

ESTUDO DE IMPACTOS DA IPSAS 39 (SUBGRUPO 2)

Análise da repercussão, para a Avaliação Atuarial do RPPS da União, da futura norma brasileira de contabilidade que irá incorporar a norma internacional que trata da contabilização e divulgação dos benefícios concedidos a empregados do setor público.

1. INTRODUÇÃO

1. A Portaria Conjunta nº 1, de 13 de abril de 2017, publicada no Diário Oficial da União em 17 de abril de 2017, da Secretaria de Previdência (SPREV) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - do Ministério da Fazenda (MF) - da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN) e da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (SEGRT)¹ - do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) - criou o Grupo de Trabalho com o objetivo de avaliar e aperfeiçoar as metodologias de apuração do resultado financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Servidores Públicos Civis da União.

2. Posteriormente, foi formalizado pela SPREV, por meio da Portaria nº 3, de 3 de maio de 2017, os membros deste Grupo de Trabalho que, após as apresentações iniciais de cada um dos participantes, decidiram dividir o trabalho em alguns Subgrupos Temáticos como modo de facilitar a abordagem, discussão e produção de conteúdo específico sobre alguns aspectos tratados no Grupo.

3. Dentre os Subgrupos criados está o Subgrupo 2 que tem como objetivo específico analisar os impactos da Norma Internacional de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (IPSAS) 39 - Employee Benefits, referente a minuta da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) 15 - Benefícios aos Empregados, nas normas de contabilização e na avaliação atuarial do RPPS dos servidores civis da União.

4. O processo de convergência da Contabilidade no Brasil aos padrões internacionais envolve a adaptação e conversão das normas contábeis internacionais relativas ao setor público, as IPSAS², em normas brasileiras de contabilidade (NBC). A IPSAS 39 busca estabelecer a forma de contabilização e de divulgação dos benefícios concedidos aos empregados, incluindo os benefícios pós emprego que são geridos pelos RPPS. A sua convergência, a minuta da NBC TSP 15³, poderá afetar a forma de elaboração da avaliação atuarial dos RPPS e de registro dos resultados atuariais pelos entes federativos, tendo sido constituído este Subgrupo para avaliar os seus impactos para o RPPS da União.

¹ Atual Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP).

² IPSAS - International Public Sector Accounting Standards.

³ Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 15, está na fase de elaboração de minuta, com planejamento de sua publicação para o segundo semestre de 2018.

5. Os membros do Subgrupo são representantes da Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação (CCONF/SUCON/STN/MF) e da Coordenação-Geral de Contabilidade da União (CCONT/SUCON/STN/MF) da Subsecretaria de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro Nacional e Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos (CGACI/SRPPS/SPREV/MF) da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria da Previdência. Os coordenadores são os Servidores Leonardo Silveira do Nascimento (CCONF/SUCON/STN/MF) e Allex Albert Rodrigues (CGACI/SRPPS/SPREV/MF).

6. Conforme cronograma estabelecido, foram realizadas várias reuniões para analisar e discutir a minuta da norma brasileira de contabilidade que irá incorporar o conteúdo da norma internacional, tendo este Subgrupo apresentado os resultados dos trabalhos desenvolvidos ao Grupo de Trabalho em reunião realizada no dia 19 de outubro. Em duas ocasiões, o Subgrupo contou com apoio técnico de representante do Grupo Assessor das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (GA/NBC TSP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o Senhor Janilson Antônio da Silva Suzart, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Este documento, portanto, materializa o resultado dos estudos e discussões sobre o conteúdo da norma, além de análise dos seus impactos, inclusive no que se refere à Avaliação Atuarial do RPPS da União.

7. Além desta introdução o documento é dividido em dois capítulos: o primeiro focado no conteúdo da IPASAS 39 – minuta da NBC TSP 15, em seus diversos aspectos, que abrange desde o processo para sua edição, uma visão geral do seu conteúdo, a sua aplicação pelos entes federativos que possuem RPPS, os aspectos relativos à forma de mensuração e demonstração do passivo com plano de benefício definido, o método e as premissas atuariais a serem utilizadas, a forma de divulgação das informações; e o segundo que analisa a repercussão dessa norma para o processo de elaboração da Avaliação Atuarial do RPPS dos servidores civis da União.

2. MINUTA DA NBC TSP 15

2.1. AS NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO

8. Primeiramente, deve ser esclarecido que a minuta da NBC TSP 15 trata de todos benefícios concedidos aos funcionários pela entidade empregadora do setor público. Essa norma trata dos procedimentos e relatórios a serem divulgados pela entidade empregadora. Não estando no escopo os procedimentos e relatórios da unidade ou fundo gestor dos planos de benefícios futuros, neste caso os RPPS.

9. Porém, ao tratar da contabilização dos passivos atuariais, considera-se que essas informações deverão estar coerentes com as geradas pelo RPPS. Assim, essa norma impactará na avaliação atuarial desses regimes.

10. A NBC TSP 15 terá como norma originária a IPSAS 39 - Employee benefits. Sua primeira versão data de julho de 2016⁴. Com a edição da IPSAS 39 foi revogada a IPSAS 25, de 2008, que também tratava dos benefícios a empregados de entidades públicas e que não chegou a ser convertida em uma norma nacional.

11. As IPSAS são normas contábeis internacionais aplicadas ao setor público. A IPSAS 39 tem como paralelo nas normas internacionais de contabilidade do setor privado, as 'International Financial Reporting Standards – IFRS', que são emitidas e revisadas pelo International Accounting Standards Board - IASB⁵, a IAS 19⁶.

12. O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), no cumprimento de sua atribuição privativa, edita as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) que devem ser adotadas por todos os profissionais da contabilidade no Brasil⁷, tendo por diretriz a convergência às normas brasileiras aos padrões internacionais.

13. Após a revisão final dos textos pelos subgrupos do Grupo Assessor (GA/NBC TSP), as propostas de normas são submetidas à Câmara Técnica do CFC, para depois seguirem para aprovação na Plenária do Conselho. O processo termina com a publicação das normas no Diário Oficial da União, sendo aprovadas por Resoluções do CFC.

14. Constitui um marco desse processo de convergência e de evolução da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a edição, em 2008, pelo CFC, das dez primeiras Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as NBC T 16 (16.1 a 16.10), posteriormente, a NBC T 16.11 em 2011. Essas normas tratam dos principais aspectos da contabilidade pública, como sua conceituação, objeto, campo de atuação, as transações no setor público, os registros contábeis, as demonstrações contábeis, patrimônio e sistemas contábeis, controle interno, avaliação e mensuração de ativos e passivos, dentre outros. As normas de contabilidade aplicadas ao setor público se aplicam na interpretação, identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação de fenômenos contábeis, decorrente de variações patrimoniais em entidades do setor público⁸. Conforme

⁴ <https://www.ifac.org/news-events/2016-07/ipsasb-publishes-ipsas-39-employee-benefits>

⁵ Conselho de Normas Internacionais de Contabilidade, que edita as IAS com o objetivo de promover a uniformidade dos procedimentos contábeis e da análise das demonstrações financeiras do setor privado.

⁶ A IAS 19 foi revista em 2012.

⁷ http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf

⁸ Conforme a NBC T 16.1, alcançam também “entidades que recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem recursos públicos, na execução de suas atividades, no tocante aos aspectos contábeis da prestação de contas”.

apresentação do Grupo Assessor das NBC, as NBC T 16 não possuem normas diretamente relacionadas ao objeto específico da NBC TSP 15.

15. A convergência às normas internacionais tem por objetivo produzir informações mais apropriadas sobre a situação dos entes públicos, buscar a padronização para a consolidação das contas públicas, possibilitando a comparabilidade das informações do setor públicos com outros países. As diretrizes para o processo de convergência da contabilidade aplicada ao setor público aos padrões internacionais estão previstas na Portaria MF nº 184, de 25 de agosto de 2008. Essa portaria determinou à STN, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal⁹, o desenvolvimento de ações que busquem promover a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade publicadas pela International Federation of Accountants – IFAC e às Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público editadas pelo CFC, mas “respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente”.

16. Considerando “a importância de que os entes públicos disponibilizem informações contábeis transparentes e comparáveis” e que, a adoção das melhores práticas contábeis “fortalece a credibilidade da informação, facilita o acompanhamento e a comparação da situação econômico-financeira e do desempenho dos entes públicos”, a Portaria MF nº 184/2008, prevê que a STN deverá identificar as necessidades de convergência, editar normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e Plano de Contas Nacional em consonância com os pronunciamentos da IFAC e com as normas do CFC.

17. Assim, a partir de 2011, a STN passou a publicar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), de observância obrigatória por todos os entes da Federação, agregando todos os regramentos contábeis, alinhado às diretrizes das NBC e IPSAS e à normatização da própria Secretaria. Dessa forma, enquanto as NBC estabelecem a base conceitual da contabilidade aplicada ao setor público, a STN, por meio do MCASP, estabelece as regras para a implantação dessas normas, com “vistas à consolidação das contas públicas em observância aos mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal”¹⁰.

18. Com o intuito de estabelecer os prazos para implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais na federação brasileira, com base na experiência nacional e internacional, foi editada a Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, cujo anexo dispõe sobre o Plano de Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais.

19. A necessidade da convergência aos padrões internacionais é um dos fundamentos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público¹¹, ante a necessidade de “elaborar

⁹ Inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e no inciso I do art. 6º do Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009.

¹⁰ Plano de Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - Anexo à Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015.

¹¹ Portaria Conjunta STN/SOF Nº 02, de 22 de dezembro de 2016.

demonstrativos de estatísticas de finanças públicas em consonância com os padrões e regras estabelecidas nos acordos e convênios de que a União for parte”.

20. Após a edição das NBC, a STN, terá que editar normas que passem a incorporar e esclarecer a adoção dos procedimentos trazidos pelas NBC para todos os entes federativos, o que é feito por meio do MCASP. Assim, a convergência da IPAS 39 por meio da NBC TSP 15, promoverá ajustes no MCASP 8ª Edição, conforme cronograma apresentado pela CCONF. Prevê-se que, somente para o MCASP a ser aplicado em 2019 é que haveria a obrigatoriedade de adoção da NBC TSP 15.

21. Esse prazo estabelecido está vinculado à publicação da NBC TSP 15 e das alterações necessárias no MCASP. Assim, será necessário avaliar o ajuste de prazos previstos no Plano de Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais da Portaria STN 548, de 2015, considerando a necessidade de alinhamento ao planejamento do CFC, para publicação da NBC TSP 15.

22. Registre-se também que o MCASP não necessariamente irá adotar todos os procedimentos da norma de convergência internacional. A análise efetuada pelo Subgrupo do conteúdo da NBC TSP 15 demonstrou que há alguns conceitos e procedimentos a eles correlatos que não tem aplicabilidade imediata para o setor público brasileiro, ante ao regramento legal vigente, tanto previdenciário quanto administrativo.

23. Por fim, conforme apresentado pelo Grupo Assessor das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, há uma inter-relação da IPAS 39 e, portanto, da NBC TSP 15, com as seguintes IPSAS:

- IPASA IPSAS 1 (Apresentação das Demonstrações Contábeis);
- IPSAS 3 (Políticas Contábeis, Mudança de Estimativas e Retificação de Erro);
- IPSAS 10 (Contabilidade e Evidenciação em Economia Altamente Inflacionária);
- IPSAS 12 (Estoques);
- IPSAS 17 (Ativo Imobilizado);
- IPSAS 19 (Provisão, Passivo Contingente e Ativo Contingente);
- IPSAS 20 (Partes Relacionadas);
- IPSAS 28 (Instrumentos Financeiros: Apresentação); e
- IPSAS 33 (Adoção Inicial).

2.2. VISÃO GERAL DA NBC TSP 15, MINUTA

24. O objetivo da NBC TSP 15, minuta, é estabelecer a contabilização e a divulgação dos benefícios destinados a “empregados”.

25. A norma, que se aplica somente a entidades do setor público, e aos benefícios concedidos¹² e a conceder a seus atuais ‘empregados’, prevê o reconhecimento:

- a) de um passivo quando o empregado prestou o serviço em troca de benefícios a serem pagos no futuro; e
- b) uma despesa quando a entidade se utiliza do benefício econômico proveniente do serviço recebido do empregado em troca de benefícios a esse empregado.

26. Como empregados, compreende-se todos os trabalhadores que possuam vínculo a uma entidade do setor público, sejam ocupantes de cargos, empregos, funções públicas ou qualquer outra forma de prestação de serviços, civil ou militar. Portanto, a norma aplicar-se-ia também ao reconhecimento e mensuração das despesas e passivos relativos aos ‘benefícios’ dos militares e dos congressistas, portanto, possui um alcance maior que o RPPS dos servidores civis.

27. Como benefícios são todas as formas de compensação proporcionadas pela entidade em troca de serviços prestados pelos seus empregados ou pela rescisão do ‘contrato de trabalho’. Incluem aqueles benefícios proporcionados por:

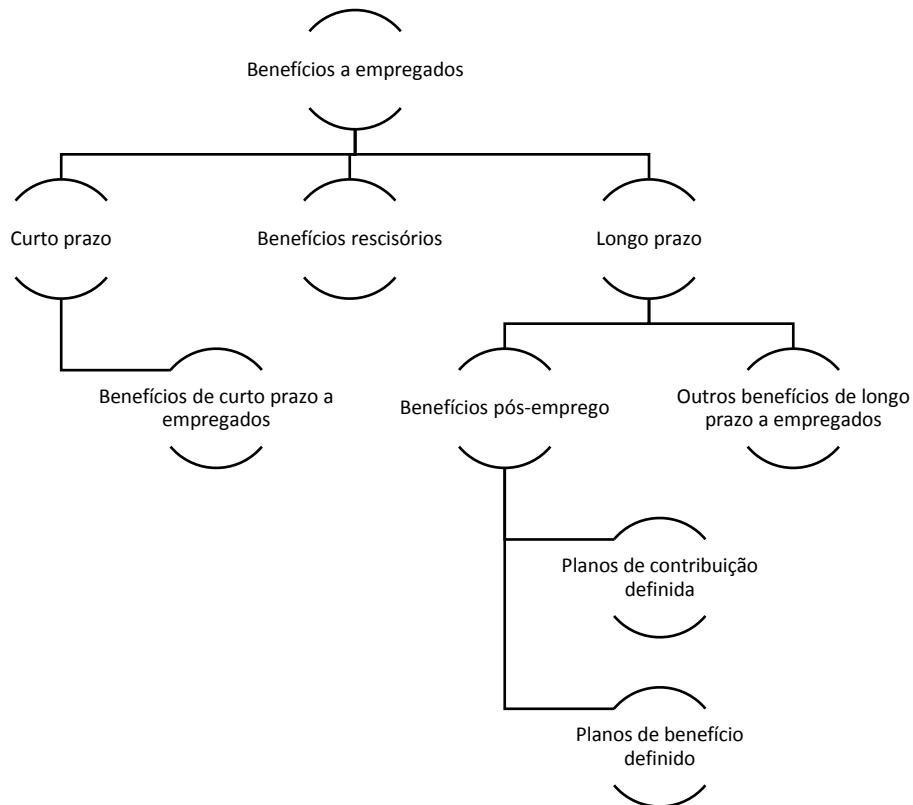
- a) Planos ou outros acordos formais entre a entidade e os empregados individuais, grupos de empregados ou seus representantes;
- b) Por disposições legais, ou por meio de acordos setoriais, pelos quais se exige que as entidades contribuam para planos nacionais, subnacionais, setoriais ou outros planos multiempregadores, ou quando se exige que as entidades contribuam para os programas de seguridade social; ou
- c) Práticas informais (não previstas em leis ou regulamentos) que deem origem a uma obrigação por parte da entidade.

28. Incluem benefícios de curto prazo, que se espere que sejam integralmente liquidados em até doze meses após a data, a que se referem as demonstrações contábeis, em que os empregados prestarem os respectivos serviços, ordenados, salários e contribuições previdenciárias, licenças remuneradas, licenças médicas, férias, bônus e participação nos lucros, benefícios não monetários, tais como assistência médica e moradia; benefícios pós-emprego, tais como aposentadorias, seguros de vida; outros benefícios de longo prazo, como licenças por tempo de serviço, benefícios por invalidez; e benefícios rescisórios. Os benefícios pós-emprego, contemplam tanto os planos de contribuição definida quanto os de benefícios definidos.

29. De forma esquemática, a NBC TSP 15 trata dos seguintes aspectos gerais dos benefícios:

¹² A Minuta apresenta como “benefícios concedidos”, referindo-se aos benefícios instituídos e oferecidos aos empregados. Neste contexto, aplica-se tanto aos servidores em gozo de benefício quanto àqueles que ainda encontram-se em atividade.

Figura 1 – Alcance da NBC TSP 15, minuta



30. Os benefícios podem ser oferecidos tanto aos empregados da entidade quanto aos seus dependentes e que podem ser liquidados por meio de pagamentos ou fornecimento de bens e serviços, feitos diretamente pela entidade aos seus empregados e respectivos dependentes ou ainda por terceiros, como, por exemplo, companhias de seguro. Os benefícios rescisórios compreendem aqueles decorrentes da decisão da entidade de terminar o vínculo com o seu empregado antes da data normal de aposentadoria ou decisão do empregado de desligar-se.

31. Não trata a NBC TSP 15, das demonstrações contábeis elaboradas pelos planos de benefícios a empregados ou pelos fundos de pensão e assemelhados e dos benefícios fornecidos pelos programas de seguridade social que não sejam remuneração em troca de serviços prestados por empregados, atuais e anteriores, de entidade do setor público. Portanto, não alcança as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pelo Poder Público e o Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

32. A NBC TSP 15 é subdividida em vários temas. Primeiramente é apresentado seu objetivo e alcance e são definidos os principais conceitos dos termos usados nessa norma. A seguir para os “Benefícios de curto prazo a empregados”, dispõe sobre quais tipo de benefícios estariam incluídos e sobre a forma de reconhecimento e mensuração desses benefícios. Quanto aos benefícios pós-emprego, faz a distinção entre planos de

contribuição definida e benefício definido. Trata de planos multiempregadores e planos de benefício definido que compartilham riscos entre várias entidades sob controle comum. Dispõe sobre a forma de contabilizar a participação da entidade em planos de previdência para seus empregados e também sobre o tratamento a ser conferido de contribuição definida caso a entidade pague prêmios de seguro para custear um plano de benefícios pós-emprego.

33. A seguir a norma trata da forma de reconhecimento, mensuração e divulgação dos benefícios de planos de contribuição definida e de benefício definido, de forma separada. Trata também da contabilização de planos de benefícios decorrentes de práticas reiteradas e não previstas em normas, aos quais denomina “obrigação construtiva”. Trata especialmente da forma de reconhecimento do passivo e ativo de plano de benefício definido no balanço patrimonial, estabelecendo sistemática própria para esta demonstração. Dispõe sobre o método da avaliação atuarial, sobre as premissas atuariais a serem utilizadas, sobre os resultados atuariais a serem demonstrados, segregados em custo do serviço corrente, custo do serviço passado e ganhos e perdas atuariais.

34. Prevê normas de reconhecimento e mensuração dos ativos do plano. Separa os componentes de custo de benefício definido, dentre os quais o custo do serviço, os juros líquidos sobre o valor líquido de passivo ou ativo, e as remensurações do valor líquido de passivo ou ativo. A forma e conteúdo mínimo de apresentação e divulgação. E, por fim, o tratamento a ser dado para reconhecimento, mensuração e divulgação dos benefícios rescisórios.

35. Conforme mencionado, essa norma prevê também tratamento para planos multiempregadores, que possuem ativos formados por contribuições de várias entidades que não estão sob o mesmo controle e utilizam aqueles ativos para fornecer benefícios a empregados de mais de uma entidade, de forma que os níveis de contribuição e benefício são determinados independentemente da entidade. Configurações dessa ordem, em se tratando de RPPS, não são possíveis considerando a atual previsão do inciso V do art. 6º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998¹³.

36. A norma conceitua planos de contribuição definida como aqueles em que a obrigação da entidade está limitada à quantia que ela aceita contribuir para o fundo e cujo risco atuarial

¹³ Art. 1º Os 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 deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

.....
V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

(risco de que os benefícios sejam inferiores ao esperado) e o risco de investimento (risco de que os ativos investidos venham a ser insuficientes para cobrir os benefícios esperados) recaem sobre o empregado. Por outro lado, conceito de planos de benefício definido como quaisquer planos que não se enquadrariam nessas características de planos de contribuição definida. Ou seja, tratam-se de plano em que a obrigação da entidade é a de fornecer os benefícios pactuados aos empregados, atuais e antigos e cujo risco atuarial e o risco de investimento recaem, substancialmente, sobre a entidade. Caso a experiência atuarial ou de investimento for pior do que a esperada, a obrigação da entidade pode ser aumentada.

37. No caso de planos de contribuição definida, as contribuições pagas devem ser reconhecidas como um passivo (de curto prazo) e uma despesa, ou seja, os benefícios são reconhecidos como uma despesa para o período que deve ser divulgado. Para os planos de benefício definido, o principal passivo compreende a obrigação de pagar os benefícios, podendo haver ativos reservados para atender à obrigação. Nesse caso, são utilizadas técnicas e premissas atuariais para estimar o passivo e o custo dos benefícios assegurados pela entidade.

2.3. DA OBRIGATORIEDADE DA NORMA AOS ENTES FEDERATIVOS QUE MANTÉM RPPS

38. A minuta da NBC TSP 15 estabelecerá a forma de contabilização e a divulgação dos benefícios destinados a “empregados”, incluindo as despesas com estes benefícios e os passivos gerados. A partir do momento em que o ‘empregado’, ou servidor, prestar serviço a uma entidade do setor público, nasce uma obrigação para essa entidade na forma de ‘benefícios’ devidos a esse empregado, que vão desde benefícios de curto prazo, como salários e benefícios não monetários, como assistência médica, e benefícios pós-emprego e de longo prazo, como aposentadorias.

39. Assim, a norma prevê uma forma de padronização do reconhecimento e mensuração das despesas e passivos decorrentes de todos os tipos de ‘benefícios’ concedidos aos empregados pela entidade do setor público, que nesse caso, alcançam as aposentadorias que são devidas pelos entes públicos a seus servidores e as pensões a seus dependentes.

40. O servidor público foi a primeira categoria de trabalhadores brasileiros a obter previsão constitucional de garantia à sua aposentadoria¹⁴. Após essa previsão inicial, os textos constitucionais foram ampliando os benefícios devidos aos servidores, que passaram a contemplar aposentadorias programadas e compulsórias, além do direito à pensão por morte aos seus dependentes. O direito a esses benefícios decorria dos serviços prestados ao Estado, independentemente de qualquer contribuição, como se fizesse parte do vínculo laboral com o ente federativo. Tem-se que mais recentemente, após a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a obrigação de garantia ao servidor de um regime de

¹⁴ Aposentadoria por invalidez, aos funcionários da União, na Constituição de 1891.

previdência alicerçado no caráter contributivo e na busca de equilíbrio financeiro e atuarial. E, com a Lei nº 9.717, de 1998, critérios para sua organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social.

41. A NBC TST 15 versa sobre o reconhecimento, mensuração e divulgação do passivo atuarial dos planos de benefício definido, que podem não ter fundo constituído e ser total ou parcialmente cobertos pelas contribuições da entidade e, “algumas vezes, dos seus empregados, para uma entidade ou fundo legalmente separado da entidade que reporta, e a partir do qual são pagos os benefícios a empregados”.

42. Assim, independente do regramento que verse sobre a forma de organização e funcionamento e o modelo e regime de financiamento aplicáveis, se com contribuição ou não, caso seja assegurado um benefício pós-emprego e de longo prazo a um trabalhador que presta serviço a qualquer entidade do setor público, esta ficará obrigada a mensurar, registrar e divulgar a despesa e o passivo decorrentes desta obrigação. E caso se trate de um plano de benefício definido, o passivo deverá ser calculado atuarialmente.

43. A definição de benefício definido na NBC TST 15 é clara: é o benefício que não for de plano de contribuição definida, e estes têm o seguinte alcance:

“Planos de contribuição definida são planos de benefícios pós-emprego nos quais a entidade paga contribuições fixas a uma entidade separada (um fundo), não tendo nenhuma obrigação legal ou construtiva de pagar contribuições adicionais se o fundo não possuir ativos suficientes para pagar todos os benefícios aos empregados relativamente aos seus serviços dos períodos corrente e anterior”.

44. Portanto, se a entidade do setor público tiver qualquer obrigação que vá além do pagamento da contribuição fixada a priori e a seu cargo para o regime de previdência de seus servidores, estar-se-ia diante de um plano de benefício definido. Se de alguma forma a entidade pública participar do risco atuarial e financeiro do plano de benefícios, estar-se-ia diante de um plano de benefício definido. Por outro lado, se a sua obrigação for apenas de transferir a contribuição para a entidade que administra o plano de previdência dos servidores, em nada lhe afetando o risco atuarial e financeiro do sistema, não trazendo este risco nenhuma obrigação adicional, estar-se-ia diante de um plano de contribuição definida.

45. No caso dos regimes próprios, cujas principais regras para cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão estão previstas no texto constitucional, independentemente se a entidade ou unidade gestora do regime tiver recursos acumulados para fazer frente às despesas presentes e futuras com benefícios, cabe ao ente federativo cumprir com a obrigação constitucional de pagar o benefício a seus servidores, portanto, nesses regimes, o ‘empregador’ possui a principal parcela de responsabilidade pelos riscos atuariais e financeiros da previdência de seus servidores, que, apesar de também contribuírem para o

sistema, essa contribuição não é elástica¹⁵ e recai sobre o ente a ulterior responsabilidade pela obrigação com o benefício.

46. No caso da União, os benefícios garantidos aos seus servidores ocupantes de cargo efetivo, magistrados e membros dos Tribunais de Contas e Ministério Público, independente da instituição da unidade gestora única do RPPS ou sua modelagem como plano capitalizado, deverão ter seu passivo atuarial mensurado, reconhecido e divulgado, como já é feito há vários anos, contudo, seguindo os conceitos e procedimentos previstos na NBC TST 15.

47. No que se refere ao regime de previdência complementar assegurado aos servidores e membros dos órgãos da União, pela Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, aos que ingressaram após a autorização pela PREVIC do funcionamento dos planos de benefícios geridos pelas entidades fechadas de previdência complementar, como a obrigação da União se restringe ao pagamento da contribuição mensal, este é tratado à luz da NBC TST 15 como plano de contribuição definida, independente se há algum nível de transferência de risco entre seus participantes. Assim, pelo conceito dessa norma, se não há transferência de risco do plano de benefícios para a União, estar-se-ia diante de um plano de contribuição definida. Nesse caso a contabilização é direta e relativa a cada exercício, determinada pelos montantes a serem contribuídos no período. Não são necessárias premissas atuariais para mensurar as receitas ou despesas. Não há utilização de taxas de desconto no registro, a não ser se as contribuições não forem integralmente liquidadas em até 12 (doze) meses após a data a que se referem as demonstrações contábeis.

48. Ainda quanto ao modelo de regime de previdência complementar implementado pela União, cabe uma reflexão sobre o benefício especial previsto no §1º do art. 3º da referida lei. Independentemente da especificidade desse benefício, trata-se de um benefício definido, assegurado pela União a seus servidores, cujo risco pertence integralmente a ela. Assim, o passivo relativo a esse benefício deverá também ser mensurado, reconhecido e divulgado pela União:

“Lei Nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

.....
Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União.

.....
§ 1º É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do caput deste artigo o direito a um benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observada a sistemática estabelecida nos §§ 2o a 3o deste artigo e o direito à

¹⁵ Princípio do “não-confisco” presente em diversas decisões judiciais.

compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, nos termos da lei.

§ 2º O benefício especial será equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput deste artigo, na forma regulamentada pelo Poder Executivo, multiplicada pelo fator de conversão.

.....
§ 5º O benefício especial será pago pelo órgão competente da União, por ocasião da concessão de aposentadoria, inclusive por invalidez, ou pensão por morte pelo regime próprio de previdência da União, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, enquanto perdurar o benefício pago por esse regime, inclusive junto com a gratificação natalina.”

2.4. DA FORMA DE RECONHECIMENTO E MENSURAÇÃO DO PASSIVO

49. Registre-se os seguintes conceitos atuariais transcritos da norma, a serem aplicados aos RPPS, em especial àquele instituído pela União, independentemente, frise-se, da inexistência de uma unidade gestora do regime, da constituição de fundo segregado do patrimônio do ente federativo ou de operar em repartição simples:

- a) O valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido é o déficit ou superávit, ajustado para refletir qualquer efeito da limitação de valor líquido de ativo de benefício definido ao teto de ativo para reconhecimento.
- b) O déficit ou superávit é o valor presente da obrigação de benefício definido; menos o valor justo dos ativos do plano (se houver).
- c) O teto de ativo é o valor presente de quaisquer benefícios econômicos disponíveis na forma de restituições provenientes do plano ou de reduções nas contribuições futuras para o plano.
- d) O valor presente de obrigação de benefício definido é o valor presente sem a dedução de quaisquer ativos do plano, dos pagamentos futuros esperados necessários para liquidar a obrigação resultante do serviço do empregado nos períodos corrente e passados.
- e) Os ativos do plano compreendem ativos mantidos por fundo de benefícios a empregados de longo prazo, pela entidade (fundo) legalmente separada da entidade que reporta e existem exclusivamente para pagar ou custear benefícios a empregados e não possam ser devolvidos à entidade que reporta, a menos que os ativos remanescentes do fundo forem suficientes para o cumprimento de todas as obrigações de benefícios a empregados do plano ou que forem devolvidos com o intuito de reembolsá-la por benefícios já pagos a empregados.
- f) Liquidação é uma transação que elimina todas as obrigações futuras, legais ou construtivas, em relação à totalidade ou parte dos benefícios oferecidos por plano de benefício definido,

exceto o pagamento de benefícios a empregados ou em seu nome que seja definido nos termos do plano e incluso nas premissas atuariais.

50. Segundo a norma, para os planos de benefício definido, o pagamento dos benefícios concedidos não depende somente da situação financeira e do desempenho dos investimentos do fundo, mas também da capacidade e da vontade da entidade de suprir qualquer insuficiência nos ativos do fundo. No caso dos RPPS a obrigação de cobrir a insuficiência dos fundos decorre da exegese do próprio art. 40 da Constituição, aliada à previsão expressa do §1º do art. 2º da lei 9.717, de 1998:

“Lei Nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

.....
Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

§ 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.”

51. Assim, para esse tipo de plano, a despesa reconhecida não é necessariamente o montante da contribuição devida relativa ao período das demonstrações contábeis. Para tanto, a NBC TST 15 define que para a contabilização deve-se primeiramente, determinar o deficit ou superavit, que envolve:

- a) A utilização de uma técnica atuarial, o método de crédito unitário projetado (**PUC**), para estimar o custo final para a entidade do benefício obtido pelos empregados em troca dos serviços prestados nos períodos corrente e anteriores.
- b) O desconto desse benefício para determinar o valor presente da obrigação de benefício definido e o custo do serviço corrente.
- c) A dedução do valor justo de quaisquer ativos do plano do valor presente da obrigação de benefício definido.

52. A utilização da técnica atuarial exige que a entidade determine quanto do benefício deve ser atribuível aos períodos corrente e anteriores e que faça estimativas (premissas atuariais) acerca de variáveis demográficas (tais como rotatividade e mortalidade de empregados) e variáveis financeiras (tais como futuros aumentos nos salários e nos custos médicos), que afetarão o custo do benefício. Esse é o ponto central do objeto do presente Grupo de Trabalho.

53. Após o cálculo do deficit ou do superavit, deve-se determinar o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido ajustado por qualquer efeito de limitação de ativo líquido de benefício definido ao teto de ativo e os valores a serem reconhecidos em resultado como (i) custo do serviço corrente; (ii) qualquer custo do serviço passado e ganho ou perda

na liquidação e (iii) juros líquidos sobre o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido.

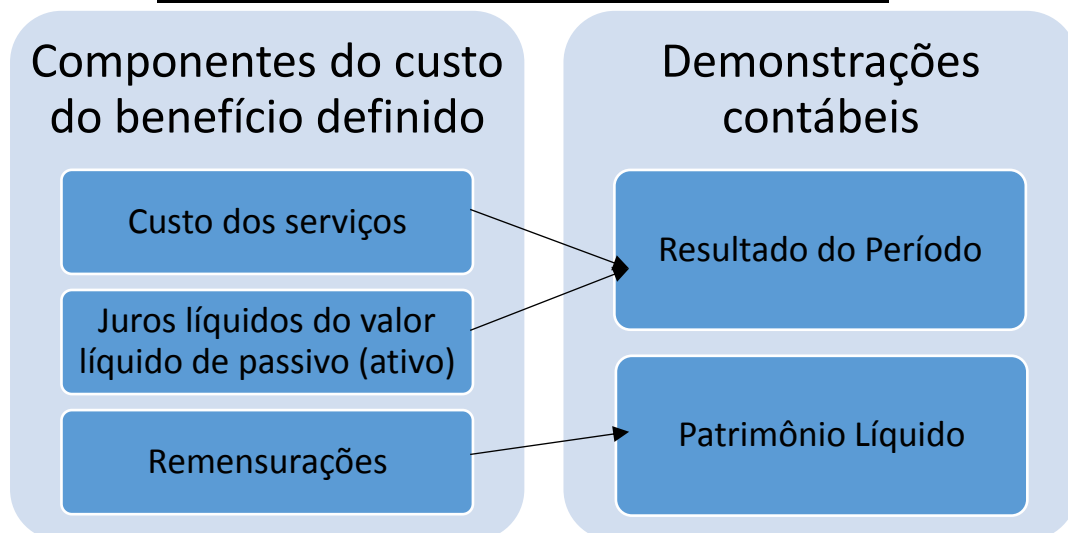
54. Por fim, determinar as remensurações do valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido, a serem reconhecidas no patrimônio líquido, compreendendo, (i) ganhos e perdas atuariais; (ii) retorno sobre os ativos do plano, excluindo valores considerados nos juros líquidos sobre o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido; e (iii) qualquer mudança no efeito do teto de ativo, excluindo os valores considerados nos juros líquidos sobre o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido.

55. De forma esquemática, tem-se o seguinte processo para apuração do valor líquido do passivo ou ativo:

- (+) Ativo do plano de benefícios definidos – reconhecido a valor justo
- (-) Obrigação de benefícios definidos
- (=) (+/-) Superávit ou Déficit do plano de benefícios definidos
- (-) Limitadores do valor líquido do Ativo do plano (quando houver) de benefícios definidos
 - (+) Teto de Ativo do plano de benefícios definidos
- (=) (-/+ Valor líquido de passivo (ativo)

56. E, o custo do benefício definido possui os seguintes componentes e seus reflexos para as demonstrações contábeis do RPPS (fatos modificativos do valor líquido de passivo (ativo)):

Figura 2 – Componentes do custo do benefício definido



Fonte: IPASB (2016)

57. Os custos dos serviços devem ser divididos em (i) custo do serviço corrente (aumento no valor presente da obrigação de benefício definido resultante do serviço prestado pelo empregado no período corrente), (ii) custo do serviço passado (definido pela norma como a

mudança no valor presente da obrigação de benefício definido, resultante de alteração¹⁶ ou encurtamento do plano¹⁷, que pode ser tanto positivo quando negativo¹⁸, excluídas as hipóteses previstas na norma¹⁹) e (iii) ganhos ou perdas na liquidação (diferença entre o valor presente da obrigação de benefício definido que estiver sendo liquidada e o preço de liquidação²⁰).

58. Os juros líquidos sobre o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido é a mudança, durante o período, no valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido resultante da passagem do tempo. Incluem como componentes: (i) a receita de juros sobre o ativo do plano, que deve ser determinada multiplicando-se o valor justo dos ativos pela taxa de desconto, (ii) o custo de juros sobre a obrigação de benefício definido, multiplicando-se o valor da obrigação pela taxa de desconto e (iii) juros sobre o efeito do teto de ativo, que são parte da mudança total no efeito do teto do ativo, apurado pela multiplicação da taxa de desconto sobre o efeito do teto do ativo.

59. As remensurações do valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido compreendem (i) ganhos e perdas atuariais, (ii) retorno sobre os ativos do plano, excluindo valores incluídos nos juros líquidos sobre o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido; e (iii) qualquer mudança no efeito do teto de ativo, excluindo valores incluídos nos juros líquidos sobre o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido.

60. Ganhos e perdas atuariais são mudanças no valor presente da obrigação de benefício definido resultantes de ajustes pela experiência (os efeitos das diferenças entre as premissas atuariais adotadas e o que efetivamente ocorreu), e efeitos de mudanças nas premissas

¹⁶ Uma alteração no plano ocorre quando a entidade introduz ou cancela plano de benefício definido ou altera os benefícios devidos em virtude de plano de benefício definido existente

¹⁷ Um encurtamento ocorre quando a entidade reduz significativamente o número de empregados cobertos pelo plano.

¹⁸ Positivo: quando benefícios são introduzidos ou modificados de tal modo que o valor presente da obrigação de benefício definido aumenta). Negativo: quando benefícios são cancelados ou modificados de tal modo que o valor presente da obrigação de benefício definido diminui.

¹⁹ (a) O efeito das diferenças entre os aumentos reais de salário e os previamente presumidos sobre a obrigação de pagar benefícios referentes a serviços prestados em anos anteriores (não há custo do serviço passado, porque as premissas atuariais contemplam projeções salariais); (b) Estimativas, a maior ou a menor, na concessão de aumentos discricionários de benefícios, quando a entidade tiver obrigação construtiva de conceder tais aumentos (não há custo do serviço passado, pois as premissas atuariais admitem esses aumentos); (c) Estimativas de melhorias de benefícios resultantes de ganhos atuariais ou do retorno sobre os ativos do plano que tiverem sido reconhecidos nas demonstrações contábeis, se a entidade for obrigada a utilizar qualquer excedente do plano em benefício dos participantes do plano (não há custo do serviço passado, pois o aumento resultante da obrigação é uma perda atuarial); e (d) O aumento de benefícios com direito adquirido (ou seja, benefícios que não dependem de emprego futuro) quando, na ausência de benefícios novos ou aperfeiçoados, os empregados atenderem aos requisitos de aquisição de direito (não há custo do serviço passado, pois a entidade reconheceu o custo estimado de benefícios como custo do serviço corrente, à medida que o serviço foi prestado).

²⁰ Incluindo quaisquer ativos do plano transferidos e quaisquer pagamentos feitos diretamente pela entidade referente à liquidação

atuariais. O retorno sobre os ativos do plano consiste em juros, dividendos e outras receitas derivadas dos ativos do plano, juntamente com ganhos ou perdas realizados e não realizados sobre os ativos do plano deduzidos custos e impostos. E, a mudança “no efeito” do teto de ativo é a diferença entre “juros sobre o efeito do teto de ativo” e a mudança total no efeito do teto de ativo.

61. As contribuições do empregado e de terceiros²¹ ao plano reduzem o custo dos serviços, no período em que o serviço relacionado seja prestado, quando atreladas à sua prestação ou reduzem as remensurações do valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido, quando, por exemplo, forem exigidas contribuições adicionais ou suplementares dos empregados para reduzir deficit decorrente de perdas sobre o ativo do plano ou perdas atuariais. O valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido também se modifica durante o período em razão de pagamentos de benefícios.

62. Está prevista na norma a hipótese de limitação das contribuições que a entidade está obrigada a pagar o que poderá refletir-se no custo final dos benefícios e de que alguns benefícios pós-emprego podem estar atrelados a variáveis, como desempenho da entidade, situações que não serão recepcionadas pelo atual ordenamento brasileiro.

63. A norma estabelece que a entidade “deve reconhecer o ganho ou a perda na liquidação de plano de benefício definido quando ocorrer a liquidação”. A liquidação, conforme conceito já mencionado, ocorre quando a entidade celebra a transação que elimina todas as obrigações restantes em relação à totalidade ou parte dos benefícios oferecidos pelo plano. Cita como exemplo uma transferência não recorrente de obrigações significativas do empregador em virtude do plano a uma companhia seguradora por meio da aquisição de apólice de seguros e deixa claro que o pagamento de benefícios a empregados, não é uma liquidação. Nos termos em que essa liquidação é esclarecida, o Subgrupo acredita que não haverá aplicação para os RPPS, considerando o atual ordenamento.

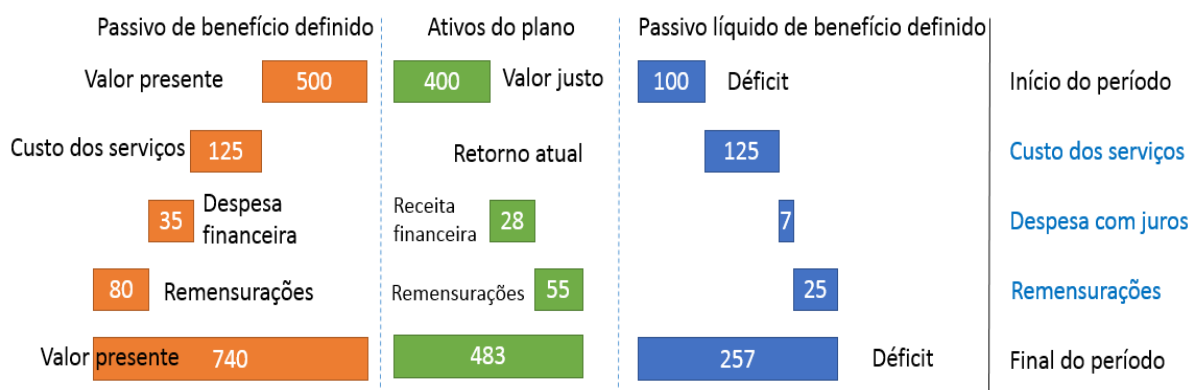
64. No que se refere aos ativos do plano, a minuta da NBC TSP 15 coloca como diretriz que devem ser excluídas as contribuições não pagas, devidas pela entidade ao plano de benefícios, “assim como quaisquer instrumentos financeiros não transferíveis, emitidos pela entidade e detidos pelo fundo” e que os ativos devem ser “reduzidos por quaisquer passivos do fundo que não estão relacionados com benefícios a empregados”, como contas a pagar e exigíveis. Prevê que na hipótese de a entidade estar em condições de procurar outra parte, tal como uma seguradora, para pagar parte ou a totalidade dos gastos necessários para liquidar uma obrigação, o reembolso deve ser reconhecido como ativo em separado.

65. De qualquer forma, a NBC TSP 15 implantará uma sistemática de evidenciação do resultado atuarial diversa daquela atualmente prevista no Plano de Contas Aplicado ao

²¹ Sem paralelo na legislação brasileira.

Serviço Público - PCASP que atualmente limita-se ao registro das provisões matemáticas previdenciárias, por meio dos valores atuais dos benefícios futuros e da contribuição futura e de contas para ajustes das provisões e registro de provisões para oscilação de riscos, contingências de benefícios e benefícios a regularizar. Ao serem modificadas as provisões, em geral, de um exercício para outro, são feitos os lançamentos de variação patrimonial objetivando o retrato das provisões atuais. De forma esquemática o processo de reconhecimento e mensuração passará a se dar por meio dos seguintes novos componentes:

Figura 3 – Exemplo ilustrativo dos novos componentes



66. Um dos princípios trazidos pela norma é o do regime de competência para se determinar o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido. Além disso, requer que esse seja calculado com suficiente regularidade.

2.5. DA METODOLOGIA

67. Além da obrigatoriedade do reconhecimento do valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido no balanço patrimonial, a NBC adentra em questões relativas à própria elaboração da avaliação atuarial. Conforme já mencionado, essa norma estabelece inclusive diretrizes para a metodologia de cálculo a ser utilizada.

68. A NBC dispõe que os serviços prestados pelos ‘empregados’ da entidade dão origem a uma obrigação coberta por um plano de benefício definido, mesmo que os benefícios estejam condicionados à manutenção do emprego futuro (“em outras palavras, eles não estão adquiridos”). Ao final de cada período sucessivo, a que se refiram as demonstrações contábeis, “o montante de serviço futuro, que um empregado terá de prestar antes de ter direito ao benefício, é reduzido”.

69. No que se refere ao método, a norma é taxativa com relação à utilização do PUC:

Método de avaliação atuarial

69. Uma entidade deve usar o Método do Crédito Unitário Projetado para determinar o valor presente das obrigações de benefício definido e o respectivo custo de serviço corrente e, quando aplicável, o custo do serviço passado.

70. O Método de Crédito Unitário Projetado (também conhecido como o Método de Benefício Acumulado com pro rata de serviço ou como o método benefício/anos de serviço) observa cada período de serviço como a origem de uma unidade adicional de direito ao benefício (ver parágrafos 72-76 – Atribuição de benefícios a períodos de serviço), e mensura cada unidade separadamente para construir a obrigação final (ver parágrafos 77-100 – Premissas Atuariais).

71. A entidade desconta a valor presente o total da obrigação de benefícios pós-emprego, mesmo se parte da obrigação seja liquidada antes de doze meses da data do relatório.

70. Ainda no que se refere ao método de cálculo discorre que:

“73. O método de crédito unitário projetado exige que uma entidade atribua benefícios ao período corrente (para determinar o custo do serviço corrente) e aos períodos corrente e anteriores (para determinar o valor presente das obrigações de benefícios definidos). A entidade atribui benefícios a períodos em que surgem a obrigação de proporcionar os benefícios pós-emprego. Essa obrigação surge quando os empregados prestam serviços em troca de benefícios pós-emprego, que a entidade espera pagar em períodos futuros, a que se refiram as demonstrações contábeis. As técnicas atuariais permitem que uma entidade mensure essa obrigação com suficiente confiabilidade para justificar o reconhecimento de um passivo.”

71. Prevê também que, para determinar o valor atual das suas obrigações de benefícios definidos e o respectivo custo do serviço corrente e, quando aplicável, o custo dos serviços passados, a entidade deve atribuir o benefício aos períodos de serviços de acordo com a fórmula de benefício do plano. Além disso, prevê que:

*“72.
Entretanto, se o serviço de um empregado em anos posteriores conduzir a um nível significativamente superior de benefício, do que em anos anteriores, uma entidade deve atribuir o benefício de forma linear de
(a) a data em que o serviço prestado pelo empregado conduz aos primeiros benefícios do plano (independentemente de os benefícios estarem ou não condicional a um serviço posterior) até
(b) a data em que uma nova prestação de serviço por parte do empregado não conduzirá a qualquer montante significativo de outros benefícios do plano, com exceção de outros aumentos salariais.”*

72. Além disso, que o benefício deve ser atribuído “a períodos contábeis individuais sob a fórmula de benefício do plano”. Entretanto, se o serviço de um empregado em anos posteriores conduzir a um nível significativamente mais elevado de benefício do que em anos anteriores, a entidade deverá atribuir o benefício em uma base linear até a data em que o serviço adicional pelo empregado conduzir “a nenhum montante significativo de mais benefícios”. Tal assertiva deverá ser melhor compreendida em outros fóruns, tal como a que se empreenderá quando estiverem sendo discutidas as alterações do MCASP.

73. A Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. No que se refere a regimes financeiros e métodos a serem aplicados nas avaliações atuariais dos RPPS para determinação dos custos, prevê essa Portaria que o regime financeiro de capitalização será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas e pensões por morte de aposentado e que “o método de financiamento atuarial mínimo para apuração do custo normal dos benefícios avaliados no Regime Financeiro de Capitalização será o Crédito Unitário Projetado”.

74. Essa norma estabelece ainda o PUC para o cálculo de um indicador que avalia a possibilidade de redução dos planos de custeio do RPPS:

“Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

.....
XXII - Índice de Cobertura: relação entre o Ativo Real Líquido e a Reserva Matemática Previdenciária calculada pelo Método do Crédito Unitário Projetado.”

75. Assim, a Portaria MPS nº 403/2008 prevê o PUC como referência, mas não obriga a sua adoção, podendo ser adotado método que indique ritmo de capitalização mais acentuado para determinar o plano de custeio de equilíbrio.

76. O PUC integra uma família de métodos de custeio por alocação de benefícios cuja característica mais marcante é atribuir uma quantidade definida de direitos à aposentadoria por cada ano de serviço decorrido. Essa quantidade anual de direitos, normalmente chamada de ‘unidade de crédito’, é a variável independente dessa família de métodos que tem por variáveis dependentes o Custo Normal e o Passivo Atuarial Inicial. Assim, os custos são determinados em função dos benefícios e estes em função do tempo de serviço.

77. O princípio lógico desses métodos estabelece uma relação definida entre o tempo de serviço decorrido e a porção já conquistada do direito da aposentadoria integral. À medida que se aproxima a aposentadoria, maior vai-se tornando o equivalente certo relativo à alíquota do benefício vitalício comprado a cada ano.

78. O financiamento por crédito unitário é baseado no princípio de que o benefício a ser fornecido na data da aposentadoria será dividido em tantas unidades quantas forem os anos de filiação como ativo, com uma unidade atribuída a cada ano. Nesse a conquista da plena aposentadoria é uma função linear do tempo de serviço. O custo normal para qualquer benefício individual em qualquer ano se torna o custo para integralizar numa base de prêmio único a unidade atribuída àquele ano. O passivo a qualquer tempo é o valor presente de todas as unidades atribuídas aos anos precedentes.

79. O que diferencia o PUC dos demais métodos é que está baseado no princípio de que a aposentadoria a ser concedida é dividida **linearmente** em muitas unidades durante os anos de vida ativa do participante, tendo a cada ano o crédito fundado relativo a esses anos. Essa modalidade de financiamento provê o valor presente do benefício em tantas unidades quantos forem os anos de filiação como ativo que o participante terá ao atingir a elegibilidade para o recebimento do benefício. Dessa forma, quando o participante se tornar elegível ao benefício, o valor presente do benefício já estará integralizado. Por isso, quanto mais longe estiver da aposentadoria, mais módico será a constituição dessas unidades de créditos, pois essa contribuição passará muitos anos rendendo juros.

80. A previsão desse método na minuta da NBC TSP 15 terá grande impacto nas normas de atuária dos RPPS. Registre-se que a Portaria SPREV/MF nº 08, de 30 de agosto de 2017 instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de avaliar as normas relativas aos procedimentos de gestão atuarial aplicáveis aos RPPS e elaborar proposta para o seu aperfeiçoamento²². Nesse caso, o resultado desse outro Grupo de Trabalho terá também que se alinhar à NBC TSP 15.

81. Na parte relativa ao reconhecimento e mensuração dos planos de benefício definido, cita-se que “em alguns casos, estimativas, médias e simplificações de cálculo podem proporcionar uma aproximação confiável dos cálculos detalhados e ilustrados nesta norma”.

82. A NBC TSP 15 classifica os benefícios de aposentadoria por invalidez dentro do grupo “Outros Benefícios de Longo Prazo a Empregados”, para os quais a entidade não espera que sejam integralmente liquidados em até doze meses após a data, a que se referem as demonstrações contábeis. Por considerar que, para esse grupo, do qual fazem parte ausências remuneradas de longo prazo, a mensuração não estaria “normalmente sujeita ao mesmo grau de incerteza que a mensuração de benefícios pós-emprego por tempo de serviço”, prevê um método simplificado de contabilização e que não deve reconhecer remensurações no patrimônio líquido. Prevê, no entanto, que essa hipótese é refutável e nesse caso, a entidade deve considerar se alguns ou todos os pagamentos de benefícios por invalidez devem ser contabilizados de acordo com os benefícios de aposentadoria.

83. Ainda com relação ao benefício de invalidez de longo prazo, prevê duas hipóteses. A primeira em caso de o nível de benefício depender do tempo de serviço, quando a “mensuração dessa obrigação reflete a probabilidade de que o pagamento venha a ser exigido e a duração de tempo pela qual se espera que o pagamento seja feito”. A outra

²² O Grupo de Trabalho de Revisão das Normas de Atuária dos RPPS será composto por 5 (cinco) representantes da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, 6 (seis) representantes do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV), 4 (quatro) representantes do Instituto Brasileiro de Atuária (IBA), 2 (dois) da Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) e 1 (um) representante da CNM (Confederação Nacional dos Municípios (CNM)). Foi publicada no DOU de 02/10/2017 a Portaria SPREV nº 11, de 28/09/2017, que designa os membros do Grupo de Trabalho.

hipótese é “se o nível de benefício for o mesmo para qualquer empregado inválido, independentemente do tempo de serviço”, nesse caso, o custo esperado desses benefícios é reconhecido quando o evento que gera o benefício de longo prazo de invalidez ocorrer. Essa questão do método de mensuração e da forma de reconhecimento do passivo das aposentadorias por invalidez para os RPPS deverá ser analisada quando da revisão do MCASP e das normas de atuária desses regimes.

84. A norma trata os benefícios rescisórios separadamente de outros benefícios a empregados, porque o evento gerador da obrigação é a rescisão do contrato de trabalho, que em geral, são pagos em uma única parcela. A forma de mensuração dos passivos e reconhecimento da despesa não têm relação com os RPPS, no atual ordenamento brasileiro, pois podem constituir obrigações apenas da entidade empregadora.

2.6. DAS PREMISSAS ATUARIAIS

85. A minuta da NBC TSP 15 traz uma impactante diretriz no que se refere à utilização das premissas atuariais: “as premissas atuariais devem **ser não enviesadas e mutuamente compatíveis**” (grifo nossos). Considera que essas “são não enviesadas se elas não forem imprudentes nem excessivamente conservadoras”. E que são mutuamente compatíveis se:

“80. (...) se refletirem as relações econômicas entre fatores, tais como inflação, taxas de crescimento salarial e taxa de desconto. Por exemplo, todas as premissas que dependem de determinado nível de inflação (tais como premissas sobre taxas de juros, aumentos de salários e de benefícios) para qualquer período futuro deverão pressupor o mesmo nível de inflação.”

86. Estabelece que as premissas devem corresponder às melhores estimativas da entidade sobre as variáveis que determinarão o custo final de prover benefícios pós-emprego e que compreendem premissas demográficas, acerca das características futuras dos empregados e seus dependentes, tais como, mortalidade, “taxas de rotatividade, invalidez e aposentadoria antecipada dos empregados”, “proporção de participantes do plano com dependentes que serão elegíveis aos benefícios”, proporção de participantes que escolherá a regra a ser aplicada a seu benefício. Compreendem também premissas financeiras que abordam tópicos como taxa de desconto e níveis de benefícios.

87. No que se refere à mortalidade, a norma traz como diretriz a utilização da melhor estimativa de mortalidade dos participantes do plano durante e após o emprego, o que tem se buscado como resultado deste Grupo de Trabalho para a União, a adoção da tábua específica de mortalidade dos servidores civis da União, por sexo e escolaridade do cargo, elaborada em decorrência de termo de cooperação entre o então Ministério da Previdência Social e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conforme será tratado pelo Subgrupo 4. Prevê que para estimar o custo final do benefício, “a entidade deve considerar as mudanças esperadas na taxa de mortalidade, por exemplo, ajustando as tábuas-padrão

de mortalidade com estimativas de melhorias na mortalidade". A necessidade de ajuste para uma tábua de sobrevivência bidimensional, será comentada também pelo Subgrupo 4.

88. Com relação às premissas financeiras estabelece como diretriz que devem "basear-se em expectativas de mercado na data, a que se referem as demonstrações contábeis, relativamente ao período ao longo do qual deverão ser liquidadas as obrigações". Por isso, com relação à taxa de desconto prevê que:

"85. A taxa utilizada para descontar a valor presente as obrigações de benefícios pós-emprego (tanto as custeadas como as não custeadas) deve refletir o valor do dinheiro no tempo. A moeda e o prazo do instrumento financeiro devem ser consistentes com a moeda e o prazo estimado das obrigações de benefício pós-emprego."

89. Assim, a taxa de desconto deve refletir os prazos estimados dos pagamentos de benefícios e a norma reitera em vários trechos que essa taxa deve refletir o valor do dinheiro no tempo. Contudo, prevê hipóteses para que a entidade determine qual a taxa que melhor refletiria o valor do dinheiro no tempo, se seria aquela determinada pelos rendimentos de mercado de títulos da dívida pública, que caso não haja mercado ativo de títulos, poderia utilizar por referência as rentabilidades de mercado de títulos privados de baixo risco de crédito ou na inexistência de mercado apropriado desses, as taxas correntes de mercado.

88. A entidade decide se a taxa de desconto que reflete o valor do dinheiro no tempo é a melhor aproximação tendo por referência os rendimentos de mercado de títulos da dívida pública, títulos da dívida privada com elevados ratings ou por outro instrumento financeiro, a data, a que se referem as demonstrações contábeis. Em algumas jurisdições, os rendimentos de mercado dos títulos da pública fornecerão a melhor aproximação do valor do dinheiro no tempo, ao final do período a que se referem as demonstrações contábeis. Entretanto, pode haver jurisdições em que este não é o caso, por exemplo, jurisdições onde não há mercado ativo de títulos de dívida pública ou em que os rendimentos do mercado de tais título não refletem o valor do dinheiro no tempo, ao final do período a que se referem as demonstrações contábeis. Nesses casos, a entidade, que relata, determina a taxa por outro método, por exemplo, por referência às rentabilidades de mercado de títulos da dívida privada com elevados ratings. Também pode haver circunstâncias em que não exista um mercado ativo de títulos da dívida pública ou de títulos da dívida privada com elevados ratings com maturidade suficiente para corresponder ao prazo estimado de todos os pagamentos de benefícios. Nessas circunstâncias, a entidade utiliza as taxas correntes de mercado, com a maturidade apropriada, para descontar pagamentos de maturidades mais curtas e estima a taxa de desconto para vencimentos mais longos, extrapolando as taxas correntes de mercado ao longo da curva de rendimento. É improvável que o valor presente total de obrigação de benefício definido seja particularmente sensível à taxa de desconto aplicada à parcela dos benefícios devidos após o vencimento final do instrumento financeiro disponível, como títulos da dívida pública e títulos da dívida privada.

90. Algumas questões deverão ser debatidas quando da revisão das normas de atuária dos RPPS e das propostas de incorporação dos procedimentos no MCASP, tais como essa elencada a seguir, que trata da adoção de taxa de desconto em termos nominais:

“81. A entidade determina a taxa de desconto e outras premissas financeiras em termos nominais (taxa de inflação inclusa), exceto se as estimativas em termos reais (líquidas da taxa de inflação) forem mais confiáveis, por exemplo, em economia hiperinflacionária ou quando o benefício for indexado e existir mercado estruturado de títulos de dívida indexados na mesma moeda e prazo.”

91. A norma prevê que a entidade deve mensurar suas obrigações de benefício definido em base que reflita (i) os benefícios estabelecidos nos termos do plano, na data, a que se referem as demonstrações contábeis; (ii) quaisquer aumentos salariais estimados futuros que afetem os benefícios devidos; (iv) o efeito de qualquer limite sobre a parcela do empregador no custo dos benefícios futuros; (v) as contribuições de empregados ou de terceiros que reduzam o custo final desses benefícios para a entidade; e (vi) as mudanças futuras estimadas no nível de benefícios que afetem os benefícios devidos segundo um plano de benefício definido, caso tenham sido decretadas antes da data a que se referem as demonstrações contábeis²³.

92. A diretriz veiculada é que as premissas atuariais não devem refletir alterações nos benefícios futuros que não estejam estabelecidas nos termos formais do plano na data, a que se referem as demonstrações contábeis. Essas alterações poderão resultar futuramente em custo do serviço passado, na medida em que alterem benefícios relativos ao serviço prestado antes da alteração ou custo do serviço corrente relativo a períodos posteriores à alteração, na medida em que eles modifiquem os benefícios relativos a serviços posteriores à alteração.

93. No que se refere às estimativas de futuros aumentos salariais, estabelece que deve ser levado em consideração “a inflação, a experiência, as promoções e outros fatores relevantes, tais como oferta e demanda no mercado de trabalho”.

2.7. DA DIVULGAÇÃO

94. Por fim, a minuta da NBC TSP 15 trata das normas relativas à divulgação das informações. Para tanto, apresenta como diretrizes que devem ser explicadas as características dos planos de benefício definido e os riscos a eles associados, identificados e explicados os montantes em suas demonstrações contábeis decorrentes dos benefícios desses planos e descritos como seus planos de benefício definido podem afetar o valor, o prazo e a incerteza dos fluxos de caixa futuros da entidade. Para tanto, deverá a entidade atentar para o nível de detalhamento necessário, a necessidade de conferir ênfase à algumas questões e de agregação e desagregação das informações, que devem ser complementadas por informações adicionais para a sua correta compreensão.

²³ Prevê a hipótese também de utilização dessa premissa caso “dados históricos ou outras evidências confiáveis indicarem que esses benefícios de previdência social mudarão de alguma forma previsível, por exemplo, de acordo com mudanças futuras nos níveis gerais de preço ou nos níveis gerais de salário”.

95. Com relação às informações complementares, direciona as entidades para apresentação de análise do valor presente da obrigação de benefício definido que distinga a natureza, as características e os riscos da referida obrigação, distinguindo entre montantes devidos a participantes ativos, inativos e pensionistas, entre planos ou benefícios de diferentes modalidades de financiamento, dentre outras análises.

96. Dentre as características do plano de benefício definido, prevê a divulgação de descrição da estrutura regulatória na qual o plano opera, como, por exemplo, o nível de quaisquer requisitos mínimos de custeios, das responsabilidades de administradores e conselheiros do plano, que a descrição dos riscos deve ser voltada para quaisquer riscos incomuns, específicos da entidade ou específicos do plano, e de quaisquer concentrações de risco significativas, tais como a alocação em determinado ativo. Deve ser divulgada “a base em que a taxa de desconto foi determinada”.

97. Prevê a explicação dos valores das demonstrações contábeis, fornecendo uma conciliação entre o saldo de abertura e o saldo de fechamento para todos os componentes do valor líquido de passivo (ativo). Os ativos do plano devem ser alocados “em classes que distingam a natureza e o risco desses ativos, subdividindo cada classe de ativos do plano entre aquelas que possuem valor de mercado cotado em mercado ativo e aquelas que não têm”.

98. Com relação às premissas atuariais, devem ser divulgadas as que possuem maior impacto na determinação o valor presente da obrigação de benefício definido.

146. (...) Referida divulgação deve ser em termos absolutos (por exemplo, como porcentagem absoluta, e não apenas como margem entre diferentes porcentagens ou outras variáveis). Quando a entidade elaborar divulgações totais por agrupamento de planos, ela deve fornecer essas divulgações na forma de médias ponderadas ou na forma de faixas restritas.

99. Por outro lado, exige-se a divulgação da análise de sensibilidade para cada premissa atuarial significativa, “demonstrando como a obrigação de benefício definido teria sido afetada por mudanças em premissa atuarial relevante que eram razoavelmente possíveis”, dos métodos e premissas utilizados na elaboração dessas análises de sensibilidade e suas limitações, e das mudanças, em relação ao período anterior, “nos métodos e premissas utilizados na elaboração das análises de sensibilidade e as razões dessas mudanças”.

100. Exige-se também, para fornecer uma indicação do efeito do plano de benefício definido sobre os seus fluxos de caixa futuros da entidade, a divulgação das contribuições esperadas ao plano para o próximo período, a que se refiram as demonstrações contábeis e informações sobre o perfil de vencimento da obrigação de benefício definido. A divulgação desse perfil “inclui a duração média ponderada da obrigação de benefício definido e pode incluir outras informações sobre os prazos de distribuição de pagamentos de benefícios, tais

como uma análise de vencimentos dos pagamentos de benefícios”. Prevê também a descrição de estratégias de confrontação de ativos/passivos.

3. DAS CONCLUSÕES

101. O presente Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta SPREV-MF/STN-MF/SOF-MP/SEPLAN-MP/SEGRT-MP/ N° 01, de 13 de abril de 2017, tem por objetivo de avaliar e aperfeiçoar as metodologias de apuração do resultado financeiro e atuarial do RPPS dos Servidores Civis da União.

102. Com a convergência da IPAS 39 em uma Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP 15, minuta) que será publicada pelo CFC, que trata, dentre outros aspectos, da contabilização por uma entidade do setor público do plano de benefício definido dos seus servidores, o que envolve o reconhecimento e mensuração, das obrigações relativas a esse plano, em especial, determinando o valor líquido de passivo (ativo), considerou-se oportuno que fosse avaliado dentro do Grupo, a sua repercussão para a apuração do resultado financeiro e atuarial do RPPS.

103. Da análise do conteúdo da norma a ser convertida NBC TSP 15 verificou-se de fato que haverá grande impacto, não somente para a União, mas todos os entes federativos, especialmente no tocante aos seus RPPS. Embora seja dirigida à contabilização pelo ente público ‘empregador’ dos passivos dos benefícios devidos a seus ‘empregados’ exigirá adequações regulatórias que transpõe as normas contábeis, especialmente, as normas de atuária dos RPPS e procedimentais por parte das unidades gestoras desses regimes.

104. Considera-se que, com relação aos RPPS, a minuta da NBC TSP 15 possui três grandes eixos: (i) contabilização do passivo previdenciário (insere-se uma nova sistemática, que possibilitará a visualização do comportamento de cada componente que influencia na determinação do valor líquido de passivo (ativo) do plano de benefícios do RPPS), (ii) influenciará na elaboração de avaliação atuarial do RPPS (método, premissas) e a forma de demonstração do resultado atuarial (separação dos componentes, com uma visão de estoque e fluxo por regime de competência).

105. Os impactos para a elaboração da Avaliação Atuarial do RPPS da União se darão na mesma forma dos demais RPPS, especialmente no que se refere à:

- a) Utilização do método PUC, devendo ser avaliado se haverá justificativa técnica para manter o atual método utilizado: agregado, com isso exigirá a elaboração de uma nota técnica atuarial da avaliação e a revisão da ferramenta de cálculo;
- b) Demonstração, por meio de análise de sensibilidade e estudos de aderência das premissas, do fundamento da escolha das hipóteses utilizadas no cálculo, exigindo-se também a

divulgação dos prazos do passivo, dos impactos do plano de benefícios para os fluxos de caixa futuros do ente federativo, dos riscos associados ao RPPS;

c) Quebra de paradigma da taxa de desconto vinculada à expectativa de rentabilidade dos ativos do plano da forma atualmente regulada nas normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS;

d) Nova forma de mensuração dos valores do passivo (ativo) líquido do plano, contemplando uma visão de estoque e fluxo e uma separação de impacto por componentes do passivo (ativo), diferentemente da forma atual de apresentação apenas dos valores das provisões matemáticas, com destaque para a demonstração dos ganhos e perdas atuariais e a separação do custo do serviço corrente e dos serviços passados;

e) Reformulação do relatório da Avaliação Atuarial para contemplar todas as novas informações exigidas.

106. A NBC TSP 15 demandará diversas alterações nos normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis definidos pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, a STN, especialmente no capítulo de procedimentos contábeis específicos do MCASP e no PCASP. Também será necessária a incorporação de conceitos e procedimentos atuariais nas normas de atuária dos RPPS pela SPREV, com fundamento no art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

107. Os impactos contábeis não foram detalhados neste Relatório. Mas cite-se por exemplo, que o conceito de custo dos serviços imporá a necessidade de segregar obrigações com benefícios e com custeio da administração dos RPPS e, conseqüentemente, segregar as contribuições para financiamento dos benefícios daquelas destinadas à administração do plano. Envolverá também a revisão da forma de registro das contribuições recebidas pelo RPPS, que não poderão ocasionar variação patrimonial aumentativa. O valor atual das contribuições futuras não poderá mais ser tratado como uma redutora das provisões, deverão ser intra Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Exigirá que o passivo referente à cobertura do deficit atuarial e das contribuições futuras por parte do ente federativo empregador para com o RPPS seja evidenciado em suas demonstrações contábeis.

108. Esses impactos e outros comentados neste Relatório não serão imediatos. Para viabilizar tais alterações a STN fará ajustes no PCASP, próxima versão que terá validade para 2019 e incluirá as rotinas contábeis necessárias na próxima versão do MCASP, 8ª edição. Além disso, conceitos relativos ao tratamento atuarial dos RPPS deverão ser incorporados na revisão das normas de atuária desses regimes pela SPREV, o que será oportunizado pelo Grupo de Trabalho de Revisão das Normas de Atuária, comentado anteriormente.

109. Devido a essas alterações normativas estarem previstas para o ano de 2018, deve-se ajustar os prazos determinados pela Portaria STN 548/2015, Plano de Implementação dos Procedimentos Patrimoniais – PIPCP, que em seu anexo apresenta uma programação,

referente aos itens 2, 11 e 12. Esses itens estão relacionados aos Benefícios a Empregados.

110. Outro grande impacto relacionado à esta norma de convergência, no que se refere estritamente à União, se dará com a obrigatoriedade de mensuração e reconhecimento do passivo dos benefícios devidos aos militares. Outro ponto também já comentado, diz respeito ao benefício especial previsto no §1º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012, devido aos servidores que ingressaram antes da instituição do regime de previdência complementar e que fizeram a adesão ao regime. Esse benefício por possuir inequívoca característica de benefício definido, deverá ser reconhecido e ter o seu passivo mensurado e registrado contabilmente pela União, a qual incumbe todo o risco atuarial e financeiro desse benefício. Apesar do texto legal atribuir a responsabilidade do seu pagamento pelo RPPS, este não pode ser financiado com recursos previdenciários, por afronta ao art. 1º, III, e ao art. 5º, *caput*, da Lei nº 9.717, de 1998²⁴.

Brasília, 21 de novembro de 2017

(ASSINATURA DE TODOS QUE PARTICIPARAM DO SUBGRUPO)

Luis Fernando Quevedo da Silva
Auditor Federal de Finanças e Controle – NUNOR/CCONT/SUCON/STN

Rodrigo Pereira Neves
Auditor Federal de Finanças e Controle – GENOC/CCONF/SUCON/STN

Diego Rodrigues Boente
Auditor Federal de Finanças e Controle – GENOC/CCONF/SUCON/STN

Bruno Ramos Mangualde
Coordenador – CCONF/SUCON/STN

²⁴ Parecer Nº 19/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, de 12 de março de 2013.

Leonardo Silveira do Nascimento
Coordenador-Geral – CCONF/SUCON/STN

Alan dos Santos de Moura
Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil – CCGACI/SRPPS/SPREV/MF

Benedito leite Sobrinho
Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil – CCGACI/SRPPS/SPREV/MF

Cláudio Henrique Soares da Cruz
Coordenador – COAAT/CCGACI/SRPPS/SPREV/MF

Allex Albert Rodrigues
Coordenador-Geral – CCGACI/SRPPS/SPREV/MF