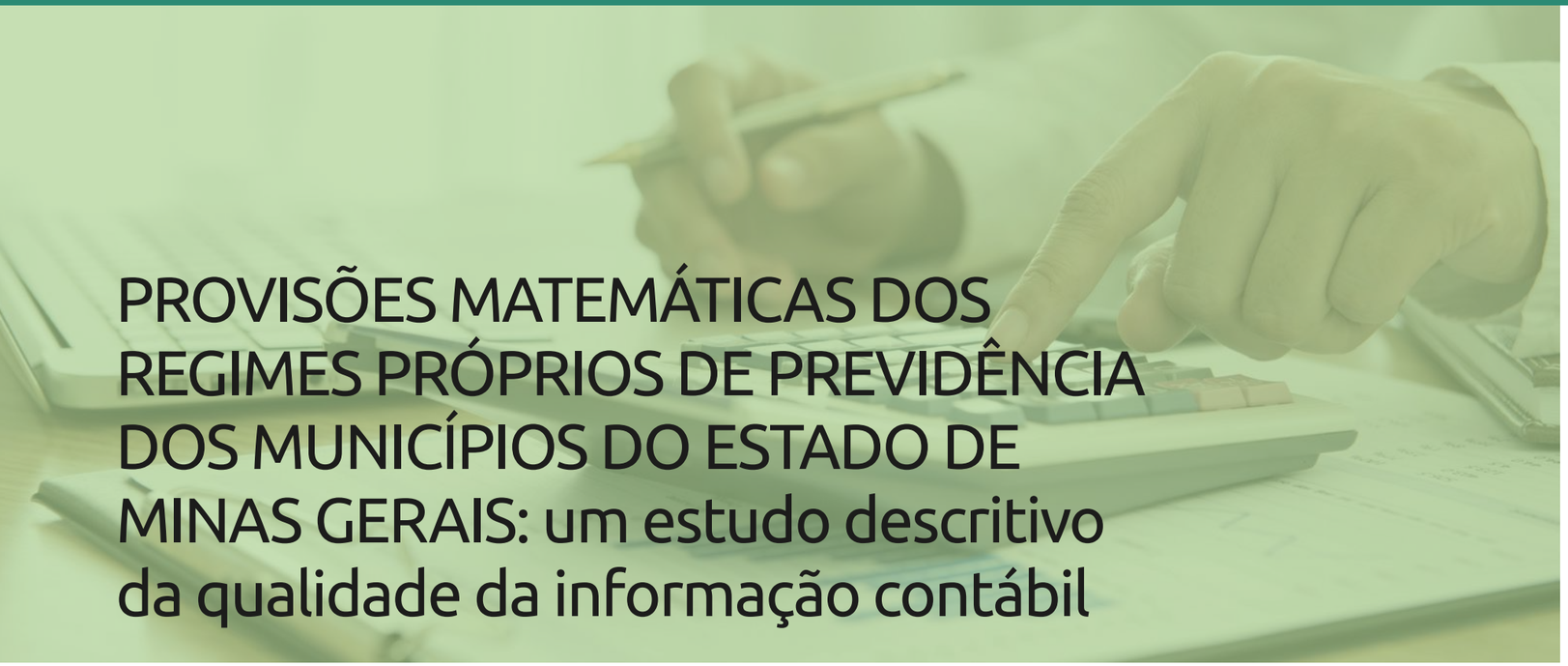


PROVISÕES MATEMÁTICAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS: um estudo descritivo da qualidade da informação contábil

André Luiz Lemos Andrade Gouveia
Mestre em Engenharia de produção pela UFPE
Analista de Controle Externo no TCEMG

Douglas Apolônio Marques de Melo
Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Pedro Aleixo
Analista de Controle Externo no TCEMG

Fábio Porcher Alves
Bacharel em Ciências Atuariais pela UFRGS
Analista de Controle Externo no TCEMG

Filipi Assunção Oliveira
Mestre em Contabilidade e Controladoria pela UFMG
Coordenador de Auditoria Financeira e Fiscalização de Projeto Financiados no TCEMG

Hanielle Guedes Rodrigues
Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Pedro Aleixo
Analista de Controle Externo do TCEMG

Lorena Oliveira de Sousa
Bacharel em Ciências Contábeis pela UFMG
Analista de Controle Externo no TCEMG

Maria Júlia Ferreira e Silva
Especialista em Finanças pela Faculdade Ibmec-MG
Analista de Controle Externo no TCEMG

Resumo: A presente pesquisa teve como principal objetivo fornecer um panorama geral das informações contábeis sobre provisões matemáticas previdenciárias que são disponibilizadas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pelos municípios que possuem RPPS. Para tanto, foi utilizada uma pesquisa descritiva com abordagem quantitativa, a partir dos dados disponíveis na plataforma SICOM para o exercício findo em 31 de dezembro de 2020. Os resultados observados apontaram para a existência de deficiências na gestão contábil dos saldos previdenciários, as quais comprometem, em última instância, a transparência da real situação dos planos de benefícios mantidos pelos municípios mineiros. Essas deficiências referem-se basicamente a: (i) ausência de tempestividade no registro contábil das provisões matemáticas (passivos atuariais); (ii) utilização de técnicas de mensuração do passivo atuarial em discordância com normas contábeis; (iii) registro contábil de provisões em discordância com as informações apresentadas no RAA; (iv) registro contábil de planos de amortização sem o devido fundamento legal; (v) subavaliação da provisão matemática nas demonstrações contábeis consolidadas dos municípios; e (vi) insuficiência e irregularidade de notas explicativas.

Palavras-chave: Previdência; Passivos Atuariais; Contabilidade de RPPS.

Abstract: *The main objective of this research was to provide an overview of the accounting information regarding mathematical pension provisions which are informed to the Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) by the municipalities which have their own pension scheme. In order to achieve this objective, a descriptive research with a quantitative approach was used, based on the data available on the SICOM platform for the year ended December 31, 2020. The observed results pointed to the existence of deficiencies in the accounting management of social security balances, which compromise, ultimately, the transparency of the real situation of the benefit plans maintained by the municipalities of Minas Gerais. These deficiencies refer to: (i) lack of timeliness in the accounting record of mathematical provisions (actuarial liabilities); (ii) use of actuarial liability measurement techniques in disagreement with accounting standards; (iii) accounting record of provisions in disagreement with the information presented in the RAA; (iv) accounting recording of amortization plans without due legal grounds; (v) understatement of the mathematical provision in the consolidated financial statements; and (vi) insufficiency and irregularity of explanatory notes.*

Keywords: *Pension Scheme; Actuarial Liabilities; Accounting of Pension Schemes.*

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000), bem como o art. 40 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o ente da Federação que mantiver regime próprio de previdência social (RPPS) para seus servidores deverá organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.
A Portaria nº 509/2013, do então Ministério da Previdência Social, dispõe que os RPPS deverão observar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) no que diz respeito aos procedimentos contábeis aplicados, bem como adotar as contas contábeis especificadas utilizando-se o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP estendido até o 7º nível de classificação.
O MCASP, 8ª edição, em sua pág. 267, estabelece que a provisão matemática previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data.
Nesse sentido, a adequada evidenciação da provisão matemática no Balanço Patrimonial dos entes e seus respectivos regimes próprios é essencial para permitir que os usuários da informação contábil concluam sobre a capacidade de a entidade arcar com suas obrigações financeiras e previdenciárias futuras, mantendo o equilíbrio preconizado pela Constituição e pela legislação em vigor.
Considerando a relevância do tema, a presente pesquisa foi elaborada com o objetivo de fornecer um panorama geral das informações contábeis sobre provisões matemáticas previdenciárias que são disponibilizadas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pelos municípios que possuem RPPS. O trabalho também contribui para a atuação dos demais órgãos de controle externo brasileiros, na medida em que apresenta análises que podem ser conduzidas em diferentes entes.

2. MUNICÍPIOS ANALISADOS E FONTES DE DADOS

A partir do SICOM (sistema utilizado pelo TCEMG para envio de informações contábeis e orçamentárias pelos municípios), obteve-se a relação dos municípios que possuem órgão RPPS ativo. Ao comparar os municípios que apresentam órgão RPPS ativo no SICOM com os municípios que constam como tendo RPPS na relação divulgada pela Secretaria da Previdência Social (SPrev), verificou-se que 218 municípios mineiros possuem RPPS nas duas bases de dados, não existindo inconsistências. Esses 218 municípios representam 25,56% do total de municípios mineiros. Para cada um desses municípios, buscou-se informação sobre:

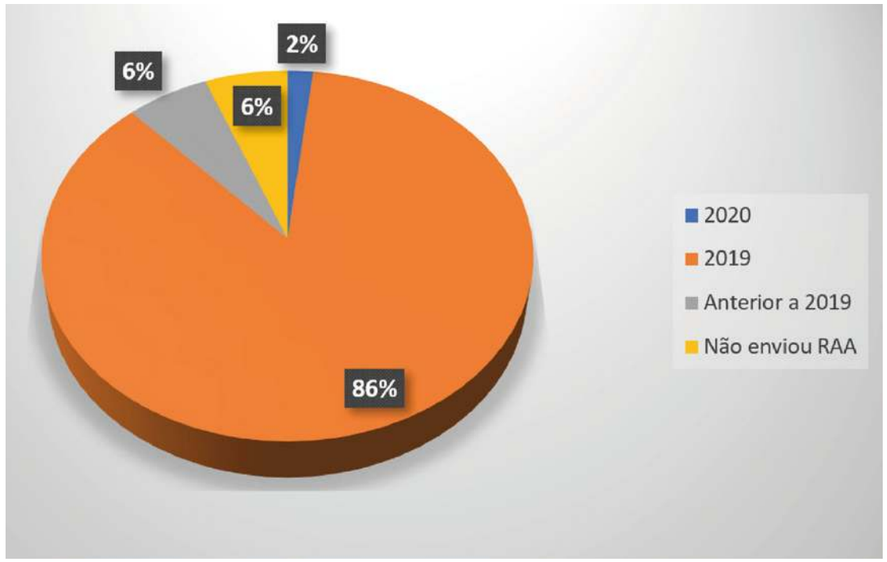
– os balancetes de 31/12/2020 para o consolidado e para o RPPS;
– o Relatório de Avaliação Atuarial (RAA); e
– as notas explicativas às demonstrações contábeis do consolidado e do RPPS.

O prazo para encaminhamento das informações do exercício de 2020 ao SICOM encerrou-se no final de abril de 2021. A coleta dos dados para a presente pesquisa foi feita entre os dias 10 e 20 de maio de 2021. Não obstante, houve municípios cujo envio dos balancetes consolidados e/ou do RPPS ainda não estava completo.
A partir do site da STN[1], foram extraídos, em 04/05/2021, os balanços patrimoniais dos municípios do Estado de Minas Gerais para o exercício findo em 31 de dezembro de 2020. Por fim, por meio do site da SPrev, foram obtidas relações dos municípios do estado que possuem RPPS e que realizaram segregação de massas.
Os dados coletados foram analisados e efetuou-se o cruzamento de informações disponíveis em diferentes bases de dados para avaliar a sua consistência. Os resultados dessa avaliação estão dispostos nas seções 3 a 8 do presente artigo.

3. TEMPESTIVIDADE NA ELABORAÇÃO E NO RECONHECIMENTO CONTÁBIL DAS INFORMAÇÕES DISPOSTAS NO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL

A Lei nº 9.717/1998 dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e estabelece, no seu art. 1º, que estes deverão ser organizados e baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.
Nesse sentido, o art. 3º da Portaria nº 464/2018, do então Ministério da Fazenda, estabeleceu o dever de realizar avaliações atuárias anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, com o objetivo, entre outros, de apurar as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas nessa data. A Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC nº 14), por sua vez, no item 195, prevê que a avaliação atuarial deve ser elaborada e contabilizada, no mínimo, a cada elaboração dos demonstrativos contábeis.
A avaliação atuarial é o estudo técnico baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos.
Portanto, o Relatório de Avaliação Atuarial (RAA) apresenta um diagnóstico do sistema previdenciário sob a ótica atuarial visando mensurar o valor das provisões matemáticas previdenciárias e de um possível déficit ou superávit atuarial. Trata-se de um documento que apresenta, de forma conclusiva, a situação financeira e atuarial do plano, certifica a adequação da base de dados e das hipóteses utilizadas na avaliação e aponta medidas para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.
A obrigatoriedade de que as contas dos Fundos Previdenciários sejam apresentadas ao Tribunal de Contas, acompanhadas do parecer atuarial, advém do inciso VIII, § 3º, do art. 1º da INTC/TCEMG nº 09/08.
Dentre os 218 municípios que constam com órgão RPPS ativo no SICOM, 205 disponibilizaram o RAA por meio do módulo "Anexo DCASP". Treze municípios não haviam encaminhado o RAA até a data em que se efetuou a coleta das informações para a elaboração do presente diagnóstico. Com a indisponibilidade das informações do RAA não foi possível verificar a compatibilidade da contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, apresentadas nos balancetes desses municípios, com o parecer atuarial.
Ao analisar os 205 RAAs encaminhados por meio do módulo "Anexo DCASP", verificou-se que 188 municípios enviaram esse relatório com data-base de 31/12/2019, e que 13 municípios enviaram com data-base igual ou anterior a 31/12/2018. Apenas quatro encaminharam RAA com data-base de 31/12/2020, representando 2% do total dos municípios que encaminharam o RAA, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Segregação de municípios conforme data-base do RAA enviado



Fonte: Elaboração dos autores.

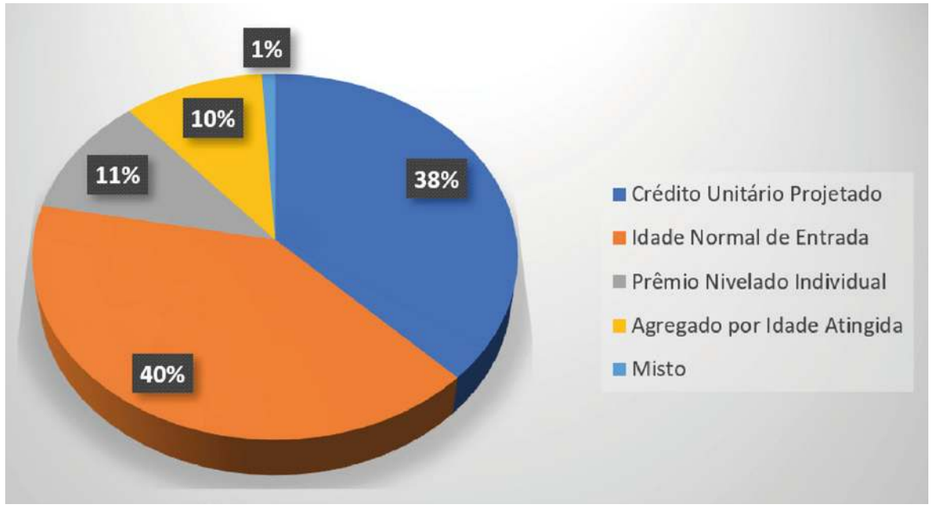
1 https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf

A realização de avaliação atuarial periódica com data focal em 31 de dezembro de cada exercício é fundamental para atender às características qualitativas da informação contábil e evidenciar a existência de equilíbrio financeiro e atuarial. Logo, as provisões matemáticas contabilizadas no encerramento do exercício de 2020 devem ter correspondência com a avaliação atuarial datada do mesmo período.
Desse modo, verifica-se a ausência de fidedignidade e tempestividade da avaliação atuarial utilizada pela maioria dos municípios, comprometendo a análise da sua real situação patrimonial e financeira.

4. TÉCNICA ATUARIAL UTILIZADA PARA ESTIMAR A PROVISÃO MATEMÁTICA

A Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP 15, item 69, estabelece que o método de financiamento atuarial que deve ser utilizado para determinar o passivo atuarial, bem como o valor presente das obrigações de benefício definido e o respectivo custo do serviço corrente e, quando aplicável, o custo do serviço passado é o método do crédito unitário projetado (CUP).
Ao analisar os 205 RAAs encaminhados na prestação de contas de 2020, verificou-se que 77 (38%) municípios utilizam o método do crédito unitário projetado, ao passo que 128 (62%) municípios utilizam algum dos três outros métodos disponíveis, quais sejam, agregado (ortodoxo), idade normal de entrada ou prêmio nivelado individual. Essas informações foram apresentadas no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Segregação dos municípios pelo método de avaliação atuarial utilizado para determinar as obrigações de benefício definido no RAA



Fonte: Elaboração dos autores.

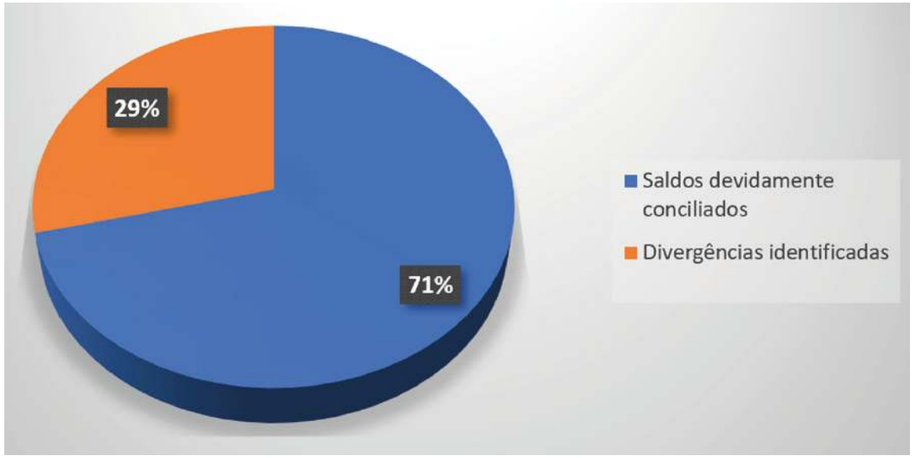
Conforme os requisitos da NBC TSP 15, a utilização de método diverso do CUP seria considerada uma aplicação inadequada de política contábil, resultando em distorções no valor das provisões atuariais apresentadas no contexto das demonstrações contábeis. Dessa forma, quando considerados os 205 municípios que disponibilizaram o RAA no SICOM para o exercício de 2020, observou-se que 128 (62%) efetuaram a mensuração dessa provisão em desconformidade com as normas contábeis vigentes.
Cabe ainda destacar que o Ministério da Fazenda, por meio da Portaria nº 464/2018, e a Secretaria de Previdência, por meio da Instrução Normativa nº 4/2020, conferem aos RPPS a faculdade de utilizar os outros três métodos atuariais citados para apurar o custo normal dos benefícios avaliados em regime financeiro de capitalização. Todavia, a Nota da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho nº 4/2020, em seu item 108.9, estabelece que para fins de contabilização das provisões matemáticas previdenciárias deverá ser adotado o método "agregado".

Em outras palavras, considerando a normatização previdenciária em vigor, os 21 (10%) municípios que utilizam o método agregado estariam em conformidade com os requisitos exigidos, ao passo que os outros 184 (90%) estariam em situação de irregularidade.
Nesse ponto, é importante destacar a diferença de métodos exigidos pelas normas contábeis e pelas normas previdenciárias, o que pode onerar o jurisdicionado, criando a necessidade de realização de avaliações atuariais por diferentes métodos para fins de apresentação de informações a diferentes órgãos, como também colocá-lo em risco de descumprimento dessas normas.

5. CONTABILIZAÇÃO DA PROVISÃO MATEMÁTICA NO BALANCETE DO RPPS

Durante a coleta de dados, identificou-se que, dentre os 218 municípios que possuem órgão RPPS ativo, 27 (12%) não disponibilizaram informações contábeis completas no SICOM para o RPPS e/ou o Consolidado, o que impossibilitou a análise de seus balancetes e, consequentemente, da forma como contabilizam e evidenciam a provisão matemática.
A obrigatoriedade de contabilização da provisão matemática previdenciária possui respaldo no MCASP, item 12.5.4, e na NBC TSP 15. Dentre os 191 municípios que possuíam informações contábeis completas no SICOM, 7 (4%) não reconhecem provisão matemática previdenciária. A ausência de contabilização da Provisão Matemática acaba por distorcer os valores das obrigações de longo prazo da entidade, afetando a representação fidedigna da situação patrimonial do município nas demonstrações contábeis.
Ao avaliar a compatibilidade entre os valores apresentados no balancete do RPPS e o RAA, foram analisados os 177 municípios que possuíam informações contábeis completas, provisão matemática contabilizada e RAA disponibilizado no módulo "Anexo DCASP". O Gráfico 3 apresenta um panorama geral da situação encontrada para esses 177 municípios.

Gráfico 3 – Panorama da conciliação de saldos contábeis e informações do RAA



Fonte: Elaboração dos autores.

Dentre esses municípios, 51 (29%) apresentaram distorções nos valores evidenciados no balancete com os apresentados nos laudos atuariais encaminhados. Ressalta-se o fato de que, apesar de 126 (71%) municípios apresentarem compatibilidade entre os valores apresentados no balancete do RPPS e o RAA, não significa que a contabilização esteja correta, pois faz-se necessário conjugar esse dado com as demais informações apresentadas na presente pesquisa. Como exemplo, pode-se citar que, dentre esses 126 municípios, apenas um utilizou o RAA com data base 2020, bem como o método de avaliação atuarial exigido em norma contábil.

6. CONTABILIZAÇÃO DA PROVISÃO MATEMÁTICA NO BALANCETE CONSOLIDADO

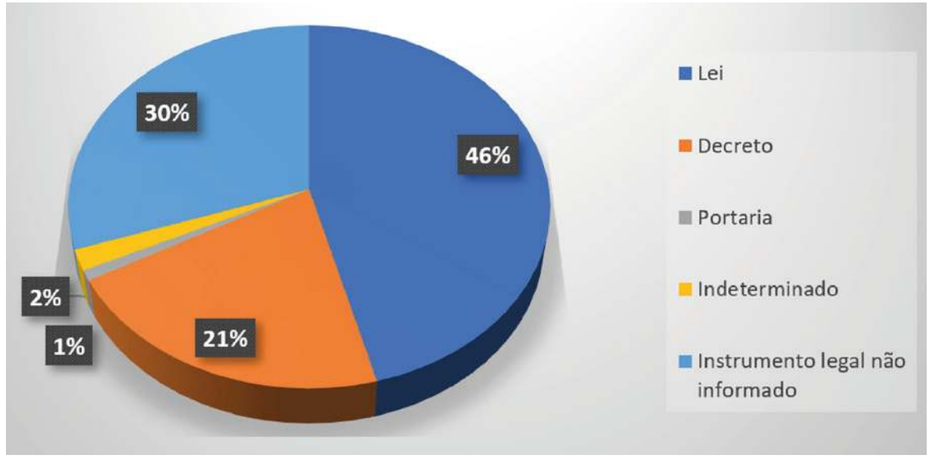
Segundo o art. 53 da Portaria nº 464/ 2018 do então Ministério da Fazenda, no caso de a avaliação atuarial do encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento. O § 2º do referido artigo prevê que o equacionamento poderá consistir em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos, ou na segregação de massas.

Ao analisar o balancete contábil dos 184 municípios que encaminharam informações completas ao SICOM para o exercício de 2020 e contabilizaram provisão, verificou-se que 148 (80%) reconhecem valores em uma ou mais contas redutoras referentes ao plano de amortização, indicando a utilização deste método de equacionamento previsto na portaria.

O plano de amortização deve ser estabelecido em lei e contemplar as alíquotas e os valores dos aportes para todo o período do plano. Ademais, ressalta-se que a lei que instituir ou alterar o plano de amortização deverá identificar todas as alíquotas e aportes e respectivos períodos de exigência por meio de tabela, não se admitindo a simples menção a percentuais e a outros aspectos constantes da avaliação atuarial respectiva, conforme prescreve o § 3º do art. 54 da Portaria nº 464/2018.

Dentre os 148 municípios que utilizam plano de amortização, verificou-se que 109 contabilizam a provisão matemática conforme sugerido nos RAAs enviados por meio do módulo "Anexo DCASP". Ao analisar os RAA desses municípios, buscou-se identificar qual a lei utilizada para embasar os planos de amortização contemplados nas contabilizações sugeridas para as provisões matemáticas. Em 50 (46%) municípios foi apontada uma lei como suporte para a contabilização. Em outros 23 (21%) municípios utilizou-se um decreto, em 1 (1%) município utilizou-se uma portaria e em 2 (2%) não foi possível determinar se o instrumento utilizado foi lei ou decreto. Ressalta-se que a utilização de outros instrumentos diferentes de lei não está em linha com o previsto pelas normas vigentes. Ademais, o instrumento normativo que suporta a contabilização do plano não foi informado por 33 (30%) municípios, conforme demonstrado no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Planos de amortização por tipo de instrumento instituidor



Fonte: Elaboração dos autores.

Vale ressaltar que os instrumentos normativos e as frequências retratadas no Gráfico 4 levaram em consideração apenas as informações contidas nos RAAs. Não constituiu objeto da presente pesquisa a certificação da fidedignidade dessas informações.

Neste ponto, é importante destacar a situação observada em alguns RAAs, os quais apontam embasamento normativo para apenas parte dos montantes contabilizados como plano de amortização, sendo o restante reconhecido sem aparente suporte normativo. Como exemplo, citam-se os casos de dois municípios. No primeiro, o RAA aponta a contabilização de R$ 40.221.174,72 a título de plano de amortização, porém informa que o valor presente dos montantes previstos na lei, citada como embasamento para o plano, é de apenas R$ 11.587.542,10 (29% do total). No segundo, o RAA aponta a contabilização de R$ 159.224.740,61 a título de plano de amortização, porém informa que o valor presente dos montantes previstos na lei, citada como embasamento para o plano, é de apenas R$ 29.968.807,24 (19% do total).

Por fim, em relação à correta utilização do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) no que diz respeito ao reconhecimento dos montantes de plano de amortização, observou-se que 141 municípios contabilizam totalmente ou parcialmente o valor na conta "2.2.7.2.1.05.98 - Outros créditos do Plano de amortização - Plano Previdenciário". Apenas 9 municípios realizam alguma contabilização nas contas "2.2.7.2.1.03.07 - Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial - Plano Previdenciário" e "2.2.7.2.1.04.06 - Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial - Plano Previdenciário".

Segundo a IPC 14, a conta 2.2.7.2.1.05.98 deve ser utilizada para lançar os montantes do plano de amortização no ano em que ele é implementado em lei, permitindo, assim, o seu registro tempestivo, tendo em vista que o ajuste contábil das reservas matemáticas somente ocorrerá na apresentação de uma nova reavaliação atuarial. Após essa nova reavaliação atuarial, os valores são transferidos para as contas 2.2.7.2.1.03.07 e 2.2.7.2.1.04.06 conforme a realidade do município. Ressalta-se que essas três contas citadas apenas são utilizadas para os Planos Previdenciários, não sendo aplicáveis aos Planos Financeiros.

A baixa utilização das contas 2.2.7.2.1.03.07 e 2.2.7.2.1.04.06 indica que a IPC 14 não tem sido amplamente utilizada pelos municípios do estado. Destaca-se que, embora a IPC não seja de aplicação obrigatória, ela pode ser considerada uma referência de boas práticas a serem seguidas pelos municípios na aplicação das normas contábeis.

7. POTENCIAL SUBAVALIAÇÃO DO PASSIVO ATUARIAL CONSOLIDADO

O valor da provisão matemática é obtido, de maneira simplificada, pelo confronto entre o valor presente dos compromissos futuros do RPPS com os segurados e o valor presente das contribuições futuras do ente e segurados do RPPS.

Ocorre que, devido à existência de insuficiências financeiras e/ou déficits atuariais em grande parte dos regimes próprios, é comum observar em seus balancetes também as contas redutoras de cobertura de insuficiência financeira (contas do plano financeiro 2.2.7.2.1.01.07 e 2.2.7.2.1.02.06), de aportes para cobertura de déficit atuarial (contas do plano previdenciário 2.2.7.2.1.03.07 e 2.2.7.2.1.04.06), e de outros créditos do plano de amortização (conta 2.2.7.2.1.05.98), doravante denominadas "contas redutoras".

Essas contas diminuem o montante da provisão matemática reconhecida e registram valores que consistem em direitos de recebimento do RPPS em relação aos seus entes com base no previsto na legislação em vigor.

Os planos de amortização são constituídos em lei do próprio município como medida de equacionamento do déficit atuarial prevista na Portaria nº 464/2018. Já as coberturas de insuficiência financeira são uma obrigação decorrente do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998.

As normas contábeis em vigor, dispostas no MCASP e na IPC 14, embora estabeleçam o reconhecimento da cobertura de insuficiência financeira e do plano de amortização como redutoras da provisão matemática no RPPS, não estabelecem o reconhecimento do passivo correspondente nos entes federativos.

A contabilização atualmente prevista no MCASP resulta apenas no reconhecimento mensal nos entes federativos da obrigação de transferência de valores a título de cobertura de insuficiência financeira e/ou plano de amortização referente àquele mês.

Esse tratamento contábil resulta em subavaliação do passivo dos municípios que possuem RPPS. O fato gerador da obrigação dos entes não ocorre mensalmente, mas sim no momento em que o ente aprova a lei de instituição do plano de amortização e/ou no momento em que ele incorre em déficit financeiro, acionando a aplicação do previsto na Lei nº 9.717/1998.

O montante total estimado para o plano de amortização e/ou cobertura de insuficiência financeira atende à definição de passivo, uma vez que é uma obrigação presente decorrente de um evento passado (lei que originou a obrigação), cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade (saída de caixa dos entes para o RPPS) e pode ser estimado com razoável confiabilidade (por meio de técnica atuarial).

Embora o passivo possa ser estimado com razoável confiabilidade, pode existir um certo grau de incerteza a respeito do seu montante ou momento de pagamento, motivo pelo qual pode ser mais adequado constituir uma provisão nos entes referente aos valores do plano de amortização e/ou cobertura de insuficiência financeira.

Caso os entes registrassem essa obrigação correspondente em seus balancetes individuais, no processo de consolidação, elas seriam eliminadas contra as contas redutoras reconhecidas nos RPPS.

A não eliminação das contas redutoras nos balancetes consolidados resulta em menores valores reconhecidos a título de provisão matemática e, consequentemente, na subavaliação do passivo, comprometendo a análise dos usuários da informação contábil acerca do real volume de compromissos do ente para com o regime próprio e do impacto desses compromissos em sua situação patrimonial e financeira. Os montantes dessas contas são extremamente significativos, reforçando a

importância da discussão a respeito da sua melhor forma de evidenciação nas demonstrações contábeis.

Nos 184 municípios que possuem SICOM completo e registram provisão, verificou-se que o montante reconhecido no final de 2020 nos balancetes consolidados a título de contas redutoras é de R$ 26.465.409.146,29. Esse número fica ainda mais representativo quando considerado que os valores sugeridos nos RAAs para serem contabilizados como contas redutoras nos balancetes de 23 municípios que apresentaram o SICOM incompleto ou não registram provisão, que é de R$ 25.923.568.949,97. Considerando os dois cenários apresentados, é possível mensurar que o total dessas contas redutoras é de, no mínimo, R$ 52.388.978.096,26.

Com o objetivo de verificar se existem indícios de que os municípios mineiros de fato não estão contabilizando as obrigações referentes às contas redutoras e estimar o eventual impacto sobre o seu passivo caso elas passem a ser reconhecidas, foram calculados 2 indicadores a partir dos dados dos balancetes consolidados. Ressalta-se que a simples permanência das contas redutoras nos balancetes consolidados já é um indício de que os entes não reconhecem sua obrigação, mas a análise dos indicadores permite avaliar melhor a atual situação dos entes que possuem RPPS.

Para fins de cálculo dos indicadores apresentados neste tópico não foram considerados os 34 municípios que não possuem informações completas no SICOM ou que não registram provisão matemática. Ademais, também não foram incluídos na análise os 23 municípios que não registram nenhum valor nas contas redutoras.

A não utilização dessas contas redutoras nos municípios do quadro acima demonstra indícios de que os seus passivos consolidados não apresentariam subavaliação por essa ótica. No entanto, como existem casos de contabilização a partir de RAAs com data-base defasada ou em desacordo com a avaliação atuarial, somente a realização de auditorias financeiras poderiam comprovar esses indícios.

Cumpre também salientar que o cálculo dos indicadores para três municípios foi comprometido, uma vez que esses municípios apresentam passivo total com saldo "virado" (as contas do passivo possuem natureza credora, mas foram apresentadas com natureza devedora). A ocorrência de contas com saldo "virado" demonstra indícios da existência de erros grosseiros nos registros contábeis desses municípios.

O primeiro indicador calculado consistiu na divisão da soma das contas redutoras anteriormente citadas pelo valor do passivo total consolidado subtraído do saldo de provisão matemática, conforme demonstrado pela equação a seguir:

$$Indicador\ I = \frac{Total\ das\ Contas\ Redutoras}{(Passivo\ Total - Provisão\ Matemática)}$$

O objetivo desse indicador foi o de verificar se seria possível determinado ente ter reconhecido a obrigação referente às contas redutoras em seu passivo e apenas não ter realizado a devida eliminação no processo de consolidação. Resultados acima de 100% demonstram a impossibilidade de que isso tenha acontecido, o que provê evidências de que existe subavaliação nos passivos consolidados apresentados. Os resultados estão sumarizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Sumário dos resultados do Indicador I

Indicador I	Quantidade de municípos
0 a 100%	18
101 a 200%	15
201 a 300%	18
301 a 400%	16
401 a 500%	13
501 a 1000%	34
Acima de 1000%	44
Total	**158**

Fonte: Elaboração dos autores.

Dentre o universo de 158 municípios analisados, verificou-se que 140 (89%) apresentam o indicador com valor superior a 100%, sendo que em 78 (49%) municípios verificou-se a existência de indicadores superiores a 500%. Os maiores valores registrados foram 90.863%, 12.000% e 6.553%.

O segundo indicador calculado consistiu na soma dos saldos das contas redutoras, dividida pelo valor do passivo total do ente, conforme balancete consolidado. Esse indicador encontra-se demonstrado pela equação a seguir:

$$Indicador\ II = \frac{Total\ das\ Contas\ Redutoras}{Passivo\ Total}$$

O objetivo desse indicador foi o de verificar qual a representatividade das contas redutoras em relação ao passivo total consolidado, demonstrando o potencial impacto sobre os compromissos dos entes caso essas obrigações que aparentemente não são reconhecidas pelos entes passassem a ser, resultando na eliminação das contas redutoras no balancete consolidado. Os resultados para esse indicador foram sumarizados na Tabela 2.

Tabela 2 – Sumário dos resultados do Indicador II

Indicador I	Quantidade de municípos
0 a 100%	60
101 a 200%	41
201 a 300%	23
301 a 400%	10
401 a 500%	7
501 a 1000%	10
Acima de 1000%	7
Total	**158**

Fonte: Elaboração dos autores.

Conforme se observa, 98 municípios obtiveram indicadores superiores a 100%, demonstrando que o efeito da eventual eliminação das contas redutoras no balancete consolidado seria equivalente a, no mínimo, dobrar o valor dos passivos apresentados para uma parcela representativa dos municípios mineiros que possuem RPPS. Merecem destaque os casos dos indicadores calculados para municípios de 3.045%, 1.946% e 1.788%.

Diante do exposto, conclui-se. que, na maior parte dos municípios que utilizam contas redutoras para diminuir a provisão matemática do RPPS, é impossível que esses valores tenham sido reconhecidos no passivo de seus entes e que o impacto de um futuro reconhecimento seria expressivo, demonstrando a urgência de se discutir o assunto em âmbito nacional, a fim de melhorar a transparência das contas públicas e garantir a disponibilidade de informações mais fidedignas para serem utilizadas pelos gestores e os órgãos de controle.

8. DIVULGAÇÕES EM NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE A PROVISÃO MATEMÁTICA

Com o objetivo de complementar as informações disponíveis nos quadros das demonstrações contábeis, os entes precisam elaborar e divulgar notas explicativas conforme exigido pelas normas de contabilidade.

O MCASP estabelece, na pág. 256, as informações que devem ser divulgadas pelo ente a respeito de provisões contabilizadas no balanço. Ademais, a NBC TSP 15, itens 137 a 154, estabelece os requisitos de divulgação a respeito dos planos de benefício definido, categoria na qual se enquadram, em regra, os benefícios de aposentadoria pagos pelos RPPS.

Ao analisar as notas explicativas do RPPS e do Consolidado encaminhadas ao SICOM por meio do módulo Anexo DCASP, verificou-se que nenhum município cumpre plenamente as exigências de divulgação estabelecidas pelo MCASP e pela NBC TSP 15.

Dentre os 191 municípios que apresentaram informações completas no SICOM para o exercício de 2020, 64 não divulgaram nota explicativa referente à provisão matemática, enquanto 127 elaboraram notas explicativas que não cumprem os requisitos normativos citados. Ressalta-se que, ao analisar as informações disponibilizadas pelos municípios, observou-se que esse não é um problema que se restringe apenas às provisões matemáticas e que a divulgação em notas explicativas é um enorme gargalo em relação a todas as classes de ativos e passivos. Com efeito, as notas explicativas atualmente elaboradas e encaminhadas pelos municípios não atendem sequer aos requisitos mais básicos das normas contábeis, comprometendo a devida transparência, a prestação de contas e o exercício dos controles externo e social.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou apresentar, por meio de uma abordagem quantitativa descritiva, o panorama geral das informações contábeis sobre provisões matemáticas previdenciárias que são disponibilizadas ao TCEMG pelos municípios que possuem RPPS, para o exercício findo em 31 de dezembro de 2020. Como resultado, foram identificadas várias deficiências na gestão contábil e na transparência desses municípios, as quais podem ser basicamente listadas como:

– Ausência de tempestividade no registro contábil das provisões matemáticas (passivos atuariais);
– Utilização de técnicas de mensuração do passivo atuarial em discordância com normas contábeis;
– Registro contábil de provisões em discordância com as informações apresentadas no RAA;
– Registro contábil de planos de amortização sem o devido fundamento legal;
– Subavaliação da provisão matemática nas demonstrações contábeis consolidadas dos municípios; e
– Insuficiência e irregularidade de notas explicativas.

Cumpre salientar que a edição de 2023 do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) incluiu contas de natureza intraorçamentária para registro dos saldos contábeis de plano de amortização, contribuições futuras dos entes, e cobertura de insuficiência financeira, o que pode resultar na correção das deficiências de subavaliação das provisões no processo de consolidação das demonstrações contábeis.
Adicionalmente, a Portaria nº 464/2018 foi revogada pela Portaria nº 1467/2022, sendo que a IPC 14 passou por uma revisão em 2022. A nova IPC 14 fornece diretrizes mais claras para a eliminação de saldos intraorçamentários entre os entes e seus respectivos RPPS, de maneira que se espera que distorções envolvendo a subavaliação da provisão matemática nas demonstrações contábeis consolidadas, identificadas para os municípios analisados, seja completamente sanada para as demonstrações a serem elaboradas para o exercício a findar em 31 de dezembro de 2022.
A gestão previdenciária e, consequentemente, de passivos atuariais, constitui um importante instrumento de políticas públicas, tendo em vista a relevância do tema para as disponibilidades orçamentárias de municípios que possuem RPPS. Nesse sentido, as deficiências identificadas ao longo da presente pesquisa podem servir como base de orientação para ações de fiscalização por parte de órgãos de controle externo e interno, com o objetivo de garantir a transparência da real situação previdenciária, orientando assim o processo de tomada de decisões de gestores públicos quanto ao tema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717compilado.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **Aprova a NBC TSP 15: benefícios a empregados**. Brasília, DF: CFC, 2018. Disponível em: https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSP15.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018**. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do deficit atuarial. Brasília, DF: MF, 2018. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/PORTARIA-MF-no-464-de-19nov2018-publicada.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministro de Estado da Previdência Social. **Portaria nº 509**, de 12 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. Brasília, DF: MPS, 2013. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/PORTARIA-509.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Nota SEI nº 4/2020**. Esta Nota trata dos parâmetros, procedimentos e demais orientações acerca das avaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social para o exercício 2020, e do tratamento quanto aos critérios para redução do plano de custeio estabelecidos no art. 65 da Portaria MF nº 464, de 2018, em decorrência das alterações trazidas pela EC nº 103, de 2019, das medidas possibilitadas pela Instrução Normativa nº 07/2018, além dos reflexos da Portaria SPREV nº 14.816, de 2020, decorrente da regulamentação da Lei Complementar nº 173, de 2020. Brasília, DF: SEPT, 2020. Disponível em: https://www.aneprem.org.br/wp-content/uploads/2020/06/nota_sei_no_4_2020_coaat_cgaci_srppsS_sprev_seprt-me.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. **Instrução Normativa Nº 4**, de 21 de dezembro de 2018. Dispõe sobre os métodos de financiamento a serem utilizados nas avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social (RPPS). Brasília, DF: SPrev, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2019/08/INSTRUCAO-NORMATIVA-SPREV-MF-no-04-de-21dez-2018-republicada-no-DOU-de-26.08.2019.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instruções de Procedimentos Contábeis: IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS.** Brasília, DF: STN, 2018. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/legislacao/tipolegisl/ipc14.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 8. ed. Brasília, DF: STN, 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)**. Brasília, DF: STN, 2022. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp-deracao/2022/114?ano_selecionado=2022. Acesso em: 20 maio 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 9, de 3 de dezembro de 2008.** Dispõe sobre as contas anuais prestadas pelos dirigentes das autarquias, fundações, fundos previdenciários e consórcios públicos municipais. Belo Horizonte, MG: TCE-MG. 2008. Disponível em: https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/977179. Acesso em: 21 nov. 2022.