



**IV CONGRESSO INTERNACIONAL
DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS
E QUALIDADE DO GASTO
NO SETOR PÚBLICO**

05, 06 e 07 de Novembro de 2014 | Brasília/DF

**Mensuração e Evidenciação dos
Passivos: déficit atuarial e
provisões**

Profa. Diana Vaz de Lima
Universidade de Brasília

Brasília, 7 de novembro de 2014.

Agradecimentos e homenagens



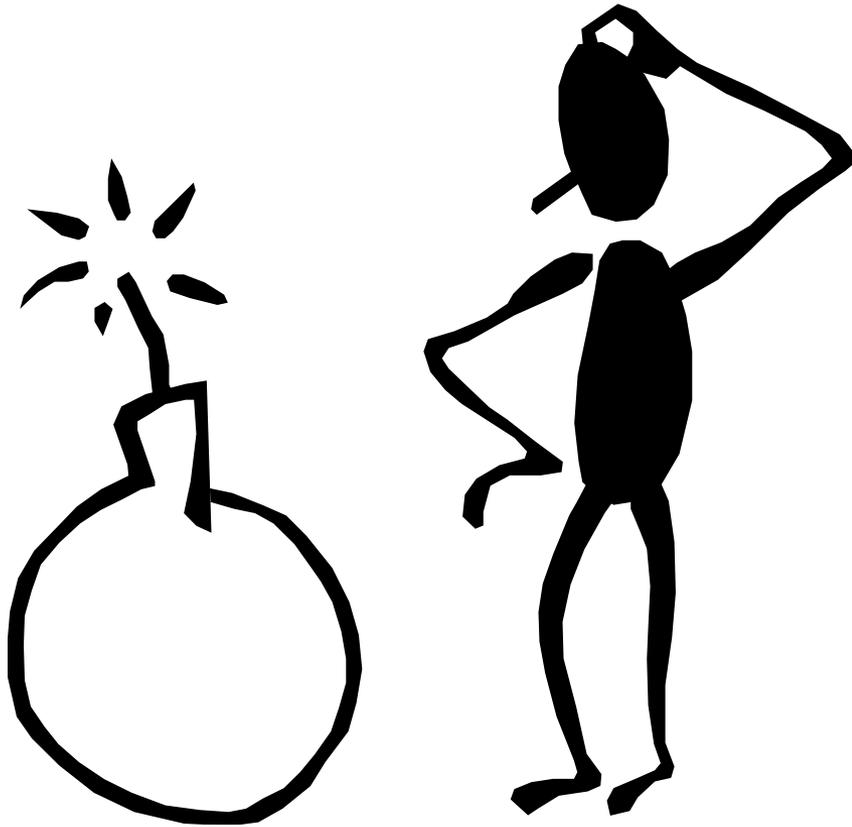
“Um País se faz com homens, livros e amigos”

Preciso registrar?

- Há muita controvérsia quanto ao registro do Passivo Atuarial nas contas públicas brasileiras, basicamente em função de três fatores:



Vai explodir?



- Normalmente se tratam de valores absurdamente altos, deixando as contas do Governo com passivo a descoberto (*em resumo, se vender tudo o que tem não consegue pagar o que deve!*)

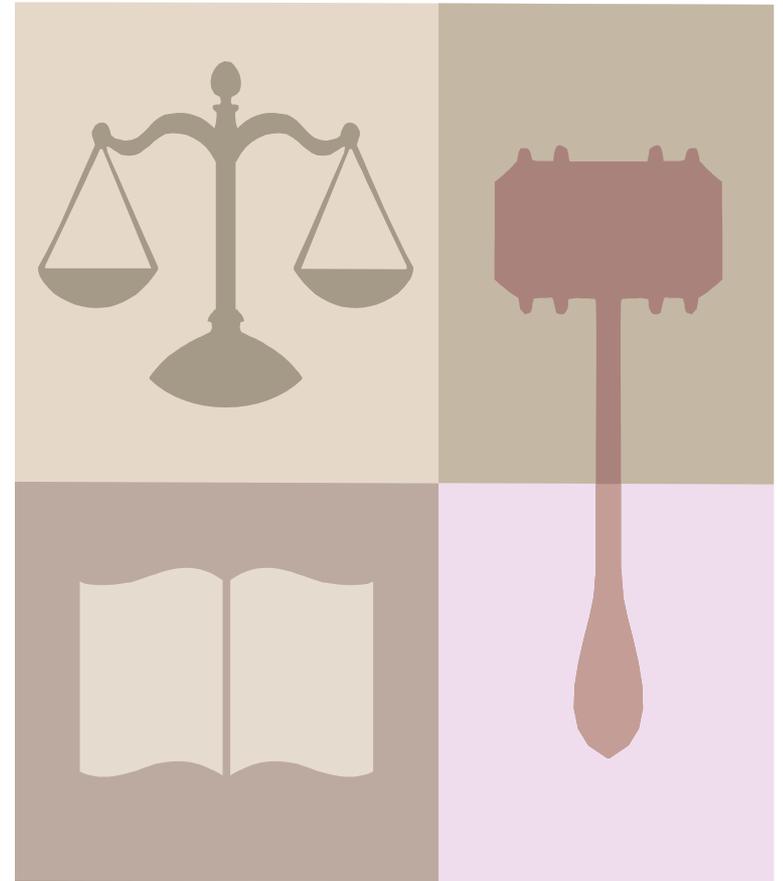
Posso confiar?

- A crítica é que existe limitação nas estimativas projetadas, normalmente o banco de dados da unidade gestora de previdência é defasado, resultando em valores pouco confiáveis.



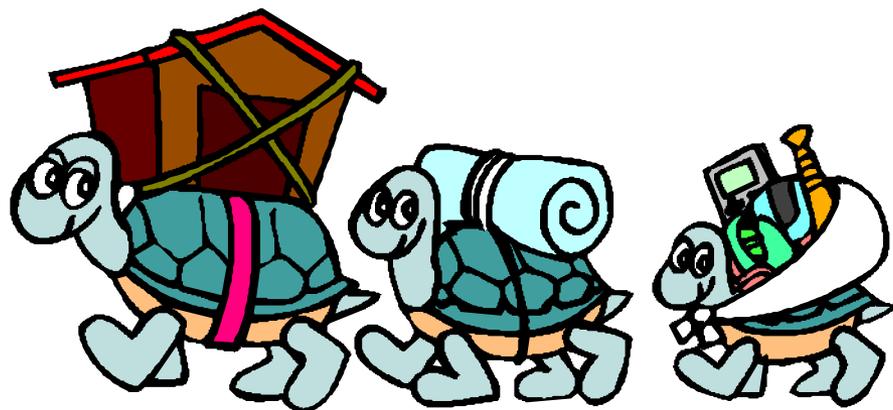
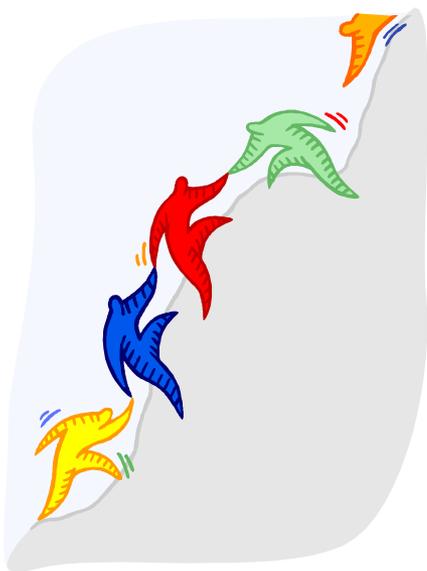
Questão legal?

- No caso do Governo Federal, o argumento é que há um vácuo no arcabouço legislativo da União que defina, entre outras questões, o modelo de financiamento do RPPS dos servidores públicos federais no contexto da Constituição Federal, para que efetivamente se proceda integralmente à gestão previdenciária.

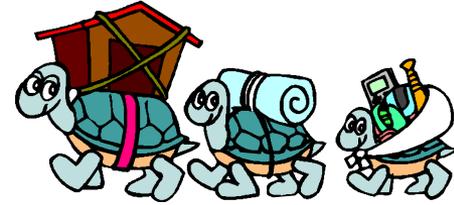


Correntes de pensamento

Há duas correntes quando se trata da contabilização das finanças previdenciárias: uma que defende o reconhecimento de um passivo para o Governo, e outra que é contrária a ideia.

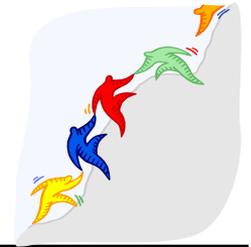


Corrente contrária ao registro



- Os programas previdenciários não são transações de trocas contratuais, de modo que os futuros beneficiários não podem reclamar caso o Governo reduza o nível de transferência de renda para essa camada populacional.
- Com o envelhecimento populacional, muitas reformas acabam por alterar a situação previdenciária do passado como forma de garantir a sustentabilidade financeira desse tipo de programa governamental.

Corrente favorável ao registro



- Apesar de não haver um acordo formal entre Governo e sociedade sobre o cumprimento de critérios preestabelecidos, qualquer mudança desestabiliza o Sistema, seja do ponto de vista político, econômico ou social.
- A previdência social brasileira é de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201 da CF de 1988).



O QUE DIZ A TEORIA CONTÁBIL?

Quando a entidade tem um passivo?

- a) Há uma obrigação presente (legalmente formalizada ou não) como resultado de evento passado;
- b) É provável que será necessária uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para liquidar a obrigação;
- c) Uma estimativa confiável do montante da obrigação possa ser feita.

Se qualquer uma dessas condições não for satisfeita, o passivo não deve ser registrado.



Passivo *versus* Provisões

- A diferença das provisões para com outros passivos é a incerteza sobre a periodicidade ou quantia dos futuros dispêndios que serão exigidos na liquidação (MCASP, 2013).
- As provisões são constituídas com base em estimativas pelos prováveis valores de reconhecimento para os passivos (NBC T 16.10)

Provisões: critérios de mensuração

- Quando o efeito do valor do dinheiro no tempo for **material**, o valor da provisão deve ser registrado pelo valor presente dos desembolsos esperados para liquidar a obrigação (IPSAS 19, item 53).





Premissas a serem consideradas

- Não existe acurácia nos procedimentos de mensuração, uma vez que nenhum instrumento de mensuração é livre de imperfeições técnicas e, conseqüentemente, toda mensuração passa a ser um processo de aproximação (estimação de um valor) (Mattessich, 1971).
- A premissa geral é que o número final obtido representa a melhor aproximação do verdadeiro valor monetário.



Mensuração em unidades monetárias

- Uma característica forte da Ciência Contábil é que a mensuração em unidades monetárias se presta como meio útil de atribuir um significado comum a diferentes objetos ou eventos.
- Todos os métodos são *proxies*, ou aproximações, tentativas de reprodução, por caminhos diferentes, sejam aplicáveis aos ativos, sejam aplicáveis aos passivos, a exemplo dos procedimentos de depreciação, reavaliação e impairment.



Existência de risco

- Uma vez que o futuro é incerto, sempre haverá o risco de não ocorrência das expectativas.
- Isso é uma realidade, principalmente em se tratando de previdência.

Provisões: critérios de evidenciação

De acordo com a IPSAS 19, itens 97 e 98, quando se tratar da constituição de uma provisão, as seguintes informações devem ser evidenciadas:

- a) o valor contábil no início e no final do período;
 - b) as provisões complementares feitas no período, incluindo aumentos nas provisões existentes;
 - c) os montantes utilizados (isto é, incorridos e imputados contra a provisão) durante o período;
 - d) as quantias não utilizadas revertidas durante o período;
-

Provisões: critérios de evidenciação

- e) o aumento durante o período no valor descontado a valor presente proveniente da passagem do tempo e do efeito de alguma alteração na taxa de desconto;
- f) uma breve descrição da natureza da obrigação e a periodicidade prevista de qualquer saída resultante de benefícios econômicos ou potencial de serviços;
- g) uma indicação das incertezas sobre o valor ou a periodicidade destas saídas. Quando for necessário fornecer informação adequada, a entidade deve evidenciar as principais premissas feitas a respeito dos eventos futuros;
- h) o montante de algum reembolso previsto, declarando o valor de qualquer ativo reconhecido para tal reembolso.



Provisão Matemática Previdenciária

- Representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente. Da mesma forma de uma provisão qualquer, deve cumprir os requisitos necessários ao seu reconhecimento, ou seja, deve existir uma obrigação presente e a necessidade de recursos para honrar essa obrigação.
- Uma característica importante é que sempre será constituída enquanto houver adesões ao regime próprio de previdência, ou enquanto forem mantidas as adesões já existentes.



Critério de mensuração

- Para a contabilização provisão previdenciária deve haver um estudo técnico desenvolvido com base nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, denominado avaliação atuarial, cujo objetivo principal é estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos no plano.
- A base de cálculo da provisão matemática é a avaliação atuarial inicial e suas respectivas atualizações.



Critério de reconhecimento

- A provisão matemática previdenciária deve ser reconhecida no momento do fato gerador, o qual ocorre com a emissão das avaliações atuariais, base para o processo de mensuração de seu registro.
- Portanto, não há que se falar em necessidade de arcabouço legislativo para que se defina o modelo de financiamento e que efetivamente se proceda integralmente à gestão previdenciária.

Critério de Evidenciação

- O passivo atuarial do regime próprio de previdência deve ser evidenciado no Balanço Patrimonial da unidade gestora e do seu ente patrocinador, e será representado pelas reservas matemáticas previdenciárias correspondentes aos compromissos líquidos do plano de benefícios, que serão registradas no Passivo Não Circulante.
- Portanto, a constituição da provisão previdenciária e a sua atualização *serão feitas com base no valor líquido do plano*, apurado pela diferença entre a projeção dos benefícios a serem pagos aos segurados e entre a projeção das contribuições previdenciárias a serem recebidas.

Passivo atuarial: valor líquido!

- É preciso ficar claro que a constituição da provisão previdenciária e a sua atualização são feitas com base no valor líquido do plano, apurado pela diferença entre a projeção dos valores dos benefícios a serem pagos aos segurados e entre a projeção dos valores das contribuições previdenciárias a serem recebidas, todos apresentados a valor presente:

PROJEÇÃO DE BENEFÍCIOS

(-) PROJEÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES + OUTRAS FONTES

= PASSIVO ATUARIAL



Passivo atuarial *versus* Déficit Atuarial

- O resultado atuarial corresponde à diferença entre o Passivo Atuarial (Reservas Matemáticas Previdenciárias) e o Ativo Real Líquido (recursos financeiros já acumulados pelo RPPS, bens que possam ser convertidos em dinheiro e créditos a receber do ente federativo, devidamente reconhecidos, contabilizados e parcelados).
- Caso o Passivo Atuarial seja superior ao Ativo Real Líquido do RPPS, haverá um “déficit atuarial” a ser equacionado. Caso o Ativo Real Líquido seja superior ao Passivo Atuarial, haverá um “superávit atuarial”, devendo ser especificada a sua destinação (por exemplo, formação de uma reserva de contingência).



Estados e Municípios

- Estados e Municípios com unidades gestoras de previdência própria constituídas vêm registrando obrigatoriamente o passivo atuarial desde o ano de 2007, visando o recebimento do CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária.
- Contudo, o mesmo não acontece com o Governo Federal, apesar de manter regime próprio de previdência social e das ressalvas apontadas pelo Tribunal de Contas da União. Uma explicação, em parte, refere-se ao fato de a União ainda não ter estruturado sua unidade gestora de RPPS.

Situação do Governo Federal

A partir da análise dos grupos de contas evidenciados nos balanços patrimoniais no BGU no período de 2004 a 2013, verificou-se que em nenhum dos anos analisados foi constatado o registro da PMP, conforme Tabela 1.

Tabela 1

BALANÇO PATRIMONIAL

R\$ bilhões

ATIVO	dez/13	dez/12	dez/11	dez/10	dez/09	dez/08	dez/07	dez/06	dez/05	dez/04
ATIVO REAL	4.581,4	3.964,6	3.879,0	3.333,1	2.810,8	2.263,2	2.141,5	1.865,1	1.856,9	1.594,3
Total do Ativo	4.581,4	3.964,6	3.879,0	3.333,1	2.810,8	2.263,2	2.141,5	1.865,1	1.856,9	1.594,3
PASSIVO	dez/13	dez/12	dez/11	dez/10	dez/09	dez/08	dez/07	dez/06	dez/05	dez/04
PASSIVO REAL	3.399,0	3.203,2	2.997,3	2.752,2	2.460,5	1.807,0	1.925,7	1.775,1	1.653,9	1.499,4
Provisão Matemática Previdenciária - RPPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	1.182,5	761,4	881,7	580,8	350,3	456,2	215,8	90,0	202,9	94,9
Total do Passivo	4.581,4	3.964,6	3.879,0	3.333,1	2.810,8	2.263,2	2.141,5	1.865,1	1.856,9	1.594,3

Fonte: Elaboração própria (dados da CGU - Prestações de contas do Presidente da República de 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

Tabela 2

BALANÇO ATUARIAL (União - Consolidado - Todos os Poderes - Grupo Aberto)

R\$ bilhões

ATIVO	dez/13	dez/12	dez/11	dez/10	dez/09	dez/08	dez/07	dez/06	dez/05	dez/04
Vr. Presente Atuarial das Contribuições	361,6	423,0	556,3	103,9	101,5	114,6	98,7	68,1	73,3	76,4
Sobre Salários	291,8	359,3	474,1	69,3	70,5	84,0	75,1	51,4	55,2	50,9
Sobre Benefícios	69,9	63,7	82,1	34,6	31,0	30,7	23,7	16,7	18,1	25,5
Déficit Atuarial	1.115,9	1.251,5	1.107,1	706,9	618,7	552,8	425,1	362,8	357,5	352,9
Total	1.477,5	1.674,5	1.663,4	810,8	720,2	667,4	523,8	430,8	430,8	429,2
PASSIVO	dez/13	dez/12	dez/11	dez/10	dez/09	dez/08	dez/07	dez/06	dez/05	dez/04
Vr. Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	528,1	504,0	465,7	513,8	455,0	429,9	302,4	265,6	271,3	248,9
Aposentadorias	350,5	326,8	305,4	283,0	254,4	242,6	176,1	155,2	159,6	145,6
Pensões	177,6	177,2	160,3	230,8	200,6	187,3	126,3	110,3	111,7	103,2
Vr. Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	949,4	1.170,5	1.197,7	297,0	265,2	237,6	221,4	165,2	159,5	180,3
Aposentadorias	718,7	861,4	890,6	237,2	213,2	189,4	178,4	134,3	129,6	146,5
Pensões	230,7	309,1	307,1	59,8	52,0	48,2	43,0	30,9	29,9	33,8
Total	1.477,5	1.674,5	1.663,4	810,8	720,2	667,4	523,8	430,8	430,8	429,2

Fonte: Elaboração própria (dados da CD - Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006 a 2015).

Tabela 3

BALANÇO PATRIMONIAL (após a contabilização da provisão matemática previdenciária do RPPS)

R\$ bilhões

ATIVO	dez/13	dez/12	dez/11	dez/10	dez/09	dez/08	dez/07	dez/06	dez/05	dez/04
ATIVO REAL	4.581,4	3.964,6	3.879,0	3.333,1	2.810,8	2.263,2	2.141,5	1.865,1	1.856,9	1.594,3
Total do Ativo	4.581,4	3.964,6	3.879,0	3.333,1	2.810,8	2.263,2	2.141,5	1.865,1	1.856,9	1.594,3
PASSIVO	dez/13	dez/12	dez/11	dez/10	dez/09	dez/08	dez/07	dez/06	dez/05	dez/04
PASSIVO REAL	3.399,0	3.203,2	2.997,3	2.752,2	2.460,5	1.807,0	1.925,7	1.775,1	1.653,9	1.499,4
Provisão Matemática Previdenciária - RPPS	1.115,9	1.251,5	1.107,1	706,9	618,7	552,8	425,1	362,8	357,5	352,9
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	66,6	-490,1	-225,4	-126,0	-268,3	-96,6	-209,2	-272,8	-154,5	-257,9
Total do Passivo	4.581,4	3.964,6	3.879,0	3.333,1	2.810,8	2.263,2	2.141,5	1.865,1	1.856,9	1.594,3

Fonte: Elaboração própria (dados da CGU - Prestações de Contas do Presidente da República de 2004 a 2013; e da CD - PLDO's de 2006 a 2015).

Comparativo do Patrimônio Líquido da União



Tabela 4

Exemplos de contas governamentais estrangeiras que evidenciam o passivo atuarial

	bilhões			
	EUA 2011-2012 (USD)	Reino Unido 2010-2011 (£)	Canadá 2011-2012 (CAD)	Comissão Europeia 2011 (€)
ATIVO TOTAL	2.748	1.228	371	138
PASSIVO TOTAL	-18.849	-2.421	-921	-171
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-16.101	-1.193	-550	-34
PASSIVO ATUARIAL	-6.274	-960	-204	-31

Fonte: Elaboração própria (conforme Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2012, pag. 383).



Soluções (?) encontradas no Brasil

- Dada a repercussão do registro do passivo atuarial nas contas públicas brasileiras, houve pressão para que se buscasse alternativas para que esse registro fosse viabilizado de forma a onerar o menos possível a situação patrimonial dos Governos que optaram por constituir um regime próprio de previdência social, a exemplo da técnica de segregação da massas e do registro do déficit equacionado.

Segregação de massas

- É uma forma de equacionamento do déficit atuarial alternativa ao plano de amortização por meio de alíquotas suplementares ou aportes periódicos, especialmente indicada quando se tratar de um déficit muito elevado, que resulte em alíquotas cuja efetivação apresente-se inviável.
- Consiste, segundo o modelo admitido pela Portaria MPS nº 403/2008, na separação dos segurados do RPPS em dois grupos distintos, a partir do estabelecimento de uma data de corte que tome como base a data de seu ingresso no ente federativo: Plano Financeiro e Plano Previdenciário



Plano Financeiro *versus* Previdenciário

- Na segregação, os segurados mais “antigos” e os beneficiários de aposentadorias e pensões já concedidas são alocados ao “Plano Financeiro”, que representa um grupo “fechado” e em extinção, enquanto os segurados mais “jovens” e todos os novos segurados que vierem a ser admitidos são alocados ao “Plano Previdenciário”.
- O Plano Financeiro fica sendo de responsabilidade da fonte tesouro, enquanto o Plano Previdenciário é capitalizado para garantir o benefício da massa de segurados.



Gerenciamento de resultados (?)

- Dependendo do ano corte para segregação da massa, pode haver uma redução da contribuição patronal de 22% para 11%, desonerando o limite de gastos de pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Por outro lado, mesmo tendo o ente federado a obrigação de assumir o pagamento dos benefícios previdenciários da massa “mais antiga”, dependendo do ano do corte a repercussão desse pagamento no “caixa” pode se dá anos depois.



Registro do déficit equacionado

- No caso de a avaliação indicar déficit atuarial, deverá ser apresentado no parecer atuarial o plano de amortização para o seu equacionamento, que deverá estabelecer o prazo máximo de 35 anos para que sejam acumulados os recursos necessários para cobertura desse déficit atuarial.
- A Portaria MPS 403, art. 19, estabelece que havendo uma lei na qual o ente federativo assuma o déficit atuarial, o mesmo pode ser indicado como plano de amortização no parecer atuarial.

Efeito do registro do déficit equacionado

- Na prática, o atuário registra esse “compromisso” no plano de amortização do parecer atuarial, cujo valor entra reduzindo o passivo atuarial apurado, fazendo com que o déficit “deixe de existir”, ou seja drasticamente reduzido, uma vez que há um compromisso legal pelo seu equacionamento.
- Alguns contadores mais conservadores vêm mantendo o valor do déficit atuarial em notas explicativas, mas alguns observadores mais atentos têm ligado para os Estados e Municípios perguntando se não existe mais déficit atuarial, levando-nos a concluir que o usuário da informação contábil está sendo prejudicado.

Impacto na apuração de custos

- Não há dúvida que as despesas patronais compõem a apuração de custos na mesma medida que as demais despesas e encargos trabalhistas, porque os servidores ativos contribuem para a geração de benefícios econômicos e sociais das entidades públicas.
- Contudo, o pagamento de aposentadorias e pensões referem-se a valores que representaram custos quando estes servidores estavam contribuindo para a geração dos benefícios na entidade, portanto, entendo que na situação atual não devem compor a atual estrutura de custos.

Impacto na apuração de custos

- Com a técnica da segregação das massas, no plano financeiro o ente federado acaba por assumir o pagamento atual dos servidores inativos e de alguns servidores ativos mais “antigos” que ainda vão se aposentar. Entendo que deve haver uma distinção para que a apuração de custos possa contemplar as contribuições patronais desses últimos na estrutura de custos da entidade.
- No plano previdenciário, fica claro que a estrutura de custos será afetada pelas contribuições patronais vertidas ao plano.



IV CONGRESSO INTERNACIONAL
DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS
E QUALIDADE DO GASTO
NO SETOR PÚBLICO

05, 06 e 07 de Novembro de 2014 | Brasília/DF

Mensuração e Evidenciação dos Passivos: déficit atuarial e provisões

Profa. Diana Vaz de Lima
Universidade de Brasília

Brasília, 7 de novembro de 2014.