

Revista da CGU

Brasília • Volume 8 • Nº 12 • Jan/Jun 2016



Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 8 • Nº 12 • Jan/Jun 2016

Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União

Torquato Jardim

Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Francisco Eduardo de Holanda Bessa

Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Júnior

Ouvidor-Geral da União

Waldir João Ferreira da Silva Júnior

Corregedor-Geral da União

Claudia Taya

Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

Revista da CGU / Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
Semestral

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905– Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Índice

Marco normativo anticorrupção: desafios para implantação de compliance

Anti-corruption regulatory framework: challenges for implementation of compliance

Veruska Sayonara de Góis
Antônia Edneuma dos Santos
Ianara Maressa Macedo da Rocha

229

Modelo organizacional do controle interno do Poder Executivo Federal: uma breve análise das propostas de emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional

Organizational model of the internal control of the Federal Executive Power: a brief review of proposed amendment to the Constitution pending in the National Congress

Djalma Peçanha Gomes
Elcio Gustavo Benini

247

Reconhecimento de haveres e obrigações a longo prazo decorrentes da contagem recíproca de tempo de contribuição

Recognition of assets and liabilities arising from long-term count mutual of timework for retirement purposes

Marcial Ramão Perez
Ducineli Régis Botelho

275

Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a tendência de despesas públicas do estado de Santa Catarina: evidências no período 1995-2010 segundo critérios da OCDE

Effects on the Fiscal Responsibility Act on the trend of public expenses of the state of Santa Catarina: evidences of the period 1995-2010 according to the criteria of OCDE

Leandro Morais de Morais
Ernesto Fernando Rodrigues Vicente
Gueibi Peres Souza

311

Combate à corrupção e aprimoramento da gestão: a dualidade do controle interno no Brasil

Fight against corruption and improve management: the duality of internal control in Brazil

Cesar Augusto Marx

351

Reconhecimento de haveres e obrigações a longo prazo decorrentes da contagem recíproca de tempo de contribuição*

Recognition of assets and liabilities arising from long-term count mutual of timework for retirement purposes

Marcial Ramão Perez**
Ducineli Régis Botelho***

Resumo

O tema compensação financeira entre os regimes de previdência social está previsto na Emenda Constitucional n. 20, de 1998, que incluiu no artigo 201 da Constituição Federal a disposição de que, para efeito de aposentadoria do trabalhador, é assegurada a contagem recíproca de tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, hipótese em que os regimes de previdência social se compensarão financeiramente. Mediante uma análise crítica e descritiva sobre o conteúdo da legislação e dos procedimentos contábeis aplicáveis, tratou-se de avaliar a oportunidade que estes normativos e instrumentos legais, em especial a Certidão de Tempo de Contribuição, oferecem ao reconhecimento das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Regime Próprio de Previdência Social do setor público federal e no Regime Geral de Previdência Social, bem como, a utilização destes instrumentos por um e outro regime. Os resultados sinalizam que valores a pagar e a receber, a longo prazo, a título de compensação previdenciária não estão sendo evidenciados nas Demonstrações Financeiras destas entidades. Constatou-se, também, que normativo dedicado a reger as avaliações e reavaliações atuariais nos regimes próprios de previdência, veda o cômputo de valores a receber em virtude da compensação financeira nas estimativas de Provisões Matemáticas Previdenciárias de regimes que não operacionalizam a Compensação Previdenciária com o INSS, o que é incompatível com o princípio contábil da integridade.

Palavras-chaves: Contagem Recíproca; Previdência Social; Provisões Matemáticas.

Abstract

The financial compensation between pension systems introduced by Constitutional Amendment no.20 of 1998, which included in article 201 in the Brazilian Constitution, ensures the reciprocal counting of employment period between the public sector and the private initiative for retirement purposes. This is a precondition for the pension systems make financial compensation. Through a critical and descriptive analysis about the content of legislation and the accounting procedures, we tried to identify the opportunity that these regulatory and legal instruments - including the law of contribution time transfer between social security systems - provides to the recognition of Mathematical Social Security Provisions. The results indicate that the amounts

payable and receivable in the long term of this financial compensation are not being disclosed in the accounting statements of these entities. We also evidenced that the legal rules applicable to actuarial valuations in the pension systems of public employees prohibits the accounting for receivables from reciprocal count on the calculation of the mathematical provisions of social security social on social security systems that do not sign the law of financial compensation, which is incompatible with the accounting principle of integrity.

Keywords: Reciprocal Count; Social Security; Mathematical Reserves.

* *Artigo enviado em 26/02/2016 e aceito em 07/06/2016.*

** Bacharel em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica - SP (1990). Especialista em Auditoria Financeira pela Universidade de Brasília - UnB (2015). Analista de Finanças e Controle na Controladoria Geral da União (CGU) desde julho de 2005.

*** Prof^a. Adjunta do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília.

I. Introdução

I.1 Contextualização

Segundo o Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União (TCU) (2015) sobre as contas do Governo da República - Exercício 2014, a função Previdência Social foi a que representou a maior parcela das despesas primárias da União no exercício: 39%. Esse valor alcança tanto os gastos com o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto os gastos com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do setor público federal e somam algo em torno de R\$ 495 bilhões (Idem, 2015)¹.

Além disso, estudos e pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2008) apontam para um aumento da expectativa de vida do brasileiro simultaneamente a uma redução na taxa de fecundidade. De forma objetiva, é uma tendência a diminuição de agentes contribuintes para um número cada vez maior de beneficiários na previdência social.

Nesse cenário, a ciência atuarial ganha importância na busca pela sustentabilidade dos regimes de previdência. A partir de dados e informações sobre as características biométricas, demográficas e econômicas do universo de segurados e beneficiários, a avaliação atuarial tem o propósito de subsidiar a estimativa do montante de recursos necessários ao pagamento de benefícios num horizonte de tempo futuro.

Hendriksen e Van Breda (2012, p. 449) afirmam que “como o salário final e a expectativa de vida futura do indivíduo são atualmente desconhecidos, o benefício de pensão² não pode ser mais do que uma estimativa”. Complementam os autores:

Essa estimativa precisará ser ajustada a cada período até que o indivíduo se aposente. Além disso, como a pensão está no futuro, o montante devido agora é o valor presente da quantia que se estima pagar, desde a aposentadoria até o óbito do indivíduo. Este montante também deve ser ajustado pela probabilidade de que o indivíduo continue na empresa [no regime] até atingir a idade de aposentadoria. Os cálculos desses benefícios são feitos por profissionais [...] conhecidos como atuários (Idem, p. 449).

A avaliação atuarial será tanto mais precisa quanto mais fidedignas forem as informações sobre as obrigações de pagamento assumidas pelo regime previdenciário. Da mesma forma, o conhecimento sobre haveres e recebíveis corroborará para uma adequada estimativa da necessidade de financiamento de recursos para liquidação desses compromissos. Essas informações devem ser providas por um sistema contábil igualmente adequado e suficiente, de modo a tornar o processo de gerenciamento de necessidades de recursos do regime de previdência o mais efetivo possível.

1 Um incremento de 11% em relação aos 446,1 bilhões de reais anotados no ano de 2013 (Idem, 2015).

2 Pensão aqui deve ser entendida como gênero das espécies “aposentadorias” e “pensões”.

Gushiken et al. (2002, p. 94-95) chamam as obrigações de Custo Previdenciário, ao passo que remetem à carga contributiva (contribuições previdenciárias – patronal e a cargo dos empregados; ou, o poder público e os servidores) a determinação da necessidade de financiamento de recursos para liquidação dos compromissos. Embora façam analogia aos RPPS, alertam sobre a clareza e a transparência que devem ser dispensadas à identificação dos componentes mais importantes do Custo Previdenciário com vistas a “facilitar [...] uma discussão franca e aberta sobre a forma mais adequada e justa de financiar cada um dos seus vários elementos”. Concluem ao apontar que entre as “fontes de financiamento do regime próprio” está a “Compensação Financeira, se o saldo for positivo” (Idem, p. 95).

A busca pelo equilíbrio nas contas dos sistemas previdenciários apresenta-se ainda mais oportuna visto que são os entes instituidores de RPPS, em último caso, os responsáveis por suportar eventuais insuficiências financeiras para o pagamento de benefícios, o mesmo valendo para o Tesouro Nacional no caso de pagamento de benefícios do RGPS.

Art. 2º

(...)

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Medida Provisória n. 167, de 19/02/2004, convertida na Lei no 10.887, de 18/06/2004) (Brasil, 1998).

Art. 16

(...)

Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual (Brasil, 1991a).

A insuficiência financeira para o pagamento de benefícios administrados pelos regimes oficiais de previdência³ pode colocar em risco a credibilidade do sistema previdenciário do país. Por sua vez, a transferência de recursos do tesouro público para a cobertura de caixa nestes regimes, como consequência, pode comprometer a execução de outras políticas públicas igualmente necessárias e demandadas por qualquer um do povo, cidadão ou contribuinte.

1.2 Caracterização do Problema

Via de regra, as obrigações atribuídas aos regimes de previdência se resumem ao pagamento de benefícios.

³ São regimes oficiais de previdência aqueles organizados pelos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quanto aos haveres ou recebíveis, pode se mencionar as contribuições previdenciárias - suportadas pelos trabalhadores e pelos entes instituidores do regime (ou empregadores, no caso do RGPS) -, e os rendimentos financeiros decorrentes de ativos que o regime de previdência eventualmente detenha - imóveis, investimentos, aplicações financeiras etc. Contudo, em relação aos regimes oficiais de previdência social, há que se considerar, ainda, a contagem recíproca por tempo de contribuição para fins de concessão da aposentadoria.

A longo prazo, as informações pertinentes à compensação previdenciária são determinantes à precisão da avaliação atuarial. Guimarães (2012) alerta para o fato de que uma estimativa inadequada dos haveres e obrigações decorrentes da contagem recíproca de tempo de contribuição afeta a determinação do passivo atuarial do regime e, conseqüentemente, o Equilíbrio Financeiro e Atuarial, princípio consagrado nos art. 40 e 201 da Constituição Federal.

A respeito da contagem recíproca de tempo de contribuição, a Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata da Seguridade Social, adota os seguintes comandos:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial

(...)

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição [...] hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei (Brasil, 1988).

A norma federal garante ao trabalhador que os períodos contributivos nos diferentes regimes aos quais esteve vinculado serão considerados para fins de concessão da aposentadoria. Ainda, estabelece que os regimes de previdência, nestes casos, se compensarão financeiramente, de modo que aquele que concedeu o benefício (regime instituidor) não seja onerado pelo reconhecimento de tempo de contribuição do trabalhador a outro regime (regime de origem).

A cada nova concessão de benefício elegível à compensação surge, no regime que o instituiu, um direito, um recebível, um crédito correspondente à fração que o tempo proveniente do regime de origem representar no cômputo total de tempo considerado para a concessão do benefício. Da mesma forma, surge, no regime de origem (aquele ao qual o trabalhador esteve vinculado), uma obrigação, um débito correspondente a essa mesma fração.

Assim como fazem os bancos que diariamente compensam cheques entre si, também a compensação entre os regimes previdenciários tem o intuito de mitigar fluxos desnecessários de pagamentos. A proposta é a realização de um pagamento único - e pelo seu valor líquido - a ser efetivado por aquele regime que, consideradas as indenizações recíprocas, se apresente devedor no encontro de contas a ser realizado mensalmente.

As Figuras 1 e 2, a seguir, servem para melhor entender esse processo de indenizações recíprocas e pagamentos pelo valor líquido, respectivamente, antes e após o encontro de contas,⁴ ambos, abordados sob a ótica do regime instituidor do benefício, quer seja o Regime Geral de Previdência Social, ou um Regime Próprio de Previdência Social.

Figura 1 – RPPS – regime instituidor

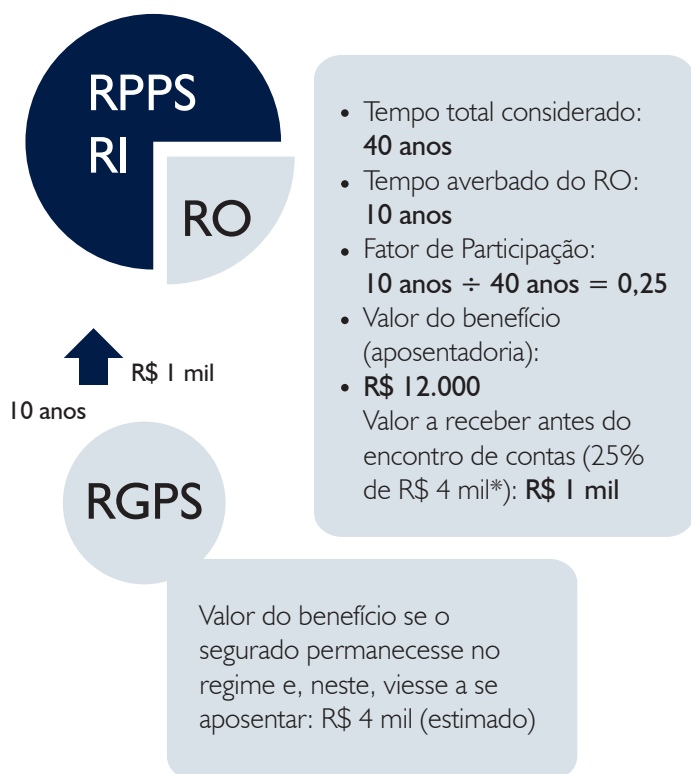


Figura 2 - RGPS - Regime Instituidor



*A base de cálculo deve ser o benefício de menor valor, considerados o benefício efetivamente concedido e o que o segurado teria se permanecesse no Regime de Origem.

Fonte: elaborado pelo autor

Se considerarmos nestes exemplos que o regime próprio seja o mesmo, o valor líquido a pagar, após o encontro de contas, seria de R\$ 400,00 em favor do RPPS, resultante da anulação dos débitos recíprocos (R\$ 1.000 - R\$ 600,00).

Importante mencionar, antes da contagem recíproca de tempo de contribuição, e da decorrente compensação financeira entre o regime instituidor do benefício e o regime de origem, há que se formalizar a transferência do tempo contributivo entre estes. A Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) é o instrumento hábil e legal para a transferência do tempo de contribuição do trabalhador entre os regimes previdenciários pelos quais tenha transitado. A Portaria MPS n. 154/2008, que dispõe sobre as regras de emissão, validação

4 As “indenizações antes do encontro de contas” são os valores a pagar em razão de determinado benefício; já os “pagamentos pelo valor líquido” representam o valor a saldar pelo regime que, considerada a multiplicidade e reciprocidade de indenizações, se apresente devedor após a compensação destas mesmas indenizações.

e averbação de CTC, vincula que a mesma comporte informações, ao menos em parte, determinantes ao reconhecimento dos eventos decorrentes da contagem recíproca de tempo de contribuição.

A questão desta pesquisa volta-se justamente a isso: as informações trazidas pela CTC servem ao propósito de suprir as bases de dados do RPPS da União e do RGPS de modo a subsidiar os respectivos sistemas contábeis no reconhecimento de haveres e obrigações a longo prazo decorrentes da contagem recíproca de tempo de contribuição?

A avaliação dos critérios e requisitos para emissão e recepção da CTC, amparada pela legislação aplicada à compensação financeira entre os regimes – e pelas normas contábeis aplicadas ao setor público –, bem como, pela teoria contábil pertinente ao reconhecimento de passivos, provisões, passivos contingentes e ativos contingentes, robustece a hipótese de que a contagem recíproca de tempo de contribuição para fins de aposentadoria trata-se de um tema premente de novas abordagens, e de pesquisas e estudos mais específicos.

1.3 Justificativa

Não obstante a previsão do necessário equilíbrio financeiro e atuarial e da observação às normas gerais de contabilidade e atuária, previstos na Constituição Federal e na Lei N. 9.796/1999, também a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) impõe a todos os entes federativos que publiquem, em seus demonstrativos obrigatórios anuais, as avaliações financeiras e as projeções atuariais de seus regimes de previdência social, de modo a evidenciar que os critérios de equilíbrio financeiro e atuarial estejam sob controle. Trata-se de uma estimativa com impacto no patrimônio da entidade e, como tal, e em obediência às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (Nbcasp) e às normas aplicáveis à administração contábil, financeira e atuarial dos RPPS, deve ser adequadamente registrada e evidenciada no sistema contábil da entidade ou fundo de previdência social.

Neste contexto, a contribuição desta pesquisa é trazer à baila que a contagem recíproca de tempo de contribuição para fins de aposentadoria, quando adequadamente tratada pelos sistemas de informações, procedimentos contábeis e controles internos das entidades gestoras dos regimes de previdência, pode se tornar imprescindível às avaliações financeiras e atuariais. Ainda, o oportuno registro contábil de cada novo evento de contagem recíproca se apresenta coerente com a dinâmica do processo de determinação das necessidades de financiamento de recursos, e com a própria dinâmica atuarial, que deve ser periodicamente realizada, avaliada, bem como suportada por uma base de dados atualizada e confiável.

A importância da correção das informações cadastrais relativas aos segurados do regime previdenciário é ratificada por Gushiken *et al.* (2002, p. 105-107): “Quanto mais a base cadastral expressar a real condição dos servidores e suas características, mais merecedores de crédito serão os resultados do cálculo atuarial”. Os autores elencam determinadas informações que devem, e porque devem compor a base cadastral e chamam

a atenção, em especial, àquelas com finalidade de compensação financeira entre os regimes, estando o segurado ainda na condição de trabalhador ativo:

PERMITIR A DETERMINAÇÃO DA PROVÁVEL DATA DA APOSENTADORIA. É necessário também para a realização da compensação previdenciária. Deve ser registrado, não só o tempo de serviço ou de contribuição anterior, mas também os regimes (RGPS ou RPPS) a que esses tempos anteriores se referem. (Idem, p. 107) (adaptado).

O adequado registro dos eventos decorrentes da contagem recíproca de tempo de contribuição – conquanto prescindida do estabelecimento de um fluxo de informações entre os regimes – se apresenta determinante para a eficácia da própria celebração de Acordo de Compensação Previdenciária.⁵ Além disso, a observação ao princípio da oportunidade como norte ao reconhecimento dos eventos decorrentes da contagem recíproca; e a observação ao conceito, ou primazia, da valorização da essência econômica sobre a forma jurídica ou documental para fatos e eventos elegíveis ao registro contábil, conjugam para que a hipótese em estudo se materialize como uma boa prática contábil – e de gestão da informação – plena e legalmente aplicável aos regimes oficiais de previdência social.

Há um número restrito de estudos e pesquisas relativos à previdência social abordando a contagem recíproca de tempo de contribuição, podendo-se citar: Gushiken *et al.* (2002), Nogueira (2012), Fantinel (2003) e Guimarães (2012). Estes trabalhos, sem exceção, fazem menção à necessidade de provisionamento de valores em virtude da compensação financeira a ser reconhecido no passivo não circulante do balanço patrimonial das entidades de previdência social, bem como, do cômputo dos valores a receber nas estimativas atuariais.

Gushiken *et al.* (2002, p. 95) mencionam a compensação financeira como fonte de financiamento do regime, se o saldo for positivo; e chamam a atenção para a importância da base cadastral como fonte de informação para determinação da provável data da aposentadoria do servidor público (Idem p. 107). Quanto à CTC, no entanto, não a mencionam como fonte oportuna, primária, formal de dados e informações sobre o histórico de remuneração e tempo de contribuição anterior do servidor/trabalhador. Da mesma forma, não fazem alusão ao evento da averbação de CTC, que representa a expressa e manifesta pretensão do servidor/trabalhador de vir a se aposentar no regime ao qual esteja atualmente vinculado.

Nogueira (2012, p. 162-163) também relata sobre a importância da base cadastral para a apuração do custo previdenciário e para a estimativa de valores a receber em virtude da compensação previdenciária, contudo, não remete à CTC a oportunidade de criar *inputs* no cadastro de segurados ante o evento de averbação/recepção da certidão nos RPPS.

Fantinel (2003), ao tratar do papel do controle na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS,

⁵ Convênio de caráter facultativo celebrado entre o MPS e o ente federativo que, mediante o estabelecimento de um fluxo lógico de informações entre o RGPS e o regime próprio, visa a efetivação da compensação financeira.

citou o tempo de serviço passado,⁶ mas não fez menção literal à CTC (e dos dados do histórico previdenciário do trabalhador) como instrumento útil para o provisionamento de valores a receber a título de compensação previdenciária.

Guimarães (2012), embora trate da repercussão dos valores de créditos e débitos decorrentes da contagem recíproca de tempo de contribuição na avaliação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, e chame à atenção para os procedimentos de emissão e recepção de CTC com vistas a se evitar a duplicidade de contagem de um mesmo tempo de contribuição em regimes distintos,⁷ ou a contagem de tempos concomitantes (distintos no regime, mas coincidentes na época) como forma de se atingir a carência necessária para a aposentadoria,⁸ ainda assim, prescinde em tratar, diretamente, das provisões de benefícios a conceder em virtude da compensação financeira entre os regimes.

Portanto, não se identifica entre estes estudos um que aborde mais detalhadamente a oportunidade do reconhecimento de haveres e obrigações decorrentes da contagem recíproca do tempo de contribuição já a partir da averbação de CTC no regime previdenciário o qual trabalhador pretende se aposentar. A consistência e a completude da base cadastral de segurados previstas na Portaria MPS n. 403/2008, que dispõe sobre normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais, pode ser instrumentalizada pela CTC, desde que oportunamente reconhecida pelos sistemas de informação e contábil da entidade de previdência social.

2. Fundamentação teórica

Iudícibus et al. (2013) baseiam seus ensinamentos dedicados ao tratamento contábil sobre “benefícios a empregados” no Pronunciamento Técnico CPC 33 que, aprovado pela Deliberação CVM n. 600/2009, tornou-se aplicável às demais empresas por meio da Resolução n. CFC n. 1.193/2009. Resgatam os autores que o tratamento contábil pertinente ao encargo Benefícios a Empregados “não resulta necessariamente na contabilização de provisões, pode, por outro lado, resultar na geração de passivos genuínos, passivos contingentes e até mesmo ativos no balanço patrimonial da empresa patrocinadora” (Idem, p. 606).

6 Ver Portaria MPS n. 403/2008 - artigo 2º, inc. XVII.

7 Portaria MPS n. 154/2008, Art. 11. São Vedadas: II – a emissão de CTC para período que já tiver sido utilizado para a concessão de aposentadoria, em qualquer regime de previdência social;

8 Decreto 3.112/1999, Art. 5º A compensação financeira será realizada, exclusivamente, na contagem recíproca de tempo de contribuição não concomitante.

2.1 Principais Aspectos do Ativo e do Passivo

2.1.1 Ativo

Segundo o FASB (1976 *apud* Heindriksen e Van Breda, 2012, p. 285) um ativo deve possuir três características essenciais:

1. *Incorpora um benefício futuro provável que envolve a capacidade, isoladamente ou em combinação com outros ativos, de contribuir direta ou indiretamente à geração de entradas líquidas de caixa futuras.*
2. *Uma dada entidade pode conseguir o benefício e controlar o acesso de outras entidades a esse benefício.*
3. *A transação ou o evento originando o direito da entidade ao benefício, ou seu controle sobre o mesmo, já terá ocorrido.*

Hendriksen e Van Breda (2012, p. 286) consideram, no entanto, que apenas as duas primeiras características são determinantes para o reconhecimento do objeto como ativo em termos contábeis. Os autores complementam que direitos expirados não mais subsistem como ativo. E, ainda, que ativos devem produzir um benefício positivo, mesmo que com valor incerto. Prosseguem com a afirmação de que o controle sobre o ativo se traduz na certeza e na legalidade sobre os direitos que o ativo representa, tais como o poder de exploração, alienação, ou de indenização em razão da ação de terceiros. Em todos os casos, sustentados pela preservação do contrato, ou pelos poderes de coerção dos termos do contrato (Aquino e Cardoso, 2009).

Lima, Santana e Guedes (2009, p. 21) esclarecem que, para o reconhecimento do ativo, além da verificação sobre as características próprias, deve-se, também, analisar:

A materialidade, no que diz respeito à expressividade do valor; a probabilidade de ocorrência, relacionada à incerteza com que o benefício econômico irá ocorrer; e a confiabilidade da avaliação, pois a mensuração deve ser confiável para o reconhecimento.

Para Ludícibus (2009, p. 123) “é tão importante o estudo do ativo que poderíamos dizer que é o capítulo fundamental da Contabilidade, porque à sua definição e mensuração está ligada a multiplicidade de relacionamentos que envolvem receitas e despesas”. Para o autor, conquanto o real entendimento da natureza do que é ativo permanece crítico, “ativo é ativo, independentemente de pertencer, por uma ou por outra classificação, a este ou àquele grupo”.

A dificuldade para uma definitiva conceituação de ativo é percebida contrapondo-a com a definição de passivo. O passivo representa as obrigações, decorrentes de eventos passados, as quais a entidade não se pode eximir, e que devem ser liquidadas em data determinada mediante sacrifícios econômicos. Quanto ao Ativo, não há

unanimidade entre os teóricos sobre a definição que inclua o conceito “decorrente de eventos passados” (FASB, 1976). Ludícibus (Idem, p. 125) cita as “doações”; Hendriksen e Van Breda (2012, p. 286), os “intangíveis”. Cita-se, hipoteticamente, o hotel fazenda que, após anos sendo explorado como polo turístico rural, descobriu-se possuir uma jazida de “caulim”, matéria-prima nobre para a indústria cerâmica.

2.1.2 Passivo

Segundo o *Financial Accounting Standards Board* (FASB) (1976 *apud* Hendriksen e Van Breda, 2012, p. 286), um passivo possui três características essenciais: (i) uma obrigação presente entre entidades a ser cumprida em momento determinado; (ii) que essa obrigação seja inescapável ao devedor ou que este tenha pouca liberdade em dela se eximir; e (iii) que seja precedida de um acontecimento, ou de uma transação ou outro evento prévio. Hendriksen e Van Breda (2012) complementam que “[...] se uma obrigação de fato existir, é importante registrá-la como passivo independentemente de como tenha surgido”.

Para Ludícibus (2009, p. 143) o passivo compõe-se de exigibilidades, e esclarece:

As exigibilidades deveriam referir-se a fatos já ocorridos (transações ou eventos), normalmente a serem pagas em um momento específico futuro de tempo, podendo-se, todavia, reconhecer certas exigibilidades em situações que, pelo vulto do cometimento que podem acarretar para a entidade (mesmo que os eventos caracterizem a exigibilidade legal apenas no futuro), não podem deixar de ser contempladas.

Canning (1929 *apud* Hendriksen e Van Breda, 2012, p. 284) definiu passivo como sendo “um serviço com valor monetário, que um proprietário (titular de ativos) é obrigado legalmente (ou justamente) a prestar a uma segunda pessoa (ou grupo de pessoas)”.

Finalmente, um passivo é uma obrigação da entidade para com um terceiro, decorrente de eventos passados e que, compulsoriamente, envolva sacrifícios econômicos para sua liquidação. Outro aspecto que caracteriza um passivo diz respeito ao processo de reconhecimento vinculado à divulgação, ou com o objetivo de fornecer informações úteis, relevantes e confiáveis: um passivo há que ser relevante para que seja reconhecido. Pode-se concluir, portanto, que para uma perfeita caracterização do passivo há que se extrapolar o seu conceito puro e simples e avançar, também, pela oportunidade ou não do seu reconhecimento.

2.2 Principais Aspectos do Reconhecimento Contábil

Kam (1990, p. 119) destaca que deve se estabelecer os seguintes critérios para o reconhecimento do passivo:

1. Ter confiança na lei.
2. Usar o princípio do conservadorismo.

3. *Determinação da substância econômica da transação ou evento.*

4. *Habilidade para mensurar o valor do passivo.*

Estes critérios são relativos aos objetivos de prover informações úteis, relevantes e confiáveis (tradução nossa).

Hendriksen e Van Breda (1992 *apud* Ludícibus, 2000, p. 143) buscam mais precisão quando ressaltam que “o reconhecimento de uma exigibilidade depende do reconhecimento do outro lado da transação – a incorrência de uma despesa, o reconhecimento de uma perda ou o recebimento por parte da empresa de um ativo específico”.

O FASB (1987, *apud* Hedriksen e Van Breda, 2012, p. 288) sinaliza no sentido de que “é importante que elementos que mereçam reconhecimento sejam reconhecidos nas demonstrações financeiras básicas. Sua divulgação em notas explicativas não é sucedânea apropriado de seu reconhecimento”. Para Niyama e Silva (2009, p. 149), reconhece-se um passivo com a sua incorporação ao balanço patrimonial, condicionado a que a mensuração do item tenha se dado em bases confiáveis.

Segundo Aquino e Cardoso (2009), “o reconhecimento é, entre as fases do ciclo contábil, a que envolve as principais decisões do processo de geração da informação contábil”. Szuster *et al.* (2008, pp. 33-34 *apud* Aquino e Cardoso, 2009) afirmam que a primeira decisão do contador está entre reconhecer ou não determinado evento ou transação a que está sujeita a entidade. E, em reconhecendo, as decisões que se seguem ao contador são: (i) em que momento reconhecer? (ii) como? (classificação); e por qual valor? (mensuração).

Aquino e Cardoso (2009) concluem que não obstante a atividade de reconhecimento ser permeada por escolhas e julgamentos, ou certa dose de subjetividade, esta deve estar orientada por algumas premissas ou princípios contábeis, entre eles: a oportunidade; a tempestividade; e a confiabilidade, integridade e relevância da informação”.

Compreende-se que o reconhecimento contábil se aproxima ao princípio da oportunidade porque, deste, decorre a mensuração e a evidenciação e, destas, a integridade e a tempestividade das informações. Corrobora o art. 9º da Resolução 750 do CFC (Brasil, 2010), que trata do Princípio da Competência, ao apontar para a necessidade da simultaneidade e correlação entre as receitas e despesas confrontadas. Ainda, determina que os efeitos dos eventos ou transações sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independente do seu recebimento ou pagamento.

Nessa linha, o Princípio da Oportunidade, tratado no art. 6º, parágrafo único, da Resolução 750 (*Idem*), ressalta a necessidade da tempestividade na divulgação da informação contábil, e da integridade da produção desta, de modo a não perder a sua relevância, sendo necessário ponderar a oportunidade da informação ante a confiabilidade que esta carrega. Dito de outro modo, o reconhecimento do evento contábil,

para conservar a sua relevância, há que ser oportuno – no respectivo período, ou na competência a que se refere – e simultâneo à contrapartida (despesa ou receita), além de completo, inteiro e confiável.

Há que se ressaltar, um pouco mais, o conceito de *oportunidade*. Segundo Hendriksen e Van Breda (2012) a oportunidade da informação está atrelada à capacidade que esta tem de influenciar decisões. Portanto, para ser relevante, a informação há que ser divulgada - quer como um passivo, propriamente dito; quer como uma provisão; ou, ainda, como um passivo contingente - em prazo ou periodicidade hábil (oportuna) para que os usuários da informação possam fazer uso desta, seja podendo influenciar tempestivamente em suas decisões, seja contribuindo na revisão de posições.

2.2.1 Provisão

As provisões, segundo Ludícibus *et al.* (2013), são um subgrupo de passivo em que a data de liquidação ou o exato valor para liquidação da obrigação ainda não é definida. Segundo os mesmos autores, por se tratar de obrigação, e mesmo com a restrição da condição de inexatidão do valor ou da data de pagamento, ainda assim, tal obrigação deve ser tratada como exigibilidade nos sistemas contábeis das entidades.

Antes utilizado como referência a qualquer obrigação ou redução do valor de um ativo - depreciação, desvalorização - e cuja mensuração decorresse de alguma estimativa, o termo provisão, após a emissão da Deliberação CVM n. 489/2005, passou a se referir apenas a passivos com prazos de vencimentos ou valores ainda indefinidos (Ludícibus *et al.*, 2013).⁹

O Pronunciamento Técnico CPC 25 (2009), a propósito de provável confusão entre os termos “provisões” e “passivos contingentes”, atua para que haja clara distinção entre estes. As provisões são para ser contabilizadas, os passivos contingentes não. O termo contingente deve ser utilizado para passivos – e ativos – ainda não reconhecidos em função da dependência da ocorrência de eventos futuros incertos e distantes do controle da entidade (Ludícibus *et al.*, 2013). Já as Provisões só podem ser classificadas como exigibilidades.

Complementam Ludícibus *et al.* (2013) que uma provisão só pode ser assim reconhecida se atender, cumulativamente, aos seguintes critérios: (i) obrigação legal presente, decorrente de evento passado; (ii) é provável a saída de recursos para liquidá-la; e (iii) o montante da obrigação pode ser confiavelmente estimado. Finalmente, entendem os autores que tais critérios estão mais vinculados à conceituação de passivos e, quando tais passivos não atendem aos critérios para o seu reconhecimento, então, devem ser tratados como passivos contingentes.

Ainda segundo Ludícibus *et al.* (2013), a obrigação presente, citada na condição número I, deve ser entendida pela existência, no momento presente (atual), de elementos suficientes para suportar que é mais provável que a obrigação venha a existir do que não. Já um evento passado se caracteriza por ter condições

⁹ O tema é tratado no Pronunciamento Técnico CPC 25 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.

de criar obrigação para a entidade, obrigação, esta, que deverá ser adimplida em momento futuro com recursos que incorporem benefícios econômicos. A estimativa confiável, por sua vez, resulta da capacidade da entidade em determinar o valor da obrigação em função de desfechos possíveis.

Importante consideração traz o Pronunciamento Técnico CPC 25 (2009):

59. As provisões devem ser reavaliadas em cada data de balanço e ajustadas para refletir a melhor estimativa corrente. Se já não for mais provável que seja necessária uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos futuros para liquidar a obrigação, a provisão deve ser revertida.

Característica essencial das provisões “a incerteza somente quanto à data ou quanto à exatidão do valor da obrigação” remete a que o reconhecimento de tais eventos se estenda às demonstrações contábeis no sentido estrito do termo, ou seja, no balanço patrimonial da entidade.

2.2.2 Passivo Contingente

O Pronunciamento Técnico CPC – 25 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes (2009), aprovado pela Deliberação CVM n. 549/2009, esclarece que, regra geral, todas as provisões são contingentes porque são incertas quanto à data ou ao valor de liquidação. Já o termo contingente, especificamente, deve ser usado para passivos cuja existência somente será confirmada pela ocorrência de um ou mais eventos futuros; ou porque não é provável que seja necessária uma saída de recursos que incorporem benefícios econômicos; ou, ainda, por não ser possível estimar o valor desses recursos. Objetivamente, a expressão “passivo contingente” deve ser usada para aqueles passivos que não satisfaçam os critérios de reconhecimento (CPC – 25, item 12).

Ludícibus et al. (2013) vinculam a classificação de obrigações em passivos contingentes segundo a probabilidade de saída de recursos. Assim, tratando-se de uma “saída possível”, a obrigação referir-se-á a um passivo contingente divulgado; se, de outro modo, a “saída de recursos for apenas remota”, então estará fazendo referência a um passivo contingente não divulgado. Salvo quando a classificação da obrigação for remota, o tratamento contábil para a obrigação, necessariamente, se inclinará a uma divulgação em notas explicativas. Para esses autores, uma obrigação de saída de recursos, quando provável, referir-se-á a uma provisão.

Hendriksen e Van Breda (2012, p. 288) conceituam contingência como um provável sacrifício de benefícios econômicos, resultante de obrigações presentes em consequência de transações ou eventos passados, cuja liquidação ainda dependa, com alguma probabilidade, da ocorrência de um ou mais eventos futuros. A divulgação em notas explicativas, para estes autores, se dará nos casos em que a ocorrência do evento futuro seja apenas razoável.¹⁰

10 O que Ludícibus trata como “possível”.

Niyama e Silva (2009, p. 153) destacam a distinção entre provisão e contingência: “a provisão é um passivo incerto quanto à quantia ou à data de vencimento. A contingência é um passivo que será confirmado por um evento posterior”. Quanto à divulgação ou não em notas explicativas, esclarecem que mesmo sendo uma característica fundamental do passivo contingente o fato de não ser reconhecido, pode, no entanto, ser divulgado em notas explicativas.

Distanciando-se da questão semântica entre os termos provável, possível, razoável e remota, regra geral, os teóricos apontam para que os passivos contingentes sejam tratados contabilmente como próprios à divulgação em notas explicativas. A exceção se dará se a probabilidade de saída de recursos, contendo benefícios econômicos, para liquidação da obrigação em tempos futuros, seja apenas remota, situação em que não será divulgado nem em notas explicativas. Nessa linha, parece ser este o tratamento contábil mais adequado e razoável a ser dado aos passivos contingentes, ante as características e critérios de reconhecimento que os diferem das provisões e dos passivos, ambos os conceitos, também abordados neste estudo.

2.2.3 Passivo Atuarial

Os benefícios de aposentadoria e pensão dos regimes próprios de previdência social no país e os do RGPS têm uma característica em comum: a garantia ao trabalhador de que o valor do benefício é definido – no sentido de *determinado, conhecido*. Conquanto esse valor só possa ser precisamente definido no momento da aposentadoria, ele pode ser previamente estimado, e com razoável grau de certeza, em razão da média salarial ou base contributiva do trabalhador em sua vida laboral. Diferente são os benefícios de contribuição definida, onde o valor do benefício se dá em função do montante acumulado durante o período contributivo ao plano.

Nos RGPS, via de regra, não é a contribuição, *per se*, determinante para a definição do valor do benefício de aposentadoria, mas, sim, a informação sobre a renda do trabalhador lançada nas bases de dados do INSS: Veja, a respeito, os artigos 32 e 36 do Decreto n. 3.048/1999, que regula o RGPS e dá outras providências:

*Art. 32. O salário-de-benefício consiste: (Redação dada pelo Decreto n. 3.265, de 1999)
I - para as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário (Brasil, 1999a).*

Art. 36. No cálculo do valor da renda mensal do benefício serão computados: I - para o segurado empregado e o trabalhador avulso, os salários-de-contribuição referentes aos meses de contribuições devidas, ainda que não recolhidas pela empresa (...) (Brasil, 1999a).

Quanto aos RPPS, a proximidade destes regimes com os planos de benefício definido (BD) é ratificada por Gushiken et al. (2002 *apud* Nogueira, 2012, p. 161):

Para os planos BD, como os regimes de previdência dos servidores públicos, nos quais o valor dos benefícios resulta das regras definidas na Constituição Federal e em lei, o papel do atuário torna-se ainda mais relevante, dada a complexidade dos fatores e incertezas que envolvem a apuração do custo previdenciário.

Nos dizeres de Lima e Guimarães (2009, p. 69) “no rol das provisões passivas [...] destaca-se a de natureza atuarial, projetada em função de apuração dos compromissos previdenciários [...] intitulada provisão matemática previdenciária”. Argumentam que o reconhecimento de tal provisão se encontra em perfeita consonância com as Normas Internacionais de Contabilidade, bem como com os Princípios Fundamentais de Contabilidade – editados pelo CFC –, notoriamente o Princípio da Oportunidade.

A simples adesão do trabalhador ou servidor ao regime previdenciário já se constitui elemento suficiente para se reconhecer o evento contábil representado pelo compromisso de pagamento de benefícios em tempo futuro ou, de outro modo, no pagamento de compensação previdenciária caso o trabalhador migre para outro regime previdenciário (Idem, 2009, p. 70). Segundo esses autores, “em razão de sua natureza, as provisões matemáticas previdenciárias serão classificadas contabilmente no passivo exigível a longo prazo”. (Idem, p, 70).

As provisões matemáticas previdenciárias representam o montante de recursos (a valor presente) necessários ao adimplemento dos compromissos líquidos assumidos com o pagamento de benefícios em data futura. “Entende-se como compromissos líquidos a diferença entre as obrigações com os segurados (os benefícios) e as obrigações dos agentes solidários responsáveis pelo plano (as contribuições)” (Idem, p. 75).

Em razão do maior ou menor grau de certeza atribuído aos valores e às datas compromissadas com o pagamento de benefícios em tempo futuro é permissível, e recomendável, que as provisões matemáticas previdenciárias sejam classificadas em duas contas distintas, a saber: (i) provisões para benefícios já concedidos; e (ii) provisões para benefícios a conceder.

Nogueira (2012, pp. 169-170) atribui ainda mais precisão às “provisões para benefícios a conceder” segmentando-as em: (i) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder – Iminentes (visando os segurados que já implementaram os requisitos necessários à aposentadoria, mas que continuam em atividade); e (ii) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder – Não Iminentes (visando os segurados que ainda não implementaram os requisitos da aposentadoria).¹¹

Finalmente, não é demasiado concluir que o Passivo Atuarial é a própria Provisão Matemática Previdenciária apurada com base na ciência atuarial, ou seja, considerando-se, entre outros aspectos, o demográfico e a saúde ocupacional dos segurados; a idade de aposentadoria; o tempo efetivo de vínculo com o regime; além dos haveres e obrigações da entidade de previdência social, inclusive os decorrentes da contagem

11 As Reservas Matemáticas (Previdenciárias) equivalem às Provisões Matemáticas Previdenciárias, estas para as Ciências Contábeis, aquelas para as Ciências Atuariais.

recíproca de tempo de contribuição. E, uma vez que resulta do encontro entre as contas de Custo Previdenciário e de Fontes de Financiamento, consideradas no longo prazo, representa um esforço a ser implementado - também no curso do longo prazo - pelos agentes participantes do regime previdenciário.

2.3 Legislação Aplicada

Entre os dispositivos legais mais notórios que regem a organização e funcionamento dos RPPS está a Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. Já a Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999, dispõe, especificamente, sobre a compensação financeira entre o RGPS e os RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Lei n. 9.796/1999 aplica-se, subsidiariamente, à compensação financeira entre os RPPS:

Art. 8º-A. A compensação financeira entre os regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese de contagem recíproca de tempos de contribuição, obedecerá, no que couber, às disposições desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória no 2.060, de 26/09/2000) (Brasil, 1999b)

Em relação ao RGPS, entre as leis que disciplinam o regime de previdência público oficial situam-se a Lei n. 8.212/1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social e institui o plano de custeio; e a Lei n. 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios. A Lei n. 8.212/1991 é aplicável de forma subsidiária às atividades de fiscalização dos RPPS, por disposição do Regulamento da Previdência Social, Decreto n. 3.048/1999.¹²

Destacam-se, ainda, entre os normativos pertinentes aos RPPS, as Portarias MPS n. 402/2008 e MPS n. 403/2008, que dispõem, respectivamente, sobre os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento; e sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais, e define parâmetros para a segregação da massa de segurados. Já a Portaria MPS n. 509/2013, dispõe sobre o Plano de Contas e os procedimentos contábeis aplicáveis aos RPPS.

A compensação financeira entre o RGPS e os RPPS está regulada pelo Decreto n. 3.112/1999. O normativo estabelece quais dados referentes ao benefício - e ao beneficiário da aposentadoria - deverão ser informados ao regime de origem para que este indenize o regime instituidor quanto à parcela que lhe é cabível.

A Portaria MPAS n. 6.209/1999, por sua vez, estabelece os procedimentos operacionais para a realização da Compensação Previdenciária entre o RGPS e os RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante a celebração do Acordo de Cooperação Técnica visando a implementação de um fluxo lógico de informações e, conseqüentemente, facilidades na efetivação da compensação financeira.

Tanto o Decreto n. 3.112/1999 quanto a Portaria n. 6.209/1999 fazem menção expressa à emissão da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) como instrumento hábil e legal para a transferência de tempo

¹² Parágrafos 4º e 5º do artigo 229.

contributivo entre os diferentes regimes previdenciários. Os procedimentos específicos aos RPPS para emissão de CTC estão disciplinados na Portaria MPS n. 154/2008, que traz um modelo de CTC (Anexo I), e um formulário para a “relação das remunerações de contribuições” (Anexo II) que deve acompanhar a CTC.

Ainda segundo a Portaria MPAS n. 6.209/1999, o MPS deve publicar, mensalmente, no Diário Oficial da União (DOU), o valor médio *per capita* dos benefícios pagos pelo INSS com vistas a subsidiar o cálculo do valor de cada requerimento de compensação financeira formulados por um e outro regime. Este valor médio *per capita* presta-se, também, a compor a metodologia de cálculo utilizada para a determinação do valor da compensação financeira a receber, a ser indicada na avaliação atuarial do RPPS, conforme consta do artigo 11, parágrafo 4º, da Portaria MPS n. 403/2008:

Art. 11. Poderão ser computados, na avaliação atuarial, os valores a receber em virtude da compensação previdenciária pelo RPPS que, na condição de regime instituidor, possua convênio ou acordo de cooperação técnica em vigor para operacionalização da compensação previdenciária com os regimes de origem.

(...)

§ 4º Na ausência de requerimentos já deferidos, o cálculo do valor individual a receber terá como limite o valor médio per capita dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, divulgado mensalmente no endereço eletrônico do Ministério da Previdência Social - MPS na rede mundial de computadores - Internet - www.previdencia.gov.br.

2.4 Normas Contábeis

Na Administração Pública “qualquer que seja a legislação em vigor, é condição que a mesma guarde consonância com os fundamentos da doutrina contábil para que [...] preservem a essência das transações [...] e a adequada interpretação dos fenômenos patrimoniais” (Lima e Guimarães, 2009, p. 16). Complementam os autores que os pilares da contabilidade pública no país são a LC n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); a Lei n. 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração do orçamento público; e os normativos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas), editado pela STN, outro marco importante para a implantação de um novo padrão de contabilidade aplicada ao setor público no país foi a edição das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16) pelo CFC, e representaram um passo inicial para a convergência da contabilidade da administração pública brasileira aos padrões adotados internacionalmente, sob um enfoque orçamentário e patrimonial, e com base em um Plano de Contas Nacional obrigado a todos os entes federativos.

A STN é o órgão responsável por editar as principais normas de contabilidade aplicáveis ao setor público,

inclusive as relativas aos RPPS – embora, neste caso, o faça mediante iniciativa e apoio da SPPS/MPS. Entre estas normas encontra-se o Plano de Contas Aplicável ao Setor Público (Pcasp). A própria Portaria MPS n. 509/2013, que dispõe sobre o Plano de Contas dos RPPS, remete ao Pcasp da STN como sendo o modelo (a referência) a ser obrigatoriamente adotado pelos RPPS da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Os RPPS adotarão as contas a estes aplicáveis, especificadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP estendido até o 7º nível de classificação, conforme a versão atualizada do Anexo III da Instrução de Procedimentos Contábeis no 00 (IPC 00) da Secretaria do Tesouro Nacional.

O Pcasp utilizado pelo Governo Federal prevê a existência de contas específicas à compensação previdenciária, entre as quais, as redutoras das subcontas Provisões de Benefícios Concedidos e Provisões de Benefícios a Conceder,¹³ ambas, consolidadas na Provisões Matemáticas Previdenciárias.

3. Proceder metodológico

Para compreender a repercussão contábil da contagem recíproca de tempo de contribuição nas entidades de previdência social administradas pela União, no caso o Regime Geral de Previdência Social e o regime próprio dos servidores públicos da União, este estudo baseou-se no método qualitativo para delimitar uma hipótese “problema”, mediante pesquisa exploratória a fontes do tipo documental (legislação aplicada, normas e procedimentos contábeis, literatura técnica e teórica) como instrumento de coleta de dados.

Com base numa metodologia de análise investigativa, reflexiva e argumentativa sobre as informações constantes das fontes do tipo documental - conhecida como Análise de Conteúdo (Severino, 2007, p. 121; Carmo-Neto, 1992. pp. 352-357) - tratou-se de se compreender criticamente as fontes pesquisadas, com vistas a se identificar enunciados (ou a ausência destes) e a interpretação ampliada de normativos para a fundamentação indutiva do objetivo geral proposto.

Adicionalmente, buscou-se amparo nas normas contábeis pertinentes à Administração Pública em geral e, mais especificamente, na contabilidade aplicada aos regimes próprios de previdência social. Para tanto, tratou-se de se compreender e analisar, criticamente, os fundamentos e procedimentos contábeis aplicáveis, bem como os instrumentos e mecanismos usuais para o controle e a produção de informações vinculantes por parte destas entidades. Dentre estas fontes de consulta destacaram-se:

¹³ O Pcasp prevê que os valores a receber a longo prazo em virtude da compensação financeira sejam contabilizados como contas retificadoras dos valores a pagar de benefícios e de compensação previdenciária. Este procedimento tem o propósito de tornar mais evidente a dívida atuarial a ser adimplida pelo regime previdenciário. Esse número, representando o líquido da dívida atuarial, não seria notório, expresso, se os recebíveis figurassem do outro lado (Ativo) do Balanço.

- *O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (McasP) - Procedimentos Contábeis Específicos / Regime Próprio de Previdência Social - de emissão da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);*
- *O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PcasP) - modelo de plano de contas contábil de utilização obrigatória pelos entes estatais; e*
- *Demonstrações Financeiras do Balanço Geral da União (BGU) - Exercício 2014.*

Nessa linha, o proceder metodológico efetivamente aplicado e que deu suporte ao desenvolvimento da pesquisa encontra-se descrito a seguir:

- a) Identificou-se no refinamento e descrição da legislação aplicada a interpretação para o reconhecimento de valores a pagar e o tratamento de valores a receber, em virtude da compensação financeira, entre o RGPS e o regime próprio de previdência dos servidores públicos da União. Após, fez-se um estudo criterioso entre estas normas (organização, funcionamento e regulação) e a literatura técnica e teórica aplicável.*
- b) Em seguida buscou-se identificar o nível de detalhamento, ou profundidade, com que o reconhecimento de provisões de longo prazo, evidenciadas no Passivo Não Circulante do Balanço Patrimonial do regime de origem, está sendo tratado pelas normas contábeis específicas ao setor público, bem como se estas apresentam-se coerentes com as boas práticas contábeis, e com o que orienta a teoria aplicável.*
- c) Posteriormente, buscou-se no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público a identificação de contas relacionadas à compensação financeira e, entre estas, as contas para reconhecimento das Provisões Matemáticas Previdenciárias (Passivo Não Circulante). A avaliação se estendeu ao tratamento contábil dado a estas contas por parte do RGPS e do RPPS da União, tanto na condição de regimes de origem, quanto na de regimes instituidores de benefício, mediante consulta ao BGU - 2014.*
- d) Finalmente, após a exploração e refinamento da fonte documental pesquisada, tratou-se de tecer uma análise do ambiente normativo para fundamentar a oportunidade ou não da utilização das CTC como instrumento de coleta de dados e informações para a base cadastral de segurados. Em seguida, utilizou-se dessa avaliação preliminar para fundamentar uma análise crítica sobre as metodologias de provisionamento de valores a receber em virtude da compensação previdenciária, previstas no artigo 11 da Portaria MPS n. 403/2008, em razão do estreito vínculo do normativo com o propósito geral desta pesquisa.*

4 Análises, resultados e discussões

4.1 Contas de Provisões Matemáticas Previdenciárias

A Prestação de Contas da Presidente da República referente ao Exercício de 2014 já incorpora a conta Provisões Matemáticas Previdenciárias em seu Balanço Patrimonial. Consta das notas explicativas ao BGU uma específica à divulgação do Registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias do RPPS da União (CGU, 2015, p. 598). O Quadro I, a seguir, reproduz as contas e subcontas de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, conforme divulgado em Notas Explicativas daquelas Demonstrações Financeiras.

Tabela I. Notas Explicativas (parte) sobre o Passivo Atuarial RPPS da União / BGU 2014

Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo	Em R\$
Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo – Consolidação	1.208.428.653.500,78
Plano Previdenciário – Provisões de Benefícios Concedidos	570.149.603.627,84
Aposentadorias/pensões/outros benefícios concedidos	602.203.825.330,06
(-) Contribuições do ente para o plano previdenciário do RPPS	-
(-) Contribuições do inativo para o plano previdenciário do RPPS	-24.571.364.772,39
(-) Contribuições do pensionista para o plano previdenciário do RPPS	-7.482.846.929,83
(-) Compensação Previdenciária do plano previdenciário do RPPS	-
(-) Parcelamento de débitos previdenciários	-
Plano Previdenciário – Provisões de Benefícios a Conceder	638.279.049.872,94
Aposentadorias/pensões/outros benefícios a conceder	1.002.324.696.595,79
(-) Contribuições do ente para o plano previdenciário do RPPS	-213.966.132.361,04
(-) Contribuições do ativo/inativo para o plano previdenciário do RPPS	-150.079.514.361,04
(-) Compensação Previdenciária do plano previdenciário do RPPS	-
(-) Parcelamento de débitos previdenciários	-
Plano Previdenciário – Plano de Amortização	-
Provisões Atuariais para Ajustes do Plano Previdenciário	-

Fonte: Prestação de Contas da Presidente da República – Exercício 2014

Provisões são exigibilidades em que a data de liquidação ou o exato valor para liquidação ainda são desconhecidos. Para o seu reconhecimento, precisam ser confiavelmente estimadas, surgidas em decorrência de eventos passados, além de referir-se a obrigações das quais a entidade não se pode eximir, e cuja a liquidação se dará mediante o dispêndio de recursos econômicos.

As Provisões Matemáticas Previdenciárias atendem, plenamente, aos requisitos de reconhecimento de provisões e, desde que confiavelmente mensuradas, devem ser evidenciadas no Balanço Patrimonial da entidade de previdência social. Da mesma forma, os valores a receber em virtude da compensação previdenciária também devem ser reconhecidos, porém como contas redutoras das contas de Benefícios Concedidos e/ou

de Benefícios a Conceder, quer sejam do Plano Financeiro ou do Plano Previdenciário - como prevê o plano de contas adotado pela STN, obrigado a todos os entes públicos e seus RPPS.

Assim, a divulgação dessas obrigações em notas explicativas não se apresenta alinhada aos conceitos de reconhecimento de provisões e nem aos procedimentos contábeis e normas aplicáveis. Esta situação foi verificada no exercício 2013, porém, corrigida no BGU de 2014.

Destaque-se que a União, finalmente, apresente os valores das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo de seu RPPS no BGU de 2014, este ainda não traz o seu completo detalhamento, que seria obtido mediante a apresentação dos saldos das subcontas redutoras, bem como com um incremento nas Notas Explicativas contemplando os cálculos e valores considerados no somatório daquela conta sintética. Lembre-se que os valores a pagar a longo prazo a título de compensação previdenciária somam-se aos demais valores considerados para se obter o total das provisões de benefícios (contas de Provisões de Benefícios Concedidos e de Benefícios a Conceder, ambas do Plano Previdenciário), ou seja, em seu valor bruto, ainda não retificado. A correção e completude dessas contas e subcontas, por certo, alteraria o valor das Provisões Matemáticas Previdenciárias tal como apresentado.

4.2 Planos de Benefícios

Segundo Lima e Guimarães (2009, p. 74) “a conta ‘Plano Previdenciário’ representa a regra geral de constituição de um RPPS e será utilizada independentemente da segregação de massa de segurados”. Nogueira (2012, p. 172), por sua vez, afirma que “a segregação da massa é uma forma de equacionamento do déficit atuarial [...], especialmente indicada quando se tratar de um déficit muito elevado”. A segregação da massa de segurados consiste na separação destes em dois grupos distintos: (i) um, composto pelos segurados (servidores ativos, aposentados e pensionistas) existentes em uma data “x” determinada, denominada data de corte; e (ii) outro, composto por novos servidores, ingressos a partir da data “x+1”. Estes últimos compõem o Plano Previdenciário; aqueles, o Plano Financeiro.

Assim, uma vez que o Plano Previdenciário representa a regra geral para a constituição de um RPPS, a segregação da massa de segurados implica, necessariamente, na formação de um segundo plano - o Plano Financeiro - em que serão alocados os segurados existentes na data de corte. Já os novos servidores, ingressos no regime a partir do dia seguinte à data de corte, serão alocados no Plano Previdenciário¹⁴. Os conceitos Plano Previdenciário e Plano Financeiro são tratados no artigo 2º da Portaria MPS n. 403/2008:

XX - Plano Previdenciário: sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros

¹⁴ A ideia é que ambos os planos de benefício (Previdenciário e Financeiro) coexistam até que todos os benefícios do Plano Financeiro sejam cessados, o que pode levar décadas.

de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria;

XXI - Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro (Brasil, 2008).

Em que pese o RPPS da União possuir um déficit atuarial estimado em R\$ 1,208 trilhão, conforme apontado no BGU 2014 (CGU, 2015, p. 598), a segregação da massa de segurados ainda não foi adotada, sendo necessário que eventual tratamento contábil dado às Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo o seja somente sob as contas do Plano Previdenciário que é a regra geral para plano de benefícios de qualquer RPPS.

O Plano Previdenciário dever ser o modelo, a referência a ser observada pelos regimes previdenciários, porque as contribuições suportadas pelo ente, servidores e mesmo eventuais beneficiários (aposentados e pensionistas) são fixadas com o objetivo de acumulação de recursos visando o pagamento de compromissos futuros¹⁵. O mesmo não se pode afirmar sobre o regime de financiamento¹⁶ para custeio de plano de benefícios denominado Regime Financeiro de Repartição Simples. Veja o conceito para Regime Financeiro de Repartição Simples constante do artigo 2º da Portaria MPS n. 403/2008:

XIII - Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos (...) (Brasil, 2008).

Embora prevista no inciso XX do artigo 2º da Portaria MPS n. 403/2008, a coexistência do Plano Previdenciário com o Regime de Repartição Simples em um mesmo regime previdenciário surge um tanto conflitante: de um lado, a finalidade de acumulação de recursos; de outro, apenas a suficiência para o pagamento de benefícios sem o compromisso da constituição de reservas. É exatamente assim que opera o RPPS da União: estruturado sobre um Plano Previdenciário, cujo regime de financiamento é o de repartição simples.

15 Em se tratando de novos servidores, presume-se que estes se não se aposentarão de imediato, assim, a arrecadação, em regra, servirá à constituição de reservas que financiarão o pagamento de benefícios no futuro.

16 Regime de Financiamento representa o mecanismo que permitirá o cálculo dos valores necessários para que o plano de previdência tenha cobertura financeira plena; ou seja, o completo financiamento de seu custo previdenciário (Lima e Guimarães, 2009, p. 11). Para Gushiken et al (2002, p. 155), trata-se do método de distribuição do Custo Previdenciário no tempo, ou, que busca definir como as contribuições necessárias ao cumprimento dos compromissos, pelo plano, se distribuem ao longo do tempo.

4.3 Classificação Contábil

Segundo Gushiken *et al.* (2002, p. 95), entre as “fontes de financiamento do regime próprio” está a “compensação financeira, se o saldo for positivo”. As fontes de financiamento alcançam as contribuições do poder público, as contribuições dos segurados (ativos, inativos e pensionistas), rentabilidade do patrimônio acumulado, outros bens e direitos provenientes do poder público, e “eventual resultado positivo da compensação previdenciária” (Idem, p. 116). Para Lima e Guimarães (2009, pp. 36-38), embora os mencionem sob a ótica orçamentária, os valores recebidos a título de compensação financeira integram as fontes de financiamento do RPPS, assim como os valores a pagar integram as despesas.¹⁷

De qualquer forma, o Mcasp orienta que, no curto prazo, sejam contabilizados tanto os valores a receber, quanto os valores a pagar, bem como o registro do pagamento (ou recebimento) pelo seu valor líquido quando esses haveres e obrigações se referirem ao um mesmo regime previdenciário.

Diferente é o tratamento dado aos valores a receber em virtude da compensação financeira para a apuração das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo. Estes valores a receber são registrados em contas contábeis específicas, redutoras destas provisões - conforme orienta o Pcas - e são apurados com base nas informações constantes da base cadastral, em especial, as relativas ao tempo de contribuição e ao histórico de remunerações do segurado no antigo regime.

Já os valores a pagar em virtude da compensação financeira integram, sem distinção - porque não há conta contábil específica para esta rubrica -, as contas de Benefícios Concedidos e/ou de Benefícios a Conceder, quer sejam do Plano Financeiro ou do Plano Previdenciário, uma vez que estas contemplam tanto as obrigações para com o pagamento futuro de benefícios previdenciários, quanto as obrigações a título de compensação previdenciária. A esse respeito, é válido resgatar o que Lima e Guimarães (2002, pp. 69-70) discorrerem sobre o tema:

Desde o primeiro dia em que o segurado servidor passa a contribuir para o seu plano de previdência, a entidade previdenciária tem o compromisso de arcar com a cobertura dos seus benefícios, ainda que sob a forma de compensação previdenciária (no caso de o servidor migrar para o regime geral).

Em qualquer caso, a base cadastral de segurados representa a fonte primária para o cálculo dessas provisões – incluam-se as contas retificadoras. A avaliação atuarial, baseada nas informações do cadastro de segurados, trabalhará uma estimativa de pagamento para cada um dos benefícios identificados (concedidos e a conceder) até o limite de 75 anos, contados a partir do encerramento do exercício seguinte ao do balanço.

¹⁷ Não se visualiza entre os procedimentos contábeis ou normativos vigentes, orientação quanto à necessidade de apuração de resultado da compensação financeira nos regimes previdenciários. Entretanto, tal apuração é válida para se determinar o valor a pagar ou a receber em relação a um regime específico - situação em que o sistema contábil deverá reconhecer, inclusive, o pagamento (ou o recebimento) pelo seu valor líquido de modo que se mantenha preservado o detalhamento da informação contábil.

4.4 Certidão de Tempo de Contribuição (CTC)

Como já mencionado, a CTC deve conter uma série de dados e informações próprias a compor a base cadastral de segurados dos regimes de previdência, ora suprimindo-a, ora servindo-se dela. Segundo o artigo 5º da Portaria MPS n. 154/2008, que disciplina procedimentos de emissão do CTC pelos RPPS, esses dados e informações têm origem nos assentamentos funcionais do servidor:

Art. 5º O setor competente da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município deverá promover o levantamento do tempo de contribuição para o RPPS à vista dos assentamentos funcionais do servidor.

É certo que para uma adequada avaliação atuarial, outros dados e informações tão relevantes quanto as que contém a CTC também devem compor a base cadastral e, assim, estar disponíveis ao atuário, tais como: estado civil do segurado, número e perfil dos dependentes (idade, parentesco). No entanto, tratam-se de informações que podem ser conseguidas a qualquer tempo pela entidade gestora mediante simples solicitação ao servidor e, ante a dinâmica destas informações (nascimento ou maioridade dos filhos, mudança do estado civil), implica que sejam periodicamente atualizadas. Já quanto à CTC, pela natureza de suas informações, a oportunidade da emissão/averbação apresenta-se única, em especial para o regime a qual se destinar.

Sob a ótica do regime de origem, é no momento da emissão da CTC a oportunidade para refinamento das informações que subsidiarão o cálculo de valor dos benefícios futuros a pagar - conforme prevê o artigo 8º da Portaria MPS n. 154/2008. O evento representa que a obrigação, então para com o antigo segurado, seja, agora, vertida em obrigações futuras de compensação financeira para com o regime ao qual a CTC se destinar¹⁸. O valor da obrigação (indenização) deve ser calculado com base na proporção que o período contributivo, expresso na certidão, vier a representar no cômputo geral do tempo estimado para a concessão de aposentadoria no regime destinatário da CTC (fator de participação).

Já para o regime instituidor, é na averbação da CTC o momento determinante para suprir a base cadastral com todas as informações trazidas pela certidão. Estas informações - em especial o histórico de remunerações e o tempo contributivo no regime anterior -, conjugadas com as demais informações sobre o segurado, subsidiarão tanto o cálculo dos valores a pagar dos benefícios futuros, quanto os valores a receber a título de compensação financeira. Uma vez averbada a CTC, cria-se uma expectativa de direito: a obrigação do regime anterior em arcar, em momento futuro, com uma parcela dos custos do benefício a ser concedido¹⁹.

18 A CTC deve mencionar, expressamente, para qual ente, órgão, ou regime previdenciário o tempo contributivo está sendo transferido (campo específico do Anexo I da Portaria MPS n. 154/2008).

19 A concessão do benefício ao segurado independe da efetiva participação do regime de origem (ou da efetiva compensação financeira entre os regimes) nos custos do benefício previdenciário.

4.5 Valores a Receber a Longo Prazo em Virtude da Compensação Financeira

O desafio da avaliação atuarial é estimar o montante de recursos necessários à quitação dos compromissos futuros com o pagamento de benefícios assumidos pelos(s) plano(s) de benefícios, o denominado custo previdenciário. Da mesma forma, também impõe que se faça uma estimativa do montante dos recursos provenientes das fontes de financiamento - para a liquidação desses compromissos - considerando-se, entre outras, as contribuições previdenciárias e os valores a receber em virtude da compensação previdenciária.

Em relação a estes últimos, para um melhor entendimento das estimativas, requer que sejam divididos em dois grupos: (i) regimes com o acordo de Compensação Previdenciária vigente, ativa, plena; e, (ii) regimes que não celebraram o acordo de Compensação Previdenciária. Para ambos os grupos há que se considerar, ainda, que sejam avaliados sob duas condições: a) benefícios concedidos, e b) benefícios a conceder.

A divisão justifica-se, conforme explanado a seguir, e no Quadro 2, adiante:

a) Para benefícios que já estão sendo compensados, os valores a receber, mês a mês, por benefício, já são conhecidos - porque já conhecido, também, o fator de participação -, restando que sejam projetados num horizonte de tempo coincidente com aquele que a avaliação atuarial estimou de manutenção para o benefício, ou seja, enquanto o seu beneficiário viver e, depois dele, o(s) seu(s) dependentes(s);

b) Já para os benefícios que ainda serão concedidos, não se conhece, exatamente, o valor mensal, individual, a receber, assim, antes do cálculo desse valor no tempo, faz-se necessária a estimativa do próprio valor, o que remete às informações sobre o histórico de remunerações e tempo contributivo anterior do segurado, em tese, constantes da base de cadastro da entidade gestora do regime previdenciário.

Tabela 2. Facilidade propiciado pelo Acordo de Compensação Previdenciária

Cálculo do Valor Atual Individual a Receber	
RPPS com acordo de compensação previdenciária vigente	RPPS sem acordo de compensação previdenciária vigente
Benefício concedido x fator de participação = valor compensado	Benefício concedido x fator de participação = valor estimado
Benefício a conceder = valor estimado	Benefício a conceder = valor estimado

Fonte: elaborado pelo autor

Para exemplificar estas condicionantes, imagine-se um cenário em que o benefício ainda não foi concedido e a entidade de previdência não possui qualquer informação sobre o perfil do segurado (estado civil, número e grau de parentesco dos dependentes), tampouco sobre o seu histórico previdenciário (tempo de contribuição e histórico de remunerações). Ou, ainda, um segundo cenário onde, ao menos as informações sobre o perfil do segurado estejam contempladas na base cadastral. Um terceiro, contemplando a situação anterior mais o

conhecimento da entidade sobre histórico contributivo. E um quarto cenário em que todas estas informações se somam à do histórico de remunerações do segurado. Finalmente, uma última situação em que o benefício já concedido acresce-se ao último cenário descrito.

Veja que à medida que um regime de previdência acumula informações sobre o perfil do segurado e sobre o seu histórico previdenciário – e, porque não, o próprio benefício concedido²⁰ – os cálculos dos valores a receber e as projeções atuariais tornam-se mais objetivas. O Quadro 3, a seguir, semelhante a uma matriz de oportunidades, se propõe a melhor demonstrar estes diferentes cenários, partindo de uma base cadastral de segurados totalmente ausente de informações e finalizando com o benefício já concedido.

Figura 2. Objetividade no cálculo das estimativas de valores a receber



Fonte: elaborado pelo autor

É possível concluir que para os regimes que celebraram o acordo de Compensação Previdenciária o estabelecimento de um fluxo de informações, embora suficiente à identificação do valor mensal a receber – trata-se aqui do benefício já concedido e em compensação –, pouco interfere no cálculo do benefício a conceder.

²⁰ Com o benefício concedido conhece-se, com exatidão, o fator de participação. Isto, certamente, torna a estimativa de valores mais objetiva.

Este depende, efetivamente, da qualidade das informações da base cadastral de segurados, aquele, apenas subsidiariamente.

4.5.1 Metodologias de cálculo prevista na Portaria MPS n. 403/2008

As metodologias para cálculo de valores a receber²¹ em virtude da compensação previdenciária estão previstas no artigo 11 da Portaria MPS n. 403/2008 - que dispõe sobre as avaliações e reavaliações atuariais e dá outras providências. A Norma compartilha a importância de uma base cadastral de segurados “atualizada, completa e suficiente”, e enaltece a relevância do cálculo de valores a receber decorrentes dos benefícios previdenciários que ainda serão concedidos.

Já partir do *caput* do artigo 11 da Portaria MPS n. 403/2008, no entanto, pode ser identificada uma desarrazoada restrição ao cômputo dos valores a receber em virtude da compensação financeira na avaliação atuarial do RPPS: a necessidade de a entidade possuir convênio ou acordo de Compensação Previdenciária vigente.

Art. 11. Poderão ser computados, na avaliação atuarial, os valores a receber em virtude da compensação previdenciária pelo RPPS que, na condição de regime instituidor, possua convênio ou acordo de cooperação técnica em vigor para operacionalização da compensação previdenciária com os regimes de origem. (Brasil, 2008).

O parágrafo 1º da Portaria MPS n. 403/2008²² repete a restrição do *caput* e retrata, mais que uma metodologia, uma condição: uma base cadastral completa, atualizada e consistente, notadamente no que diz respeito às informações sobre o tempo contributivo do segurado no regime anterior que, conforme já mencionado, apresenta-se determinante à concessão do benefício elegível à compensação financeira. Não fosse repetida a imposição do acordo de cooperação técnica vigente para operacionalização da compensação previdenciária, poderia se afirmar que retrata um cenário ideal à avaliação atuarial.

Já o parágrafo 2º remete à obrigatoriedade da indicação da metodologia de cálculo utilizada na avaliação atuarial, bem como que os valores sejam discriminados por benefício. Prevê um cenário ainda sem restrições por parte da base de cadastro de segurados, mantida a imposição de acordo de Compensação Previdenciária vigente. Há que se interpretar desse normativo que ele se aplica tanto aos benefícios concedidos, quanto aos a conceder, por isso a expressão “discriminados por benefício”.

Nestas situações, o cálculo dos valores a receber para os benefícios cujos requerimentos de compensação já foram deferidos – que vêm sendo compensados mês a mês – torna-se menos complexo, porque já conhecidos

21 Os valores a receber, uma vez que são redutores das contas de Benefícios a Conceder e de Benefícios Concedidos – quer do Plano Financeiro, quer do Plano Previdenciário –, são aqueles apurados antes da efetivação da compensação, ou seja, ainda pelo seu valor bruto, sempre, tanto em relação aos benefícios concedidos, quanto aos a conceder; e, em todos os casos, tratados contabilmente a valor presente.

22 Deste ponto em diante, qualquer menção do termo “parágrafo”, neste item 4.4.1, estará se referindo ao artigo 11 da Portaria MPS n. 403/2008.

os valores a receber do regime de origem, restando que sejam estimados em função do tempo projetado de manutenção, ou pagamento, dos respectivos benefícios e, após, novamente trazidos a valor presente. Para o cálculo dos benefícios que ainda não estão sendo compensados e para os benefícios a conceder não restam alternativas senão a utilização das informações sobre o histórico de remunerações constante da base cadastral.

§ 2º Na Nota Técnica Atuarial e na Avaliação Atuarial, deverá ser indicada a metodologia de cálculo utilizada para a determinação do valor da compensação previdenciária a receber, devendo ficar à disposição da SPS os demonstrativos dos valores a compensar, discriminados por benefício e a documentação correspondente, pelo prazo de cinco anos contados da data da avaliação.

No parágrafo 3º, vislumbra-se um cenário com uma segunda restrição àquela condição ideal, comentada na análise sobre o parágrafo 1º, qual seja: a falta de informações sobre o histórico de remunerações do segurado no regime de origem. Nesta situação, resta que, para que seja reduzido o risco de erros e incorreções decorrentes do julgamento, a estimativa de valores seja limitada a um parâmetro determinado, no caso, o valor médio *per capita* do fluxo mensal de compensação dos requerimentos já deferidos.

§ 3º Não constando da base cadastral os valores das remunerações ou dos salários-de-contribuição de cada servidor no período a compensar com o regime previdenciário de origem, o cálculo do valor individual a receber não poderá ser maior que o valor médio per capita do fluxo mensal de compensação dos requerimentos já deferidos, vigentes na data base da avaliação atuarial.

Quanto ao parágrafo 4º, além da falta de informações sobre o histórico de remunerações no regime anterior, considera-se um cenário em que inexistente o parâmetro referido no parágrafo 3º, sendo necessário se recorrer ao uso de um valor referencial mais genérico, no caso, o valor médio *per capita* de benefícios pagos pelo INSS, publicado mês a mês pelo MPS no DOU e em seu sítio na rede mundial de computadores.

O parágrafo 5º não requer maiores reflexões. Prevê um cenário em que se acumula, às restrições dos parágrafos anteriores, um cadastro de segurados incompleto e inconsistente, inclusive em relação às informações sobre o tempo de contribuição no regime anterior - uma situação crítica. Assim, não obstante a projeção dos valores em função do tempo estimado de vida do segurado e de seus dependentes, a avaliação há que estimar o próprio valor mensal a receber em virtude da compensação. Mais uma vez, verifica-se a imposição de um parâmetro (10% do Valor Atual dos Benefícios Futuros) – agora, para o valor global a provisionar.

Outros dispositivos da Portaria MPS n. 403/2008 sinalizam pela importância da qualidade da base cadastral de segurados, inclusive em relação às informações sobre os dependentes, de modo que o Parecer Atuarial contenha, expressamente, uma avaliação da qualidade deste cadastro quanto aos quesitos de atualização, completude e consistência.²³

23 A respeito, veja os artigos 12 e 13 do citado normativo.

Há que se mencionar que o RPPS da União não vem realizando nenhuma espécie de compensação financeira, nem com o RGPS, e nem com nenhum outro regime próprio. E, embora tenha divulgado seu passivo atuarial no BGU – Exercício 2014 (CGU, 2015), não se pode afirmar que o montante de R\$ 1,208 trilhão contemple as obrigações decorrentes da contagem recíproca de tempo de contribuição – conquanto os valores a receber em virtude da compensação financeira, de fato, não tenham sido divulgados.

Nesse sentido, consideradas as transferências de tempos contributivos entre o RGPS e o RPPS da União, há de se concluir que o Passivo Atuarial deste último esteja superestimado, tendo em vista que o fluxo de segurados do RGPS para os RPPS é potencialmente maior, devendo o ser assim também em relação ao RPPS da União. Veja o que Guimarães diz em torno do assunto, quando discorre sobre “uma ideia factível” para a instituição de uma Câmara de Compensação Financeira, vinculando todos os regimes de previdência social (2012, p. 18):

Considerando que o RGPS é o maior devedor na compensação financeira, em razão da migração mais frequente de segurados oriundos da iniciativa privada para o serviço público, a vinculação dos pagamentos devidos por esse regime à participação do ente credor na câmara seria suficiente para torná-la efetiva. Resta estudar para definir qual seria a forma de constituição dessa câmara, regras para seu funcionamento e custeio de suas atividades.

Já o RGPS, além de não divulgar o montante das Provisões Matemáticas Previdenciária a Longo Prazo,²⁴ tampouco, registra os valores a receber em virtude da compensação financeira - a propósito de manter centenas de acordos de Compensação Previdenciária vigentes. Assim, é razoável concluir que qualquer redução no passivo atuarial do RPPS da União, decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição entre este e o regime geral, causaria um acréscimo de idêntico módulo no ainda desconhecido Passivo Atuarial do RGPS.

5. Conclusão

Tornar os regimes oficiais de previdência social no Brasil autossustentáveis é um desafio. Veja-se o caso do RPPS da União que, conforme divulgado no Balanço Geral da União - Exercício 2014, aponta para um passivo atuarial na ordem de 1,208 trilhão de reais.

Superar esse desafio implica em um número de ações a ser implementado e, em todos os casos, perpassam por uma maior transparência quanto a real situação patrimonial destas entidades de previdência. Uma primeira ação seria começar por reconhecer, no sistema contábil, os haveres e obrigações a longo prazo decorrentes da contagem recíproca por tempo de contribuição (ou em virtude da compensação financeira).

24 Para o RGPS, especificamente, não há norma que disponha sobre as avaliações e reavaliações atuariais e da segregação da massa de segurados, à semelhança da Portaria MPS n. 403/2008 para os RPPS.

Outra, seria evidenciar as Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo também nas Demonstrações Financeiras do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Uma terceira ação recomendável seria a segregação de massas de segurados do RPPS da União. Assim, a constituição de reservas para o pagamento de benefícios futuros a novos servidores seria vertida a um, de fato, Plano Previdenciário, ficando a massa de antigos servidores vinculada ao Plano Financeiro.

Quanto à questão da pesquisa, especificamente, pode se afirmar que a CTC contempla informações determinantes - mas não suficientes - ao cálculo ou estimativas das Provisões Matemáticas Previdenciárias, tais como o histórico de remunerações e o tempo contributivo do trabalhador em seus regimes anteriores, próprias a compor a base cadastral de segurados.

Em relação ao RPPS da União, pode se concluir que esta não vem fazendo uso oportuno das informações constantes das CTC - ou não as utiliza para *inputs* na base cadastral de segurados - quando dos eventos de emissão e averbação. Corroborando com essa conclusão o fato de as contas pertinentes ao reconhecimento de valores a receber no longo prazo, mesmo na oportunidade de divulgação em notas explicativas (BGU - Exercício 2014), apresentarem saldos zerados.

Já em relação ao RGPS, há que se concluir que a sua unidade gestora (INSS) não vem dando tratamento contábil às certidões, ou não vem se utilizando da base cadastral de segurados para isso, a propósito de operacionalizar a compensação financeira com centenas de RPPS. É certo que o BGU - Exercício 2014 também não contempla qualquer informação pertinente ao registro de valores a receber a longo prazo em virtude da compensação financeira.

Embora tenha se afirmado na parte introdutória da pesquisa que a obrigação decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição surgiria a cada nova concessão de aposentadoria elegível a compensação financeira pelo regime instituidor, vê-se, agora, que a obrigação é anterior a esta. A obrigação surge no momento da emissão da CTC porque já conhecido, inclusive, o regime previdenciário para qual o tempo certificado se destina. Da mesma forma, para que os haveres possam ser estimados já a partir da reavaliação atuarial, o regime instituidor deve se valer do momento da averbação da CTC para suprir a base cadastral de segurados com os dados e informações constantes da certidão.

A propósito de a CTC conter informações sobre o tempo contributivo e o histórico de remunerações do segurado no regime anterior, esta, como já afirmado, não basta ao cálculo dos valores a receber, porque estes ainda precisam ser estimados em função do tempo de manutenção da aposentadoria e, após, o da eventual pensão decorrente. Esses valores a receber em virtude da compensação financeira são obtidos mediante estimativas próprias às técnicas atuariais, e, portanto, mais afinadas à boa técnica contábil para o reconhecimento de provisões.

Uma outra questão diz respeito à quando tais estimativas envolvem regimes que já operam a Compensação

Previdenciária. Nestes casos, o cálculo do valor a receber, por benefício²⁵, cujo requerimento de compensação já foi deferido, ou seja, que já esteja sendo compensado mensalmente, é facilitado porque já conhecido o valor atual, restando que a avaliação atuarial calcule o montante a receber em função, mais uma vez, do prazo estimado de manutenção da aposentadoria e, após, o da pensão decorrente. Há que se concluir ser esta uma facilidade propiciada pelo acordo de Compensação Previdenciária aos cálculos das Provisões Matemáticas Previdenciárias, embora, na prática, se aplique apenas às metodologias previstas nos artigos 2º e 3º do artigo I I da Portaria MPS n. 403/2008.

Contudo, a obrigatoriedade de acordo de Compensação Previdenciária vigente para que os valores a receber possam ser computados (como redutores) no cálculo ou estimativa do passivo atuarial, leva a uma outra conclusão: a norma fere princípios contábeis consagrados. Explica-se: não é razoável admitir que, em inexistindo o acordo de compensação, os valores a pagar em virtude da compensação previdenciária não sejam contemplados no montante das obrigações, representado, via de regra, pelas contas de Benefícios Concedidos e/ou de Benefícios a Conceder - do Plano Financeiro, ou do Plano Previdenciário.²⁶

O reconhecimento dessas obrigações a longo prazo não deveria depender da existência de eventual Acordo de Compensação Previdenciária, tampouco se vigente ou não. Se umas das regras para a evidenciação da real situação do patrimônio da entidade de previdência é o reconhecimento, inclusive dos valores (a pagar) em virtude da compensação financeira, não há porque restringir aos "RPPS com acordo vigente" a possibilidade de retificar essas obrigações com os valores a receber. Nessa linha, conclui-se que o normativo - caput, artigo I I, da Portaria MPS n. 403/2008 - dá um tratamento contábil diferenciado aos RPPS que mantêm o acordo, em prejuízo dos que ainda não o fizeram - e em prejuízo da integridade da informação contábil dos regimes de previdência no país, já que contrário aos princípios contábeis aplicáveis.

Finalmente, a realização da pesquisa suscitou outros temas de estudo merecedores da atenção da Academia. Trata-se de questões surgidas no desenvolvimento dos trabalhos, cujo aprofundamento pode vir a contribuir com positivos impactos sociais:

a) Benefícios não programados e Fonte de Custeio. Vê-se a oportunidade de uma pesquisa sobre segregação das fontes de custeio para benefícios não programados, isentos de carência. Os benefícios inelegíveis à compensação - acidente em serviço, moléstia profissional - possuem cunho acidentário (securitário) e são isentos de carência para a concessão. Já as aposentadorias por invalidez decorrentes de doenças graves, contagiosas ou incuráveis previstas em lei (também inelegíveis e isentas de carência) são concedidas pela simples imposição legal. Em ambos os casos tratam-se de benefícios que poderiam/deveriam ser custeados por outras fontes de custeio que não as contribuições previdenciárias.

25 O valor a receber por benefício deve ser entendido como o valor da indenização apurado individualmente. Não há que se falar aqui em "valor líquido apurado após o encontro de contas" porque este, efetivamente, se dá apenas no curto prazo (circulante).

26 O Anexo da Portaria MPS n. 403/2008 elenca os elementos que devem compor a Nota Técnica Atuarial e, em seu item 6, traz o seguinte texto: 6. Metodologia de cálculo da Compensação Previdenciária a Receber e a Pagar.

b) Impactos sobre as contas do RGPS ante a celebração de acordo de Compensação Previdenciária com o RPPS da União. É certo que o INSS já operacionaliza Compensação Previdenciária com centenas de RPPS de Estados e Municípios. No entanto, ainda não o faz em relação ao RPPS da União. Propõe-se estudar o impacto que eventual operacionalização da compensação financeira entre estes regimes traria ao, hoje, superavitário resultado financeiro da previdência social urbana.

c) FUNPRESP e o Plano Financeiro do RPPS da União. A segregação da massa de segurados do RPPS da União, ante a instituição da previdência complementar para estes, apresenta-se como uma oportunidade. A desejada redução do passivo atuarial do regime de previdência dos servidores públicos federais mediante a limitação de um novo e reduzido teto de proventos para novos segurados, aliada a criação do fundo de previdência complementar de filiação facultativa, tende a ser mais factível se implementado o Plano Financeiro no RPPS. Propõe-se a pesquisar o impacto que a segregação da massa de segurados do RPPS da União traria à sua conta de Provisões Matemáticas Previdenciárias.

Referências bibliográficas

AQUINO, André Carlos Busanelli de; CARDOSO, Ricardo Lopes. O reconhecimento contábil e as teorias contratuais da firma. **Pensar Contábil**, v. XI, p. 32-39, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União** 1988; 05 out.

_____. Controladoria-Geral da União. Prestação de Contas da Presidente da República – 2014. Brasília, DF, abr. 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos_/2014/pcpr2014.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Decreto n. 3.048. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 1999; 06 mai (1999a).

_____. Decreto n. 3.112. Dispõe sobre a regulamentação da Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999, que versa sobre compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 1999; 06 jul (1999c).

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período de 1980-2050 – Revisão 2008. Brasília, 2008 (2008d).

_____. Lei n. 9.796. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 1999; 06 mai (1999b).

_____. Lei n. 9.717. 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. **Diário Oficial da União** 1998; 27 nov.

_____. Lei n. 8.212. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 1991a ; 24 jul.

_____. Lei n. 8.213. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 1991b; 24 jul.

_____. Lei Complementar n. 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 2000; 04 mai.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria N. 509. Dispõe sobre a adoção do Plano de Contas Aplicado a o 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 – RPP. **Diário Oficial da União** 2013; 12 dez.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria N. 154.. Disciplina procedimentos sobre a emissão de certidão de tempo de contribuição pelos regimes próprios de previdência social. **Diário Oficial da União** 2008; 15 mai.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria N. 402. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis n. 9.717, de 1998 e n. 10.887, de 2004. **Diário Oficial da União** 2008; 10 dez.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria N. 403. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 2008; 10 dez.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria Ministerial N. 6.209. **Diário Oficial da União** 1999; 16 dez (1999d).

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Plano de contas aplicado ao setor público – Pcasp, versão 2013. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pcasp>>. Acesso em: 6 jul. 2014.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de contas aplicado ao setor público – Mcasp, versão 2013. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_III_-_PCE.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república – exercício 2014. Relator Ministro Augusto Nardes, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html>. Acesso em: 15 dez. 2015.

CARMONETO, Dionísio Gomes do. **Metodologia científica para principiantes**. Salvador-BA : Editora Universitária Americana, 1992 [18ª ed].

CFC. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução n. 750**, de 28 de maio de 2010, Atualiza e consolida dispositivos da Resolução CFC n.º 750/93, que dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Disponível em: http://www.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1282.doc. Acesso em: 16 dez.2015.

CPC. COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Pronunciamento Técnico CPC 25. Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes. 2009. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/Arquivos/Documents/304_CPC_25.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.

FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (FASB). **Conceptual framework for financial accounting and reporting**: elements of financial statements and their measurement. Fasb Discussion Memorandum, 1976.

FANTINEL, Rodrigo Sartori. **Regimes Próprios de Previdência Social**: o papel do controle na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. 2003. Dissertação (Mestrado Profissional, programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.)

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim. Ministério da Previdência Social. Compensação financeira entre os regimes previdenciários (Também chamada de compensação previdenciária). In: V Congresso Consad de Gestão Pública. **Anais**, Brasília: Consad 2012.

GUSHIKEN, Luiz et al.. Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica. **Coleção Previdência Social: Série Estudos**. Brasília, Ministério da Previdência Social: 2002.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo : Atlas, 2012.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Teoria da contabilidade**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IUDÍCIBUS, Sérgio de et al., **Manual de Contabilidade Societária**. 2ª ed. São Paulo : Atlas, 2013.

KAM, Vernon. **Accounting theory**. New York: John Willey & Sons, 1990 [2ª ed].

LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social. **Coleção Previdência Social, Série Estudos**, v. 29. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009.

LIMA, Diana Vaz de; SANTANA, Cláudio Moreira Santana; GUEDES, Marianne Antunes. As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, n. 2, p. 15, 2009.

NIYAMA, Jorge Katsumi; SILVA, Cesar Augusto Tibúrcio. **Teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2009.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Coleção Previdência Social, Série Estudos**, v. 34. Brasília, Ministério da Previdência Social, 2012.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo : Cortez, 2007 [23ª ed]