de recursos para o seu pagamento. Nesse sentido, é interessante analisar as projeções de como se comportarão as despesas previdenciárias nos próximos anos.

3 – Projeções

Um dos fatores que contribuem para o aumento do gasto previdenciário é o envelhecimento da população, nesse sentido, tendo-se em vista que a população brasileira e, por consequência, a cearense está passando por um processo de envelhecimento, é possível afirmar que os gastos previdenciários do Estado do Ceará deverão aumentar com o passar do tempo. Nesse sentido, como mostrado no Gráfico 3, espera-se que a população cearense com 65 ou mais anos aumente sua participação de 5,88% da população, em 2000, para 11,46%, em 2030.

Gráfico 3: Distribuição da População Cearense por Faixa Etária no Período 2000 - 2030



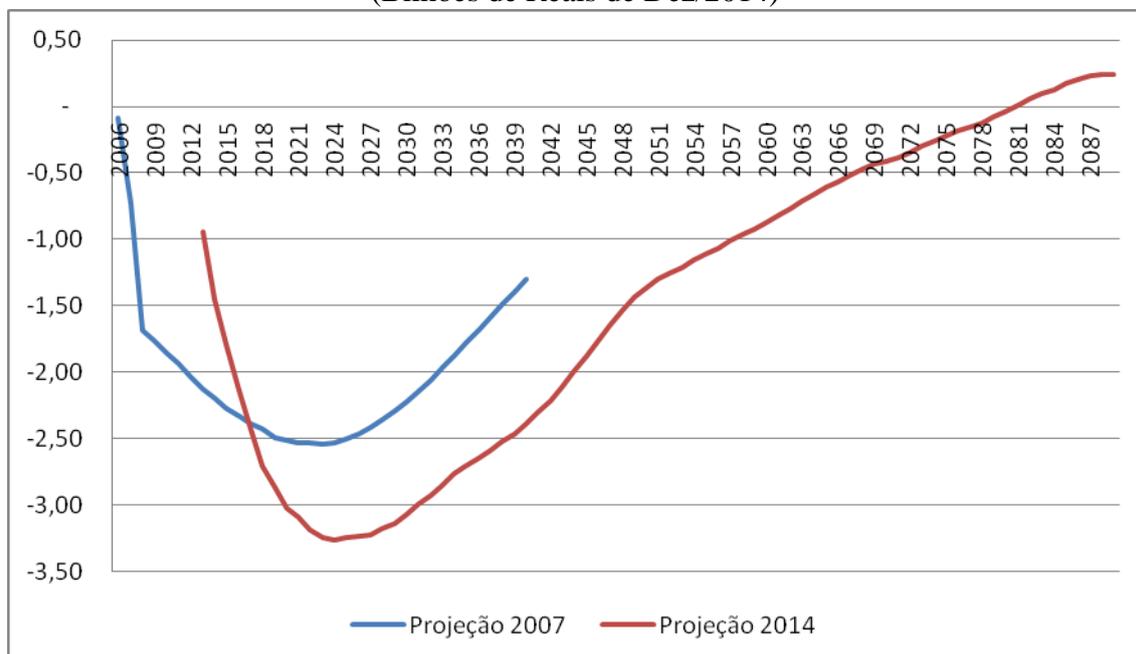
Fonte: IBGE

Dado o envelhecimento da população cearense, é de se esperar que o número de servidores públicos com maior idade também aumente e, eventualmente, o gasto previdenciário do estado também deverá aumentar. Nesse sentido, como forma de antecipar os gastos previdenciários dos estados e permitir que medidas corretivas sejam tomadas, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os estados devem apresentar bimestralmente um relatório de projeção atuarial do RPPS.

No Gráfico 4, são apresentadas as projeções realizadas em 2007, que foi a primeira a constar no Relatório Resumido de Execução Fiscal, e a de 2014, última projeção realizada. A projeção de 2007 tem 2006 como ano inicial e vai até o ano de 2040. O maior déficit dessa projeção deveria ocorrer no ano de 2023, quando atingiria o montante de R\$ 2,54 bilhões. No último ano projetado, o de 2040, o déficit seria de R\$1,30 bilhões. O valor presente líquido dessa projeção, a preços de 2014 e considerando-se uma taxa de juros de 6% ao ano, é de R\$ 27,84 bilhões.

Já na projeção de 2014, cujo ano inicial é 2013, o déficit máximo de R\$ 3,26 bilhões ocorreria no ano de 2024 e, no ano de 2040, ainda haveria um déficit previdenciário de R\$ 2,39 bilhões. Nessa projeção, que vai até o ano de 2089, só ocorreria superávit previdenciário no ano de 2081, quando seria registrado um superávit de R\$ 14,21 milhões. O valor presente líquido da projeção de 2014, considerando uma taxa de juros de 6%, seria de R\$ 38,55 bilhões, ou seja, para cobrir os *déficits* previdenciários no período de 2013 a 2089 o governo do Estado deveria possuir, em 2014, em caixa esse valor. Dessa forma, o Governo do Estado, deve planejar como financiará esse déficit atuarial, sendo a próxima seção destinada a expor algumas ideias nesse sentido.

Gráfico 4: Projeção do Resultado Atuarial do RPPS nos anos de 2007 e 2014
(Bilhões de Reais de Dez/2014)



Fonte: Sefaz

4 – Como Financiar

Comparando-se as projeções de 2007 e 2014 observa-se que houve uma deterioração dos resultados previdenciários esperados, dado que os *déficits* previdenciários esperados, na projeção mais recente, são sistematicamente superiores aos da mais antiga e que na última projeção o valor do maior déficit supera em 28% o pior resultado esperado na projeção de 2007.

Nesse sentido, é possível afirmar que haverá, nos próximos anos, um crescente comprometimento da RCL estadual para o pagamento de aposentadorias e pensões pelo RPPS, tornando necessário que se identifiquem formas de financiamento do crescente *déficit* previdenciário.

Uma possibilidade seria a venda de empresas estatais, sendo os recursos angariados utilizados para compor o fundo previdenciário estadual. Como exemplo dessa prática houve a venda, para a iniciativa privada, da empresa estadual de distribuição de energia elétrica, Coelce, no ano de 1998. Naquele ano, a Coelce foi transferida para a iniciativa privada, no mês de abril, por R\$ 987 milhões. Atualizando

esse valor para dezembro de 2014 têm-se que a referida empresa foi vendida por R\$2.745 milhões.

Assim, o valor presente líquido da projeção de 2014 equivale a 14 vezes o valor pelo qual a Coelce foi vendida. Considerando-se que, em 2015, existem 10 empresas³, na forma de empresas públicas ou sociedades de economia mista, e que nem todas elas, como a ADECE⁴ por exemplo, exploram uma atividade econômica rentável, é possível supor que existam pelo menos seis empresas que possuam algum atrativo para o setor privado, as quais estão listadas na Tabela 2, com seus respectivos valores patrimoniais.

Tabela 2: Patrimônio Líquido das Empresas de Economia Mista do Ceará
(em R\$ 1.000 correntes)

Empresa	2013	2014
Cagece	1.598.081	1.729.403
Ceara Portos	40.301	61.491
Ceasa	4.697	4.362
Cegas	114.625	127.186
Metrofor	1.127.862	1.196.300
ZPE Ceara	445	4.906
Total	2.886.011	3.123.648

Fonte: Balanços patrimoniais da Cagece, Ceará Portos, Ceasa, Cegas, Metrofor e ZPE Ceará

Assim, considerando-se o valor do patrimônio líquido de cada empresa como seu valor de mercado, tem-se que a venda da totalidade das ações, pelo valor do Patrimônio Líquido de 2014, representaria uma entrada de caixa da ordem de R\$ 3,12 bilhões. Entretanto, deve-se lembrar que o Estado não detém a totalidade das ações dessas empresas, podendo-se citar o caso da Cagece cujas ações, conforme seu balanço patrimonial de 2014, estão distribuídas entre o estado, 88,5% das ações, e o Município de Fortaleza, 11,5% das ações. Dessa forma o montante que poderia ser arrecadado pelo Governo do Estado seria menor do que o estimado pelo valor do Patrimônio Líquido das empresas de economia mista.

³ Empresas Públicas: Empresa de Tecnologia da Informação – ETICE e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – Ematerce.

Sociedades de Economia Mista: Agência de Desenvolvimento do Ceará SA – ADECE, Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará – ZPECeará, Companhia de Integração Portuária do Ceará – Cearáportos, Companhia de Gás do Ceará – Cegas, Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará – Cogerh, Centrais de Abastecimento do Ceará – Ceasa, Companhia de Águas e Esgoto do Ceará – CAGECE, Companhia Cearense de Trens Metropolitanos – Metrofor.

⁴ A Adece tem por finalidade executar as políticas e diretrizes oriundas da Secretária de Desenvolvimento Econômico.

Verifica-se, também, que o valor do patrimônio líquido das empresas cearenses de economia mista é inferior a 10% do valor presente líquido dos déficits esperados pela projeção atuarial de 2014; ou seja, mesmo que a venda de todas as empresas ocorresse com ágio de 100% do patrimônio líquido, o valor obtido ainda seria insuficiente para cobrir as necessidades de financiamento da Previdência Estadual.

Outra opção, descartando-se a da venda das empresas, seria a transferência do controle acionário delas para o Fundo de Previdência estadual. Essa solução foi adotada pelo Estado do Rio de Janeiro, pela Lei 3.189/1999, que, em seu Artigo 13, permitiu que o poder executivo transferisse para o patrimônio do Fundo único de Previdência Social do Rio de Janeiro “as participações societárias de propriedade do Estado, de suas autarquias e fundações, bem como de empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais, mediante prévia autorização legislativa específica”. Nesse caso a distribuição de lucros, pelas empresas estatais, seria uma fonte de receita que financiaria as despesas previdenciárias. O lucro líquido das empresas de economia mista cearenses é apresentado na Tabela 3.

Tabela 3: Lucro Líquido das Empresas de Economia Mista do Ceará
(em R\$1.000 correntes)

Empresa	2013	2014
Cagece	56.199	-251.678
Ceara Portos	7.804	13.418
Ceasa	-394	-334
Cegas	35.628	33.703
Metrofor	-72.431	-48.086
ZPE Ceara	-2.579	4.461
Total	24.227	-248.516

Fonte: Balanços patrimoniais da Cagece, Ceará Portos, Ceasa, Cegas, Metrofor e ZPE Ceará

Como pode ser observado na Tabela 3, o lucro líquido das empresas de economia mista do Ceará, em 2013, foi de R\$ 24 milhões e, em 2014, houve um prejuízo de R\$ 248 milhões. Dessa forma deduz-se que transferir o controle das empresas estatais para o fundo de previdência estadual não seria suficiente para resolver o déficit previdenciário do Estado do Ceará, dado que tanto pode haver lucro como prejuízo e que o valor do lucro pode ficar bem aquém das necessidades de financiamento. Além disso deve-se ressaltar que nem todo lucro deverá ser distribuído e que, como ressaltado anteriormente, o Estado não possui a totalidade das ações, reduzindo ainda mais o que seria transferido para o fundo de previdência estadual.

Pode-se concluir, portanto, que nem a venda das empresas nem sua transferência para o patrimônio do Fundo de Previdência Estadual seriam suficientes para cobrir o *déficit* esperado para os próximos anos. Assim, duas outras alternativas para cobrir o *déficit* previdenciário do Estado seriam a elevação das contribuições previdenciárias ou o constante crescimento dos aportes realizados pelo Tesouro Estadual.

Na primeira hipótese para cobrir o *déficit* previdenciário de 2014, por exemplo, seria necessário o incremento de 72% das receitas previdenciárias. Considerando-se que atualmente o servidor contribui com 11% do seu salário, a título de contribuição previdenciária, e o Estado está limitado a contribuir com no máximo o dobro desse percentual, uma solução possível seria a elevação dessas duas contribuições. Como o autor deste documento não possui dados mais detalhados sobre as contribuições previdenciárias, não é possível realizar um cálculo de quanto deveria ser a contribuição previdenciária que promova um melhor resultado previdenciário. Entretanto, pode-se citar que em alguns estados a contribuição previdenciária é maior que a cearense, podendo-se citar como exemplo o estado de Pernambuco, onde os servidores contribuem com 13,5% dos seus salários e o governo pernambucano com 27%.

Na segunda hipótese, os aportes realizados pelo Estado, é o que vem sendo adotado para cobrir os seguidos *déficits* da previdência estadual. Entretanto, essa forma de atuação apresenta alguns problemas, pois representam menos recursos públicos para a provisão de bens e serviços públicos à população e, como é considerado um gasto com pessoal, afeta o limite imposto pela LRF de gasto com pessoal. Considerando-se que, em agosto de 2015, o gasto com pessoal, no Estado do Ceará, já estava muito próximo do limite prudencial⁵, depreende-se que essa forma de atuação está bastante próxima de seu limite de uso.

Por fim, é possível enumerar algumas medidas que podem contribuir para o controle das contas previdenciárias no médio e no longo prazo, como por exemplo, elevação de idade mínima de 65 anos e o início das operações do fundo de previdência complementar (PREVID), que funcionará em um regime de capitalização. Entretanto, essas medidas não surtiriam efeitos no curto prazo, assim a busca por formas de financiar o *déficit* previdenciário esperado para os próximos anos ainda é necessária.

⁵ O limite prudencial é de 46,17% da RCL, e o estado já comprometia, em agosto de 2015, 45,43% da RCL.

5 – Notas Conclusivas

Neste informe foi abordada a questão previdenciária do Estado do Ceará, tendo sido observado que o déficit previdenciário superou o valor de R\$ 1 bilhão de Reais em 2014 e, segundo as previsões atuariais do Estado, deverá alcançar o pior resultado em 2024, quando o déficit alcançará o valor de R\$ 3,26 bilhões.

Dessa forma, cabe ao estado buscar formas de financiar o déficit previdenciário esperado para os próximos anos, tendo sido constatado que o Estado possui uma limitada condição de saná-lo utilizando suas empresas estatais, tanto na hipótese de que elas sejam vendidas para o setor privado, como pelo uso do lucro delas como fonte de receitas para o Fundo Previdenciário do Estado.

Assim, como forma de minimizar o déficit previdenciário resta ao Estado, elevar as receitas previdenciárias via aumento da alíquota de contribuição ou comprometer parcelas cada vez maiores de seu orçamento para o pagamento de aposentadorias e pensões.