



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 57, DE 2016

(nº 1.085/2016, na origem)

Encaminha cópia do Acórdão nº 2973/2016 - TCU - Plenário, que trata de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimentos Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal (TC-008.368/2016-3).

AUTORIA: Tribunal de Contas da União

DOCUMENTOS:

- [Texto do aviso](#)

DESPACHO: À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle



[Página da matéria](#)

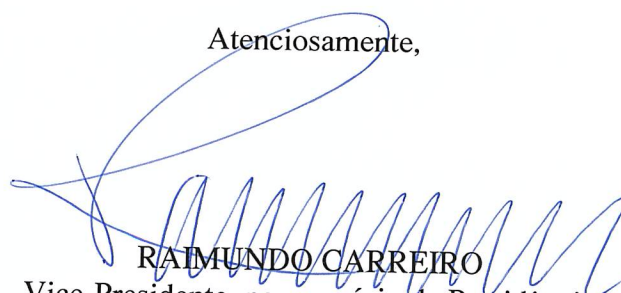
Aviso nº 1085-GP/TCU

Brasília, 12 de dezembro de 2016.

Senhor Presidente,

Em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão nº 2973/2016, encaminho a Vossa Excelência cópia da mencionada Deliberação (acompanhada dos respectivos Relatório e Voto), proferida pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão de 23/11/2016, nos autos do processo nº TC-008.368/2016-3, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que trata de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimentos Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal.

Atenciosamente,


RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Congresso Nacional
Brasília - DF

Nome legível: Sadhia A.
Rubrica: Sadhia A.
Matrícula: 565E
Data: 14/12/16

ACÓRDÃO Nº 2973/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.368/2016-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Benedito Adalberto Brunca (012.420.648-42).
4. Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional, coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) do Tribunal de Contas da União (TCU) e que contou com a participação de 29 tribunais de contas, realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, conjuntamente, proponham um plano de ação que preveja estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria de estados, DF e municípios, considerando a possibilidade de adequar as normas que tratam do assunto e tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo, considerando, entre outros aspectos detectados no âmbito dos RPPS, a falta de fidedignidade das bases cadastrais de pessoal, as dificuldades na gestão de investimentos e o uso de premissas atuariais sem o devido suporte técnico;

9.2. determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, conjuntamente, encaminhem a esta Corte de Contas, no prazo de 120 dias o plano de ação mencionado no item anterior ou apresentem as justificativas para sua não elaboração;

9.3. determinar aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que informem a este Tribunal, no prazo de 30 dias, o atual estágio de implementação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos servidores e militares, ativos, inativos e pensionistas da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do que determina o art. 3º da Lei 10.887/2004, indicando, caso o referido sistema ainda não esteja finalizado, as ações ainda pendentes e os prazos estabelecidos para seu término;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos tribunais de contas de estados, do Distrito Federal e de municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para propor a criação de uma minuta de resolução da Atricon e que possa servir de parâmetro para que os tribunais de contas promovam a aprovação de normativos internos que permitam consolidar o sistema integrado de acompanhamento dos regimes próprios de previdência, considerando, entre outros: a) atualização e padronização de bases de dados cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas; b) convergência da interpretação dos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos Demonstrativos do Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA nos processos de contas; d) verificação dos valores

efetivamente provisionados pelos entes federativos em seus documentos contábeis, em relação ao que está registrado nas avaliações atuariais;

9.5. encaminhar ao Congresso Nacional cópia do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, com a finalidade de auxiliar as discussões e deliberações das Comissões Permanentes da Casa a respeito da gestão do Regime Próprio de Previdência Social previsto no art. 40 da Constituição Federal;

9.6. dar ciência da presente deliberação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Conselho Nacional de Justiça;

9.7. determinar à SecexPrevidência o monitoramento das determinações constantes dos subitens 9.2 e 9.3.

10. Ata nº 48/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2016 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2973-48/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhora Ministra e Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral do MPTCU,

Enalteço, na presente oportunidade, a unidade técnica pelo seu excelente trabalho de fiscalização, além de parabenizar o nobre Relator pelo voto ora oferecido ao Plenário do TCU.

Devo registrar, de todo modo, o meu agradecimento ao Ministro-Relator Vital do Rêgo pelo gentil acolhimento da minha proposta no sentido de determinar (e não de recomendar) que a Casa Civil e o Ministério da Fazenda formulem, conjuntamente, o plano de ação indicado no item 9.1 do Acórdão com a previsão de estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria dos Estados, DF e Municípios, em respeito aos princípios da prudência, do planejamento fiscal e, sobretudo, da transparência fiscal sob o seu aspecto material.

Em obediência a esse princípio da transparência fiscal material, a administração pública não deve se limitar a apenas divulgar os dados e informações fiscais, com a mera transparência formal desses elementos, devendo, a partir da referida publicidade, atentar necessariamente para o dever de, por meio de ação planejada e transparente, promover a prevenção dos riscos e a correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas previdenciárias, em plena sintonia com o princípio constitucional da eficiência administrativa, na sua acepção fiscal (art. 37, **caput**, da CF88), e com os termos do art. 1º da LRF.

Ocorre que, por esse prisma, o Ministério da Fazenda não tem a faculdade de agir, ou não, a partir de uma suposta recomendação do TCU, cabendo, sim, no presente caso concreto, o envio de determinação para que o ministério apresente o aludido plano de ação com as devidas medidas para prevenir os riscos e corrigir os desvios sobre o equilíbrio das contas previdenciárias.

Nem se diga, aliás, que tal determinação poderia limitar o nível de autonomia das unidades da federação, pois, na verdade, a medida tem o condão de evitar que a União tenha de, futuramente, assumir o vultoso passivo previdenciário deixado pelos Estados, DF e Municípios (“pagando o pato”, mais uma vez, pela má gestão de entes subnacionais). E, assim, a aludida determinação está em plena consonância com as disposições constitucionais e legais aplicáveis.

Pela vertente constitucional, sobressai a responsabilidade fiscal de a União zelar pela integridade das contas previdenciárias no âmbito das administrações estaduais, municipais e distrital, diante do seu dever prevenir os riscos e de corrigir os desvios nas contas previdenciárias desses entes estatais, até porque, nos termos do art. 201, § 9º, da CF88, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição nas referidas administrações públicas, para efeito de aposentadoria, devendo os diversos regimes de previdência social se compensarem financeiramente, segundo os critérios estabelecidos em lei.

Já pela vertente legal, a aludida responsabilidade fiscal da União decorre principalmente dos arts. 4º, § 2º, IV, “a”, 50, IV, e 51 da LRF, quando estatuem que o Executivo federal deve promover, até o dia 30 de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da federação relativas ao exercício anterior, com a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

Bem se vê, pois, que a União não deve apenas realizar a mera consolidação das contas previdenciárias dos entes federados, sem exigir a regularidade formal das informações por eles prestadas, em evidente desrespeito ao princípio da transparência fiscal formal, e sem promover a prevenção dos riscos e a correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio global de todas essas contas previdenciárias, em flagrante ofensa ao princípio da transparência fiscal material.

Por todas essas luzes, Senhor Presidente, é que voto com o ilustre Ministro-Relator Vital do Rêgo no sentido de determinar que, entre as demais medidas, a Casa Civil e o Ministério da Fazenda apresentem, conjuntamente, o plano de ação indicado no item 9.1 do Acórdão.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2016.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.368/2016-3

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência Social

Responsável: Benedito Adalberto Brunca

Representação legal: não há

DECLARAÇÃO DE VOTO

Na mesma linha da comunicação que fiz em sessão plenária de 25/5/2016, relativa ao TC 009.285/2015-6, quero registrar que, em comunicação anterior, feita em 2013, a seguir transcrita, ressaltai minha preocupação a respeito da previdência própria dos estados e municípios brasileiros em virtude dos riscos fiscais que poderiam implicar para a Federação.

“COMUNICAÇÃO

*Senhor Presidente,**Senhores Ministros,**Senhora Ministra,**Senhor Procurador-Geral,*

“Trago a consideração deste Plenário questão de extrema relevância em termos financeiros para o futuro previdenciário do país. Existem, atualmente, 1.997 entes da federação com Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para amparar seus servidores públicos nas esferas da União, dos estados e dos municípios. Tendo em vista que tais regimes podem representar, a médio e longo prazo, risco fiscal significativo para a Federação, compete ao Ministério da Previdência Social (MPS) a orientação, supervisão e o acompanhamento desses regimes próprios de previdência social, conforme prevê a Lei 9.717, de 27/11/1998.

O PPA 2012-2015 inclui a previsão de mensuração de dois indicadores para a avaliação desse regimes: o equilíbrio atuarial dos planos de previdência dos regimes próprios previdência social dos estados, distrito federal e municípios em relação ao produto interno bruto; e a necessidade de financiamento dos Regimes Próprios de Previdência nos Estados, Municípios e Distrito Federal, em relação ao Produto Interno Bruto. A evolução desses dois indicadores, de 2010 para 2012, chama a atenção. O passivo atuarial dos regimes representava 17,34% do PIB, em 31/12/2010, passando a representar 30,78% do PIB, em 31/12/2012. Quanto ao outro indicador, a necessidade de financiamento dos regimes passou de 0,02% do PIB, em 31/12/2010, para 0,96% do PIB, em 31/12/2012 (fonte: SIOP, espelho de monitoramento 2012).

No contexto de monitoramento do PPA, o Governo Federal informa ainda que há problemas nas medidas adotadas para aferir os indicadores, principalmente no que se refere à confiabilidade dos dados cadastrais dos servidores dos entes, o que prejudica a elaboração de avaliações atuariais precisas, e à disparidade nas premissas adotadas para realizar as avaliações atuariais. Além disso, o Governo informa que diversas providências estão sendo tomadas com relação a tais fatores, dentre os quais podem ser citadas: a implementação de banco de dados nacional, a atualização do cadastro de servidores e dependentes, implementação de política de aportes de ativos diversos para os fundos garantidores de previdência dos servidores públicos e profissionalização dos gestores de RPPS.”

Embora o MPS não tenha a competência para interferir diretamente na gestão desses regimes de previdência, cabe ao Ministério emitir o Certificado de Regularidade Previdenciária aos entes federativos. A ausência desse certificado tem implicações importantes na dinâmica econômica do ente, tal como a impossibilidade de contrair empréstimos e financiamentos.

Considerando, portanto, a atribuição do MPS de supervisionar tais regimes e o potencial risco fiscal federativo no caso de eventual crise de sustentabilidade dos fundos dos estados e municípios, proponho determinar à Secex-Previdência que autue, ainda neste semestre, processo de acompanhamento das ações do MPS no que tange à supervisão da saúde financeira e atuarial desses fundos de previdência de servidores, cujo trabalho além de representar a contribuição deste Tribunal ao aperfeiçoamento do sistema, servirá, também, como subsídio à elaboração do Parecer Prévio das Contas do Governo referente ao exercício de 2013.

Sala das Sessões, em 3 de julho de 2013.

Raimundo Carreiro

Ministro”

Em decorrência, foi realizado pela Secex Previdência levantamento de auditoria para avaliar a atuação do Departamento dos Regimes de Previdência do Serviço Público do Ministério da Previdência. Nessa fiscalização, várias fragilidades sobre a atuação do referido Ministério foram identificadas (Acórdão 3314/2014-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Posteriormente, em 2014, quando do julgamento do FiscPrevidência (Acórdão 3414/2014-P, Relator Ministro Augusto Nardes), sugeri ao Plenário que fosse realizada auditoria para avaliar a situação atual dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados e municípios, o que foi acolhido pelo Colegiado. O trabalho foi definido pelo Ministro Relator Vital do Rego e planejado pela Secex Previdência, contando com a participação de 29 tribunais de contas.

Concomitantemente à preparação do referido trabalho, a equipe de coordenação realizou uma auditoria para diagnosticar, com base nos dados disponíveis no Ministério da Previdência Social, um panorama da situação dos RPPS.

Esse trabalho gerou o Acórdão 1331/2016, também da Relatoria do Ministro Vital do Rego, que foi um marco no acompanhamento dos regimes próprios, identificando, entre outros, a crescente judicialização do Certificado de Regularidade Previdenciária-CRP e os elevados déficits financeiro e atuarial que podem comprometer a sustentabilidade do sistema.

Na presente sessão, dando prosseguimento aos trabalhos iniciados em decorrência da comunicação a este Plenário feita em 2013, anteriormente referida, o ilustre Relator traz à apreciação do Colegiado os resultados da ampla auditoria coordenada que aprofundou a análise sobre os RPPS em diversas localidades, sendo auditados 54 RPPS, que correspondem a 63% do total de segurados dos RPPS de estados e municípios.

Quero, desde logo, parabenizar o Ministro Vital do Rego e todos os participantes dessa abrangente fiscalização pelo excelente trabalho realizado. Sem dúvida alguma, Ministro Vital do Rego, com esse trabalho esta Corte e os demais tribunais de contas participantes oferecem às instâncias oficiais competentes e à sociedade brasileira uma relevante contribuição para o debate sobre o aperfeiçoamento do sistema.

Sem me estender, e dentre os graves problemas apontados, verifico que a auditoria coordenada demonstrou a dificuldade de vários tribunais de contas em obter dados precisos de quantitativo de pessoal. Para dez entes federativos dos 54 auditados não foi possível obter o total de servidores ativos, aposentados ou pensionistas para alguma das seis categorias de poder ou órgão autônomo mapeados (poderes executivo, legislativo e judiciário, ministério público, tribunal de contas e defensoria pública). Em nove dos dez casos, as lacunas de informação ocorrem para mais de uma daquelas categorias institucionais. A existência destas lacunas é um importante achado de auditoria, que retrata a falta de transparência existente na Federação Brasileira e, conseqüentemente, a dificuldade para a gestão e controle de gastos com pessoal.

Tendo em vista a relevância dos gastos com pessoal para as contas públicas, os quais responderam, em 2015, por mais de 50% da Receita Corrente Líquida dos Estados e DF, segundo a “1ª edição do Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais”, publicado em outubro de 2016 pelo Ministério da Fazenda, este é um tema que poderia ser considerado como objeto para a cooperação entre os tribunais de contas para o futuro próximo.

Feitas essas considerações, sugiro ao relator encaminhar ao Congresso Nacional o acórdão, bem como o relatório e voto que o fundamentam, para auxiliar as discussões e deliberações das Comissões Permanentes da Casa a respeito da gestão do Regime Próprio de Previdência Social previsto no art. 40 da Constituição Federal.

Mais uma vez cumprimentando o ilustre Ministro Vital do Rego, a Secex Previdência, e todos os servidores deste e dos demais tribunais de contas que participaram da auditoria, acompanho na íntegra as propostas do Relator, acrescida da proposta do parágrafo anterior.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ao tempo em que louvo a qualidade do trabalho presidido pelo ministro Vital do Rego e executado pela SecexPrevidência, destaco que os resultados de nossas fiscalizações relevantes, em diversas áreas, e especialmente na Previdência Social, comprovam o quanto foi acertada a especialização das secretarias desta Casa.

O relatório trazido hoje pelo ministro Vital, fruto do esforço de **29 tribunais de contas**, demonstra, igualmente, o sucesso da decisão deste Tribunal de realizar auditorias coordenadas em assuntos de interesse de toda a população do país.

Este trabalho aprofunda o diagnóstico retratado no acórdão 1.331/2016, no âmbito do qual foi estimado um déficit de R\$ 2,8 trilhões da previdência de servidores públicos dos estados, distrito federal e municípios para os próximos 75 anos. Déficit que está concentrado em 30 regimes de estados e grandes municípios.

Confirma-se, agora, a continuidade da rápida deterioração da situação atuarial dos entes da federação: nos estados, o déficit atuarial supera 50% do PIB e nos municípios, embora menor, na casa dos 10% do PIB, o problema alia-se à menor capacidade de geração de receitas.

Há quatro anos, venho alertando o país sobre o risco de haver parcelamentos e cortes de salários dos servidores, realidade que agora bate às portas de alguns de nossos estados e pode chegar ao governo federal, se as providências necessárias não forem tomadas.

E a situação atual ainda não incorpora problemas que chegarão em breve com o fim do “bônus demográfico”. No final de 2015, mostrei a este Plenário um comparativo do regime geral (rgps) brasileiro com os regimes previdenciários de quatro países da união europeia - Portugal, Grécia, Polónia e Hungria e muitas das questões que afetam um regime impactam também o outro.

Hoje, temos uma estrutura etária semelhante à da grécia na década de 1980. A população grega envelheceu muito entre os anos 1960 a 2000. Saiu do patamar de pouco menos de 10% de idosos (acima de 65 anos) para o patamar de pouco menos de 20%. Pelas projeções da evolução da estrutura etária brasileira, em cerca de 30 anos o Brasil vai estar no patamar de pouco menos de 20% de idosos, o que é muito pouco em se tratando de previdência.

É uma realidade que não podemos ignorar. Por isso, considero muito relevantes os diagnósticos adicionais levantados nesta auditoria.

Impressiona, especialmente, na era digital em que vivemos, o fato de o gestor da previdência nos estados não dispor de dados básicos como a quantidade de servidores ativos e inativos. A falta de fidedignidade dos dados mata no nascimento qualquer iniciativa de boa governança.

Como avaliar a situação com inteligência, se não há dados confiáveis? Como direcionar corretamente ações? Como monitorar a situação para correção dos rumos da previdência, se além de dados incompletos e não confiáveis, ainda há dificuldades na gestão dos investimentos e uso de premissas atuariais sem o suporte técnico devido e com estimativas sempre otimistas para suprir as lacunas de informações?

Preocupa-me, sobremaneira, a ameaça real, identificada pela equipe de fiscalização, de descumprimento da LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, por divergências de entendimentos entre os tribunais de contas locais e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Segundo a LRF, os estados não devem exceder a relação despesa com pessoal/receita corrente líquida em 60%. no entanto, em alguns casos, os estados e os respectivos tribunais de contas não consideram algumas rubricas, como as despesas com obrigações patronais e com aposentadorias e pensões especiais.

Há casos preocupantes, como o do Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que pela metodologia da stn, já teriam superado esse patamar de segurança definido na lrf.

Por isso louvo as conclusões do Ministro relator e da unidade técnica, que recomendam providências ao Poder Executivo e Legislativo Federal e, especialmente, aplaudo a proposta de consolidação do sistema de acompanhamento dos regimes próprios pelos tribunais de contas, com possibilidade de se avançar na convergência de interpretação dos critérios da lrf.

Assim como nos demais trabalhos dessa natureza, tenho certeza que as contribuições aqui oferecidas serão aproveitadas pelos governantes e pela sociedade, que terão elementos técnicos e isentos para decidirem sobre as soluções possíveis nesse momento de reconstrução.

Acompanho integralmente o voto do Ministro Vital do Rego.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2016.

AUGUSTO NARDES

Redator

VOTO

Em apreciação relatório de auditoria operacional, coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) do Tribunal de Contas da União (TCU) e que contou com a participação de 29 tribunais de contas, realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal.

2. Mencionada auditoria visa a contribuir para a consolidação de um sistema integrado de fiscalização, com a participação dos tribunais de contas e supervisão do Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), cujo objetivo é aprimorar os mecanismos de acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como avaliar a existência de requisitos mínimos de governança nos arranjos institucionais entre entes federativos instituidores de RPPS e gestores desses planos de previdência.

3. Destaco que não é a primeira vez que esta Corte se debruça em tema de tão relevante significância. No âmbito do TC 009.285/2015-6, de minha relatoria, em que foi prolatado o Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário, o TCU já havia detectado o preocupante quadro de elevados déficits financeiro e atuarial a comprometer a sustentabilidade dos RPPS de estados, Distrito Federal (DF) e municípios.

4. A presente auditoria, por meio de novas estimativas disponíveis, agora incorporando o ano de 2015 em suas avaliações, confirmou a continuidade do crescimento do déficit para estados, DF e municípios, frente à contenção de sua evolução para os servidores civis da União. Cabe destaque que, entre os anos de 2011 a 2015, o déficit atuarial agregado dos estados mais que dobrou em valores correntes, superando 50% do PIB. Nos municípios, o déficit já ultrapassa 10% do PIB.

5. O presente trabalho, além de se utilizar de informações colhidas no âmbito do TC 009.285/2015-6, consolida os principais dados e achados levantados em 29 auditorias levadas a efeito por tribunais de contas nos RPPS de seu respectivo ente federativo ou de municípios a eles vinculados.

6. Transcrevo, a seguir e para facilitar a compreensão do tema, principais trechos do voto condutor do Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário que melhor explicita os principais conceitos relacionados aos RPPS, a forma de estruturação de tais regimes, bem como a atuação da União Federal em sua supervisão e coordenação:

O RPPS consiste no sistema de previdência estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

É de se destacar que, conforme dados da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) do então Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), dos 5.593 entes federativos brasileiros, 3.504 municípios ou 63% do total, em regra, municípios de pequeno porte, não instituíram RPPS, de sorte que os servidores titulares de cargos efetivos dessas municipalidades vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Os outros 2.089 entes federativos, que adotam o RPPS, administram patrimônio da ordem de R\$ 180 bilhões e oferecem cobertura a cerca de 7,6 milhões de segurados, sendo 5,1 milhões de servidores ativos, 1,9 milhão de aposentados e 623 mil pensionistas.

Compete ao Ministério da Fazenda (MF), que incorporou as competências da função previdenciária, por meio da recém criada Secretaria de Previdência Social (SPS), a orientação, a supervisão, o acompanhamento e a fiscalização dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, nos termos da Lei 9.717/1998 (Lei Geral da Previdência Pública) e do Decreto 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social), bem como o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na mencionada lei. Tal competência, contudo, não afasta a atuação de outras entidades de controle e fiscalização, como os Tribunais de Contas de estados,

Distrito Federal e municípios, dada a natureza das receitas e despesas que constituem os respectivos RPPS.

A supervisão e a coordenação por parte da SPS sobre o sistema de RPPS dos entes federativos se operacionaliza, na prática, por meio de um sistema de regulamentos e obrigações que, quando cumpridos, ensejam a obtenção de um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para o ente instituidor de determinado RPPS. Tal certificado, instituído pelo Decreto 3.788/2001 e cujo prazo de validade é de 180 dias, atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei 9.717/1998, reconhecendo que o ente federativo que o obteve segue normas de boa gestão e transparência, tanto no que toca a aspectos financeiros (curto prazo) quanto atuariais (longo prazo), de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados ao longo do tempo.

(...)

Tal avaliação [atuaria], realizada em determinado sistema de previdência, busca verificar o dimensionamento entre os compromissos assumidos no plano de benefícios e o correspondente plano de custeio necessário para seu financiamento. É a mencionada avaliação que permite estimar quanto custa ofertar um conjunto de benefícios previdenciários para uma dada população de segurados (servidores ativos, aposentados e pensionistas), determinando fontes de financiamento suficientes para assegurar a cobertura desses custos, ao longo do tempo.

Nesse sentido, a Portaria MPS 403/2008, em seu art. 2º, estabeleceu que as premissas, o conteúdo e os resultados da avaliação atuarial serão apresentados pelo atuário por meio do Relatório da Avaliação Atuarial, Nota Técnica Atuarial (NTA), Parecer Atuarial e Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA). Conforme tal normativo, o equacionamento do déficit atuarial pode ser enfrentado pela criação de dois planos previdenciários independentes, um financiado pelos entes patrocinadores em regime de caixa (regime financeiro de repartição simples), e outro capitalizado e equilibrado financeira e atuarialmente (regime financeiro de capitalização).

7. A presente auditoria coordenada consolida as fiscalizações realizadas por tribunais de contas nos RPPS de 23 estados, AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SP e TO, e de 31 municípios, a saber: Arapiraca - AL, Belém - PA, Belo Horizonte - MG, Boa Vista - RR, Campinas - SP, Campo Grande - MS, Cuiabá - MT, Curitiba - PR, Dourados - MS, Fortaleza - CE, Goiânia - GO, João Pessoa - PB, Londrina - PR, Macaé - RJ, Macapá - AP, Maceió - AL, Maringá - PR, Natal - RN, Niterói - RJ, Palmas - TO, Ponta Porã - MS, Porto Velho - RO, Recife - PE, Rio Branco - AC, Rio de Janeiro - RJ, Salvador - BA, São Luís - MA, Sinop - MT, Teresina - PI, Várzea Grande - MT e Vitória - ES.

8. Vale dizer que a amostra de RPPS fiscalizada foi selecionada com base em critérios relacionados à maior representatividade em termos de número total de segurados, recursos geridos e resultado atuarial. Cada tribunal de contas definiu quantos e quais RPPS seria capaz de auditar, procurando respeitar tais critérios de seleção. Nesse sentido, os 54 RPPS auditados abrigam 63% do total de segurados dos RPPS de estados e municípios. Referida amostra ainda representa 72% do resultado atuarial geral de estados e municípios.

9. Destaco que a coordenação dos trabalhos pelo TCU, por intermédio da SecexPrevidência, consistiu no apoio metodológico, de capacitação das equipes de auditoria e de consolidação dos resultados obtidos. A título de exemplo, foram realizados, ainda no ano de 2015, um curso à distância de 75 horas para 149 profissionais de alguma forma envolvidos no planejamento e na execução dos trabalhos, e um workshop de planejamento, com duração de cinco dias, e que contou com 91 participantes. Já no mês de julho de 2016, realizou-se novo workshop para consolidação e discussão dos resultados alcançados, com 78 participantes, ocasião em que foram discutidos estudos de casos e analisados padrões de resultados a serem explorados no presente resultado consolidado.

10. O presente trabalho buscou avaliar as seguintes principais questões relacionadas aos RPPS auditados: a) a qualidade das bases cadastrais dos RPPS e seu impacto na confiabilidade da avaliação

atuariais; b) a presença de elementos mínimos de boa governança e transparência na gestão de investimentos dos recursos financeiros dos fundos capitalizados dos RPPS; c) confiabilidade das avaliações atuariais dos entes federativos auditados e a consistência das premissas utilizadas para sua elaboração.

11. Feita essa breve introdução, passo a tratar especificamente de cada uma das questões que este trabalho se propôs a avaliar.

II

12. Com relação à qualidade das bases cadastrais do RPPS e seu impacto na confiabilidade da avaliação atuarial, foram avaliados aspectos referentes: a) ao grau de cobertura das bases para os diferentes poderes e órgãos autônomos, com vistas a aferir a completude das informações; b) à existência de um conjunto mínimo de variáveis demográficas e financeiras na estrutura dessas bases, para se analisar a suficiência da estrutura; e c) à consistência e atualização das informações disponíveis.

13. O grau de cobertura das informações procurou medir o quão completas são as bases de dados disponíveis aos órgãos gestores dos RPPS auditados, em termos de servidores ativos, aposentados e pensionistas, os chamados beneficiários, agrupados pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e por Ministério Público (MP), Defensoria Pública (DP) e Tribunal de Contas (TC), quando tais bases são comparadas àquelas disponíveis nos órgãos máximos responsáveis pela gestão de pessoal de cada ente federativo instituidor. Estas últimas bases, na verdade, deveriam representar o total real de beneficiários do RPPS de determinado ente.

14. Apesar da dificuldade que algumas equipes de auditoria tiveram para obter tais informações, seja no âmbito do órgão gestor do RPPS, seja no gestor de pessoal, o que gerou algumas lacunas de dados, a compilação e a consolidação, pela SecexPrevidência, das informações por elas levantadas, revelou um quadro inquietante.

15. O total de beneficiários que integra as bases dos RPPS auditados, 4,33 milhões, representa 93% do total de servidores ativos, aposentados e pensionistas dos entes federativos, que soma mais de 4,66 milhões, de sorte que a maior discrepância foi encontrada no grupo de servidores ativos, cuja cobertura foi de 90%.

16. Tal cenário mostra-se ainda mais preocupante quando se analisa o grau de cobertura por poder. Os percentuais de cobertura do Poder Executivo, relativos aos grupos de ativos e aposentados, foi da ordem de 95% para ambos, enquanto que para os demais (Legislativo, Judiciário, MP, TC e DP) situam-se no patamar médio de 30% para os ativos e 35% para os aposentados.

17. Ademais, detectou-se que em 25, dos 54 RPPS auditados, suas bases cadastrais não apresentavam elementos mínimos necessários para a realização das avaliações atuariais, de sorte que tais avaliações, quando realizadas pelos atuários responsáveis, utilizam-se dos dados levantados diretamente por esses profissionais junto aos órgãos públicos do ente federado.

18. O quadro aqui apresentado desvela a dificuldade que os órgãos gestores dos RPPS, em regra integrantes da estrutura do Poder Executivo do ente federado, possuem para obter dados relativos a outros poderes. Reflexo dessa situação é o baixo nível de conhecimento institucional sobre características básicas da população de segurados por parte do órgão gestor do RPPS de determinado ente federativo.

19. Cabe destacar que a incompletude dos dados dos segurados dos RPPS, além de dificultar a realização de diagnósticos fundamentais na área previdenciária, a exemplo de avaliações atuariais fidedignas, impede a realização de um debate mais aprofundado, amparado em bases confiáveis, acerca da exata dimensão do problema previdenciário dos servidores públicos nas esferas estadual,

distrital e municipal, condição essencial para a construção de soluções adequadas e equilibradas para garantir a sustentabilidade dos RPPS ao longo do tempo.

20. Para mensurar o grau de cobertura das bases de dados utilizadas nas avaliações atuariais de 2015, bases estas que compõem o Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), doravante denominada “base DRAA”, comparou-se tais bases com aquelas disponíveis nos RPPS, “base RPPS”. Novamente, foram constatadas discrepâncias cujas principais, passo a destacar.

21. A comparação dessas duas bases demonstra uma sub-representação da cobertura de servidores ativos e aposentados nos poderes Legislativo, Judiciário, MP e TC. Os percentuais de cobertura da base DRAA em relação à base RPPS, analisados de forma agregada para ativos e aposentados, foram, respectivamente, de 83%, 66,8%, 74,3% e 93,3%, para os poderes Legislativo, Judiciário, MP e TC. Relativamente aos pensionistas, observa-se, de forma agregada para os outros poderes, a exceção do Executivo, uma super-representação da ordem de 114,5%.

22. Nesses casos, tanto a sub quanto a super-representação da base DRAA, em relação à base RPPS, gera distorções decorrentes dos ajustes realizados pelos atuários para a adequabilidade da base DRAA à base RPPS, com vistas a melhorar a fidedignidade das projeções atuariais realizadas e arrimadas na base DRAA. Significa dizer que tais atuários devem criar registros, em caso de sub-representação, ou deixar de considera-los, na hipótese de super-representação.

23. De qualquer forma, apesar de tais ajustes pelos atuários mitigar os efeitos da inexatidão da cobertura das bases DRAA, a utilização de tais bases compromete a confiabilidade das projeções atuariais de receitas e despesas para os RPPS, podendo induzir os gestores de tais regimes a decisões descoladas da realidade ou mesmo equivocadas.

24. Diferenças também foram observadas quando se compara os quantitativos de registros nas bases DRAA e os totais de registros de segurados nos entes federativos, consoante informado aos tribunais de contas durante a fiscalização. Tal comparação permite verificar se as bases cadastrais (bases DRAA) são suficientes para descrever a quantidade de segurados que deveriam ser informados nas avaliações atuariais.

25. Foi constatado que, nos 54 estados e municípios que fizeram parte da fiscalização, em regra, as diferenças, em termos percentuais, tanto para mais (super-cobertura), quanto para menos (sub-cobertura), não passam de 10%, com exceção dos estados de CE (189%), PA (120%) e AM (115%) e dos municípios de Belo Horizonte/MG (15%), Salvador/BA (65%), Várzea Grande/MT (77%) e João Pessoa/PB (85%).

26. Quando se considera essas mesmas diferenças em termos quantitativos, para cada um dos entes federados objeto da presente auditoria coordenada, verificou-se que foram necessários criar 298.627 registros, correspondentes a 6% do total, e excluir 71.166 registros, equivalentes a 2% do total de segurados. Em outras palavras, a falta de completude ou de fidedignidade global é da ordem de 8% do total de registros, sendo necessário criar 6% do total de registros e excluir 2%.

27. Outra importante vertente a ser avaliada para aferir a qualidade das bases cadastrais dos RPPS refere-se à estrutura dessas bases DRAA. Tal estrutura deve conter, em tese, um conjunto mínimo de variáveis demográficas e financeiras que permita, entre outros, a realização de projeções atuariais fidedignas. Para tanto, tal estrutura mínima de informações foi definida pelas equipes auditoras, sob a coordenação da SecexPrevidência, considerando sugestões do Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP e de estudo realizado no âmbito do então Ministério da Previdência Social – MPS (peça 7, p. 21-28).

28. A presente auditoria, ao comparar as variáveis da base de dados hipotética com as variáveis que, de fato, constavam das bases DRAA, constatou que existem entes federados em cujas bases não há campos essenciais para avaliações atuarial e financeira, a exemplo dos campos “S13 – Remuneração para efeito de contribuição” (6 entes) e “A10 – Valor do benefício” (5 entes). A ausência

dessas duas variáveis representa limitação à capacidade de um RPPS em implementar controles financeiros no presente, como aferir se os valores que estão sendo recolhidos como contribuições e pagos como benefícios pelos diferentes órgãos da administração situam-se dentro de faixas esperadas.

29. Com relação à consistência das bases utilizadas na elaboração das avaliações atuárias em 2015, base DRAA, foram calculados os percentuais de cada variável dessa base de dados, e integrante do conjunto mínimo hipotético elaborado no âmbito da auditoria (peça 19, tabela 12, p. 21), que apresentam informação válida em relação ao total de registros, agrupados pelas seguintes categorias: servidor ativo, aposentados e pensionista.

30. Por informação válida foram consideradas aquelas em que se excluam os valores em branco, nulos ou inconsistentes, estes últimos, detectados pela aplicação de 19 críticas desenvolvidas no âmbito do presente trabalho, a exemplo de “A1: Salário de benefício inferior ao salário mínimo federal”, “A6: Aposentadoria compulsória com menos que 70 anos” e “A4: Data de início do benefício anterior à data de ingresso no ente”.

31. São destaques, nesse tipo de achado, apenas a título de ilustração, as variáveis “S10 – Data de ingresso na carreira”, para a categoria de servidores ativos, “A13 – Tempo de contribuição para o RPPS”, na categoria de aposentados, e “P3 – Cargo do instituidor”, na categoria de pensionistas, com percentuais de validade, respectivamente, da ordem de 19%, 24% e 21%.

32. É de se destacar que, para os campos (ou variáveis) preenchidos com valores inválidos, o atuário, no exercício de sua atividade de elaboração de projeções, precisará imputar valores para tais campos, valores estes adequados à realidade apontada pelas demais informações constantes dos campos relativos a determinado beneficiário, de sorte que, quanto mais informações válidas houver em um determinado registro (conjunto de campos de determinado beneficiário), maior a chance de realizar imputações com melhor precisão. A imputação desses valores, contudo, representa apenas um paliativo para minimizar a perda de confiabilidade para o cálculo atuarial.

33. Assim, com base nas simulações e análises levadas a efeito pela SecexPrevidência, factível é a conclusão de que, nos casos em que as projeções atuárias se servem de diversas variáveis, cada uma com um percentual diferente de registros válidos, a realização dessas projeções, sem a necessidade de se imputar dados para os registros inválidos, ficará limitada ao menor percentual de registro válido entre as variáveis utilizadas.

34. A título de ilustração e para melhor compreensão, utilizando-se a base agregada de servidores ativos, seria possível fazer uma estimativa do tempo de aposentação sem recorrer à imputação de dados com todas as variáveis necessárias para esse cálculo em não mais do que 21% dos registros disponíveis, na medida em que, dentre as variáveis utilizadas, aquela com menor índice de registros válidos foi a “S11 – Tempo de Contribuição para o RGPS”, com percentual de 21%.

35. Referidas constatações revelam a dificuldade de realização das projeções atuárias, porquanto dependente da execução de hercúleo trabalho prévio, por parte dos atuários, na tentativa de minimizar os efeitos da baixa qualidade e confiabilidade das informações disponíveis, por meio da integração e da imputação de dados para os registros com valores inválidos.

36. Tal quadro mostra-se ainda mais preocupante quando se observa a existência de baixo nível de interlocução das unidades gestoras dos RPPS com os atuários, bem como de segmentação das bases cadastrais enviadas a esses profissionais em diferentes arquivos, com eventual falta de padronização para algumas variáveis, trazendo à tona elementos de risco que podem comprometer o sucesso de uma avaliação atuarial.

37. A análise realizada quanto à atualização das bases cadastrais utilizadas nas avaliações atuárias de 2015, base DRAA, nos termos do que estabelece a Lei 10.887/2004 e a OI-MPS/SPS 2/2009, buscou verificar o percentual de entes federativos, entre aqueles constantes da amostra dos 54 auditados, que promoveram, no período de 2011 a 2015, ao menos um censo previdenciário ou

recadastramento, com vista a adequar as bases cadastrais aos quantitativos reais e atualizados de servidores ativos, aposentados e pensionistas.

38. A auditoria apontou, de forma consolidada, que os órgãos do Poder Executivo são os que apresentam maior percentual de atualização, sendo de 57%, 81% e 80% para, respectivamente, servidores ativos, aposentados e pensionistas. Os menores valores foram observados nos Tribunais de Contas, com percentuais de 32%, 44% e 48% para, respectivamente, servidores ativos, aposentados e pensionistas.

39. A não realização do censo e do recadastramento, além de afrontar as normas que estabelecem a necessidade de sua promoção periódica, no mínimo, a cada cinco anos, contribui para reduzir a confiabilidade das projeções financeiras e resultados apurados nas avaliações atuariais.

40. Por fim, é de se destacar a constatação de inconsistências observadas quando se compara os dados constantes do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial-DRAA, que traz informações de forma sistematizada, com aqueles que integram o relatório de avaliação atuarial, em que os dados são apresentados de forma mais detalhada. Os valores apresentados no DRAA devem refletir integralmente o que consta dos relatórios de avaliação atuarial.

41. Detectou-se, por exemplo, que nos estados do AC, MS e RS, e nos municípios de Belo Horizonte/MG e Salvador/BA, os percentuais de discrepância entre as quantidades de segurados constantes do DRAA e do relatório de avaliação atuarial foram, respectivamente, de 176%, 61%, 64%, 668% e 151%. Chama a atenção as informações relativas ao município de Belo Horizonte/MG, cujo DRAA apontou a existência de 48.960 segurados ante o total de apenas 6.400 segurados constante do relatório de avaliação atuarial.

III

42. A boa gestão dos recursos financeiros aplicados nos fundos dos RPPS é essencial para garantir a sustentabilidade financeira dos RPPS ao longo do tempo. A rentabilidade das aplicações desses recursos deve ser compatível com aquela utilizada nas projeções atuariais das receitas. Conforme já identificado pelo TCU, por meio do Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário, os ativos totais dos RPPS não são suficientes para permitir a sustentabilidade financeira adequada desses regimes.

43. Foi verificado que, dos 54 entes fiscalizados, 87% possuíam uma política de investimento elaborada e aprovada pelo órgão superior de deliberação colegiada do respectivo RPPS para o ano de 2015. Desse universo, em 76,6% dos casos a composição da carteira de investimentos obedeceu à estratégia de alocação definida na política aprovada. Contudo, dos entes que possuem política de investimento, 97,9% informaram que o desempenho da carteira, em termos de rentabilidade, está abaixo da meta traçada na mesma política.

44. Adicionalmente, foram avaliadas questões de transparência e governança da gestão desses investimentos. Com relação à transparência, foi analisado se as informações relacionadas à gestão de investimentos e que deveriam ser disponibilizadas aos segurados, nos termos do que estabelece os normativos do MPS, estavam disponíveis nas páginas da internet dos RPPS.

45. A SecexPrevidência, ao consolidar os dados trazidos pelas equipes de auditoria, concluiu, de modo geral, que 59% dos RPPS não disponibilizavam as informações relativas a investimentos dos recursos dos RPPS, o que compromete a transparência da política de gestão dos investimentos.

46. Já a questão da governança foi avaliada pela existência e funcionamento do comitê de investimentos, órgão auxiliar de caráter consultivo, cuja finalidade é analisar e fornecer pareceres sobre as políticas e estratégias para alocação dos investimentos do RPPS. Em última análise, o comitê de investimentos propicia que os segurados tenham a oportunidade de participar, opinar e decidir sobre o destino dos seus ativos financeiros.

47. Observou-se que, em apenas 46% dos RPPS auditados, o comitê de investimentos está instalado e operante. Desse total, 74,5% dos comitês instituídos participam ativamente do processo decisório da política. É de se concluir pela inadequabilidade do nível de governança desses investimentos, o que denota um aumento no risco da política de aplicação financeira dos ativos dos RPPS.

48. Com relação ao risco das carteiras de investimento dos recursos dos RPPS, a SecexPrevidência constatou, junto à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), a existência de 28 fundos de investimento com risco mais elevado, com aplicações tanto de regimes próprios, quanto de entidades fechadas de previdência. Foi verificado que, em dezembro de 2015, 101 RPPS tinham, no total, R\$ 600,5 milhões em aplicações nesses fundos. Destes, nove RPPS eram da amostra de auditoria, cujo saldo total de suas aplicações era, na mesma época, de R\$ 40,4 milhões.

IV

49. A presente fiscalização se propôs a avaliar também a confiabilidade das avaliações atuariais realizadas pelos entes federativos auditados e a consistência das premissas utilizadas para tanto. Nesse sentido, para que uma projeção atuarial possa ser considerada confiável, além de se utilizar de uma base cadastral completa e com dados precisos, é necessário que as premissas demográficas e financeiras adotadas sejam consideradas adequadas.

50. Com relação às premissas financeiras adotadas em tais avaliações no período de 2012 a 2015, a presente auditoria buscou verificar a forma de estimativa e os valores estimados da taxa de juros e do crescimento real dos salários.

51. Cabe destaque que a taxa de juros utilizada nas projeções atuariais, para descontar os fluxos futuros de receitas e despesas, deve ser uma só, de tal sorte que esta taxa deve ser idêntica à rentabilidade futura projetada para os investimentos do RPPS. Assim, caso o gestor de investimentos de determinado RPPS não consiga obter rentabilidades iguais ou superiores aos projetados na avaliação atuarial, os ativos do plano de previdência não mais serão capazes de equilibrar seus passivos e o plano perde sustentabilidade financeira.

52. As equipes de auditoria compararam as rentabilidades reais dos RPPS dos entes auditados - considerando as rentabilidades nominais de seus investimentos, para o período de 2012 a 2015, e informadas pelos gestores dos RPPS (valores estes que não foram auditados), descontada a inflação medida pelo IPCA - e compararam com as taxas de juros utilizadas nos DRAA para avaliações atuarias no mesmo período.

53. De modo global, a unidade técnica apontou que, enquanto a taxa média de juros utilizada nos DRAA, para fins de projeções atuariais, foi de 5,8% ao ano (a.a.), ao longo do período 2012-2015, a rentabilidade média real das carteiras de investimento foi de 2,2% a. a., abaixo, inclusive, da taxa Selic média, cujo valor foi de 2,8% a. a. para o mesmo período.

54. Referido quadro demonstra um descompasso entre o rendimento real médio das aplicações dos recursos dos RPPS (rendimento real), de apenas 2,2% a. a., e a taxa média de juros utilizada nas DRAA (rendimento esperado), que foi de 5,8% a. a. É de se concluir pela existência de um padrão otimista na fixação das taxas de juros empregadas nas avaliações atuariais, na faixa de 6% anual, correspondente ao limite superior do permitido pelo arcabouço normativo. Este valor pode ser considerado superestimado se for levado em conta um cenário econômico, de longo prazo, de maior estabilidade, em que se pratica a taxa de juros reais em patamares menores.

55. Tal discrepância, entre rendimento real e rendimento esperado, também traz à tona a constatação de que os planos previdenciários dos RPPS apresentam hoje uma carteira de investimentos capaz de cobrir uma quantidade de benefícios menores que os previstos em 2012, mantendo as outras variáveis inalteradas. Do mesmo modo, com relação ao futuro, a cada ano em que as rentabilidades das

carteiras (rendimento real) não atingirem as metas (rendimento esperado), o efeito irá se acumular ao longo do período.

56. Outra constatação preocupante refere-se à descapitalização dos fundos previdenciários dos RPPS. Essas retiradas de recursos vêm sendo realizadas com base em superávits atuariais estimados com taxas de juros em patamares que, sistematicamente, não vem sendo alcançados, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema. Foram constatadas, no período de 2013 a 2015, retiradas de recursos nos RPPS dos estados de MG, RN, PR, DF, SC, PB e BA.

57. Vale trazer à tona a concreta situação constatada no Distrito Federal. Ao realizar projeções atuariais com a taxa de juros de 5,5% a.a., para um fluxo de 100 anos, o DRAA de 2015 apontou um superávit atuarial de cerca de R\$ 1,8 bilhão, mesmo diante de um rendimento real de apenas 3,9% a.a. no período de 2009 a 2014. Assim, em face desse cenário atuarial superavitário, mas fictício, o Governo do Distrito Federal (GDF), em 2015, transferiu mais de R\$ 1,2 bilhão para o fundo financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores do DF – Iprev/DF.

58. Referido cenário superavitário desfaz-se por completo caso a projeção atuarial do GDF utilizasse a taxa real de juros de 3,9% a.a. Nessa configuração, o que antes era um superávit de R\$ 1,8 bilhão transforma-se em um déficit de R\$ 2,4 bilhões, o que ensejaria, na verdade, aportes adicionais por parte do GDF e não justificaria a descapitalização detectada na auditoria.

59. A realização das projeções atuariais deve considerar também as estimativas das taxas anuais de crescimento real dos salários. As equipes de auditoria procuraram comparar os valores de crescimento salarial previstos e realizados, segundo informado nos DRAA de 2015, tendo por premissa a regra constante do art. 8º da Portaria MPS 403/2008, que estabelece, para as avaliações atuarias dos RPPS, a taxa real mínima de crescimento salarial de 1% a.a.

60. Nesse sentido, observou-se que apenas 54% dos RPPS dos entes auditados possuíam valores disponíveis de crescimento de salários verificados no ano de 2015. Desse total, se forem descontados os RPPS para os quais os entes informaram taxa de crescimento de 1% ou zero, o índice de entes que apresentaram esses dados cai para apenas 30%.

61. Com relação à taxa projetada para crescimento dos salários, foi detectado o mesmo padrão otimista observado no estabelecimento das taxas de juros empregadas nas avaliações atuariais. A maioria dos entes fiscalizados, aproximadamente 70%, ou não informaram valores reais de crescimento, ou indicaram crescimento zero ou de apenas 1%, o que traz a relevo um cenário de menor crescimento das despesas com benefícios e, por consequência, maximiza o resultado atuarial. Mais uma vez, tal comportamento, ao distanciar a realidade das despesas a serem assumidas pelos RPPS, compromete a confiabilidade das avaliações atuariais realizadas.

62. Impende mencionar que, se determinado RPPS apresentar déficit atuarial, a Portaria MPS 403/2008 permite a segregação da massa de segurados, que consiste na divisão dos segurados em Plano Financeiro/Repartição Simples e Plano Previdenciário/Capitalizado. Nessa hipótese, persistindo o déficit atuarial no plano previdenciário (regime de capitalização), ainda nos termos do normativo citado, existe a necessidade de elaborar um plano de amortização para o equacionamento deste déficit.

63. Dos RPPS constantes da amostra da auditoria, em 51 deles existe segregação de massa, com a presença de plano previdenciário. Deste universo, em quinze RPPS foram detectados planos previdenciários com déficit, de sorte que, em catorze deles, existe a previsão de plano de amortização.

64. Considerando os RPPS que apresentam plano de amortização, em oito casos, foram estabelecidas alíquotas suplementares ou aportes previstos dentro de faixas razoáveis de valores, mas em seis RPPS são propostos planos de amortização com alíquotas suplementares que chamam a atenção pelos seus valores elevados, a exemplo de Fortaleza – CE (31,6%), Rio de Janeiro – RJ (41,3%) e Salvador – BA (45,4%), além dos estados com propostas de alíquotas progressivas, de 33% a 63,8% (Acre), de 17% a 63,3% (Maranhão) e de 20% a 40,4% (Mato Grosso).

65. Em que pese à tentativa de se equacionar tais déficits atuarias, é de se supor a dificuldade de ordem prática e operacional que tais entes terão para impor descontos dessa magnitude nos rendimentos de seus beneficiários, o que me leva a crer que se tratam de medidas de baixa efetividade.

V

66. Vale destacar, por fim, algumas questões levantadas e que representam riscos à sustentabilidade do sistema dos RPPS de estados, DF e municípios, a exemplo da evolução das despesas com benefícios nos planos financeiros e da crescente judicialização do processo de obtenção dos certificados de regularidade previdenciária (CRP).

67. A par das limitações de confiabilidade que incidem sobre as informações utilizadas para fins de avaliação atuarial e financeira dos RPPS dos estados da Federação que integraram a amostra da auditoria, conforme já amplamente demonstrado neste voto, o que limita as projeções de gasto com pagamento de benefícios, é de se observar uma elevação das despesas com benefícios previdenciários dos planos financeiros desses estados, segundo projetado nas avaliações atuariais realizadas em 2015.

68. Nesse cenário, foram calculadas as receitas correntes líquidas (RCL) dos estados integrantes da amostra da auditoria, correspondente ao ano de 2015, cuja soma resultou no valor total de R\$ 475,98 bilhões, bem como a despesa agregada com benefícios previdenciários dos planos financeiros, para cada estado federativo integrante da amostra desta fiscalização, correspondentes aos anos de 2015, 2020, 2025, 2030 e 2035, cujos valores reais totais, trazidos a valores presentes, somaram, respectivamente, R\$ 94,2 bilhões, R\$ 113,57 bilhões, R\$ 124,05 bilhões, R\$ 131,5 bilhões e R\$ 119,63 bilhões. Tais valores correspondem, nessa ordem, a um comprometimento de 20%, 24%, 26%, 28% e 25% da RCL de 2015.

69. É de se concluir, portanto, que o conjunto das avaliações atuariais de 2015, analisadas neste trabalho, projeta para 2030 a maior despesa agregada com benefícios previdenciários a ser arcada pelos estados, que monta em R\$ 131,5 bilhões em valor presente, um crescimento de quase 40% em termos reais em relação aos R\$ 94,2 bilhões observados em 2015. Apenas este aumento da despesa, calculado de forma conservadora, corresponde a 8% da RCL verificada em 2015. Em outras palavras, a menos que o País consiga voltar a crescer e, por consequência, as receitas dos estados também experimentem crescimento real, as projeções das avaliações atuariais realizadas em 2015 demonstram, claramente, um cenário futuro ainda mais preocupante que o atual.

70. A crescente judicialização do processo de obtenção do CRP já havia sido detectada quando da prolação do Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário. A adoção de medidas com vistas a mitigar essa tendência de crescimento foi, inclusive, objeto de determinação à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Previdência Social (SPS), nos termos do que restou assentado no subitem 9.1 daquele **decisum**.

71. Os achados da presente auditoria corroboram o cenário de crescente judicialização para a obtenção de CRP. Apesar de o número de entes que obtiveram o mencionado certificado de modo judicial ter experimentado uma elevação da ordem de 18%, durante o ano de 2016, os percentuais totais do déficit agregado e dos segurados desses RPPS, em relação ao universo total de RPPS, aumentaram, respectivamente e de forma aproximada, no mesmo período, 40% e 20%.

72. Essa constatação revela que, no curso do ano de 2016, novos entes federados, com elevados déficits e com grande quantidade de segurados em seus RPPS, obtiveram o CRP de forma judicial, fato que reclama a urgência na adoção de medidas tendentes a enfrentar tal questão, a exemplo daquela apontada no Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário, sob pena de comprometer a atuação da Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda na supervisão, orientação e coordenação dos RPPS.

VI

73. A presente auditoria, coordenada pelo TCU e com a participação efetiva de tribunais de contas de estados e municípios, revelou fragilidades estruturais nos sistemas de previdência própria de 23 estados e 31 municípios. Tais fragilidades comprometem a qualidade, a disponibilidade, a confiabilidade e a abrangência dos dados relacionados aos segurados dos RPPS dos 54 entes fiscalizados.

74. Não há dúvidas de que, um dos principais desafios a ser enfrentado prontamente pelos entes gestores dos RPPS que integraram a amostra da auditoria, e que também deve alcançar a maior parte dos RPPS dos entes federativos, é dotar as bases de dados dos RPPS dos requisitos adequados que permitam espelhar, com a maior fidedignidade possível, a realidade dos segurados desses sistemas de previdência.

75. O trabalho em relevo demonstrou a dificuldade da elaboração de avaliações atuariais, seja em razão de as informações disponíveis não serem confiáveis, completas e fidedignas, o que exige a realização de trabalhos prévios de preparação dessas bases pelos atuários, seja em face de utilização, nas projeções atuariais, de taxas de juros, mesmo que dentro dos limites legais estabelecidos, descasadas da realidade do mercado financeiro.

76. As avaliações atuarias realizadas, portanto, deixam de refletir, com a acurácia que seriam delas exigidas, a realidade dos crescentes déficits atuariais e financeiros que se abatem sobre os RPPS.

77. Observo que tal situação está a reclamar uma atuação mais efetiva da União, em conjunto com estados, DF e municípios, na busca por um conjunto de medidas que possa mitigar a tendência negativa desse cenário apresentado no presente trabalho. Vejo, como passo inicial, dotar as bases de dados utilizadas pelos RPPS da qualidade, confiabilidade, completude e fidedignidade desejada.

78. A SecexPrevidência propõe, nesse sentido, a expedição de recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda para que, conjuntamente, elaborem plano de ação que preveja estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria de estados, DF e municípios, considerando, entre outras, as fragilidades relacionadas à falta de fidedignidade das bases cadastrais de pessoal, às dificuldades na gestão de investimentos e ao uso de premissas atuariais sem o devido suporte técnico.

79. Entendo adequada a proposta da unidade instrutiva, razão pela qual, manifesto minha concordância com a sugestão encaminhada. Percebo, contudo, que podemos avançar, ainda mais, na busca por medidas efetivas para fortalecer a transparência e a qualidade das informações que integram as bases dos RPPS.

80. Nessa trilha, trago a relevo o disposto no art. 3º da Lei 10.887/2004, lei nacional que dispôs sobre a aplicação das disposições da EC 41/2003, e que alcança as três esferas de governo, a seguir transcrito:

Art. 3º Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento.

82. Ora, em que pese à necessidade da existência do sistema integrado de que trata o dispositivo transcrito se refira ao controle da aplicação do teto constitucional, previsto no inciso XI do art. 37 da CF/1988, não vejo óbices a que o mencionado sistema, pelas características das informações que devem constar se suas bases de dados e por sua abrangência, também possa ter a serventia adequada no auxílio à gestão dos RPPS nos entes federativos.

83. Observo que estamos tratando de uma medida cuja previsão de adoção foi estabelecida há mais de doze anos atrás. Obviamente que a abrangência das informações que deverão constar do

referido sistema e ainda a necessidade de prévia regulamentação, consoante expressa previsão legal, são condições que, naturalmente, dificultam a implementação do citado sistema, mas que não podem representar fatores impeditivos diante da expressa ordem legal.

84. Desse modo, entendo adequado, que seja expedida determinação aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, responsáveis pela implementação do referido sistema integrado de dados, para que informem a esta Corte o estágio de implementação da medida determinada pelo art. 3º da Lei 10.887/2004, indicando, caso o sistema nela mencionado ainda não esteja finalizado, as ações ainda pendentes e os prazos estabelecidos para seu término.

85. Dada a relevância das informações aqui tratadas, que impactam diretamente no equilíbrio fiscal dos estados, DF e municípios, manifesto minha anuência à proposta da SecexPrevidência para que cópia da presente decisão seja enviada ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Conselho Nacional de Justiça.

86. Por fim, considerando o relevante papel da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), na busca pelo incentivo do fortalecimento das atividades de controle externo no âmbito dos tribunais de contas, acolho a proposta da unidade técnica, com pequenos ajustes, para que seja sugerido à referida associação a criação de proposta de normativo, em conjunto com os tribunais de contas, que possa servir de parâmetro para que as cortes de contas promovam a aprovação de normativos internos que permitam consolidar o sistema integrado de acompanhamento dos regimes próprios de previdência, considerando, entre outros: a) atualização e padronização de bases de dados cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas; b) convergência da interpretação dos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos DRAA nos processos de contas; d) verificação dos valores efetivamente provisionados pelos entes federativos em seus documentos contábeis, em relação ao que está registrado nas avaliações atuariais.

Ante o exposto, acolhendo os pareceres prévios, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.368/2016-3.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).

Responsável: Benedito Adalberto Brunca (012.420.648-42).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA COORDENADA PELO TCU, COM A PARTICIPAÇÃO DE 29 TRIBUNAIS DE CONTAS. VERIFICAÇÃO DA QUALIDADE E DA FIDEDIGNIDADE DAS BASES DE DADOS DOS RPPS DE 22 ESTADOS, DF E 31 MUNICÍPIOS, UTILIZADAS PARA FINS DE AVALIAÇÃO ATUARIAL. ANÁLISE DA GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DOS RPPS. IDENTIFICAÇÃO DE BAIXA QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES UTILIZADAS NAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS DOS RPPS. FALHAS RELACIONADAS À CONFIABILIDADE E À ABRANGÊNCIA DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DAS BASES DE DADOS DOS RPPS. BAIXA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DOS RPPS. PROJEÇÕES ATUARIAIS DESCOLADAS DA REALIDADE. DÉFICITS FINANCEIROS E ATUARIAIS CRESCENTES. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA A ÓRGÃOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência (peça 19), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

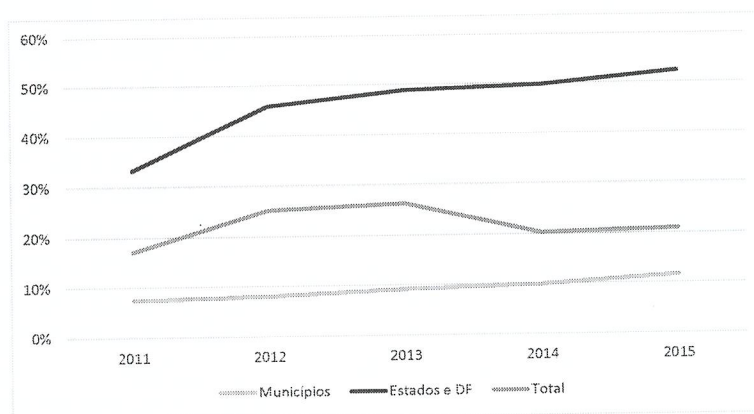
1. Introdução

2. A presente auditoria é parte da estratégia de longo prazo do Tribunal de Contas da União para contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização dos Regimes Próprios da Previdência Social. A análise estatística de dados e a consolidação de informações existentes nos sistemas de informação do antigo Ministério da Previdência Social, agora com suas funções incorporadas ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência, combinadas com as auditorias realizadas por 29 tribunais de contas em 2016 e com a supervisão do Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), podem ser vistas como um conjunto coordenado de ações cujo objetivo é caminhar na direção da consolidação de um Sistema Integrado de Fiscalização cujo objetivo é aprimorar os mecanismos de acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como avaliar a existência de requisitos mínimos de

Governança nos arranjos institucionais entre entes federativos instituidores de RPPS e gestores dos planos de previdência.

3. O diagnóstico que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016 demonstrou a rápida deterioração da situação atuarial dos estados e municípios da Federação. Novas estimativas disponíveis demonstram a continuidade do crescimento do déficit para estados, DF e Municípios, frente à contenção de sua evolução para os servidores civis da União. Ao longo do período 2011 a 2015, o déficit atuarial agregado dos estados mais que dobrou em valores correntes, superando os 50% do PIB. Nos municípios o déficit já é superior a 10% do PIB, frente a uma menor capacidade de geração de receitas.

Gráfico 1 – Evolução do Déficit Atuarial, em % do PIB



Fonte: Plano Plurianual.

4. O déficit atuarial consolidado de estados, DF e municípios como percentual do PIB para 2015, é um valor estimado para a elaboração do Plano Plurianual. Também à época de elaboração deste relatório não havia ainda uma base de dados de DRAA de 2015 completa. Assim, sempre que for necessário fazer referência a valores agregados para o total de estados, DF e municípios (são várias referências ao número de segurados e ao resultado atuarial), optou-se por utilizar os valores dos DRAA de 2014. Para a amostra utilizada na auditoria foi possível utilizar as avaliações atuariais de 2015.

5. As seções 1.1 e 1.2 a seguir são compilações de trechos do relatório que embasou o Acórdão 1.331/2016, reproduzidas aqui para apresentar ao leitor que não possui familiaridade com o tema alguns conceitos elementares e uma visão básica de como se estrutura a Previdência Própria no Brasil e do que é uma avaliação atuarial, quais as informações necessárias para sua construção e quais os resultados que nela são apresentados.

1.1. Antecedentes

6. *A reforma da previdência, introduzida pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, efetuou significativas modificações no sistema previdenciário brasileiro, em especial na previdência dos servidores públicos, sendo considerada o marco inicial para se tentar controlar o desequilíbrio das contas previdenciárias, incorporando à Constituição um novo modelo de caráter contributivo, em que benefício e contribuição devem estar correlacionados de modo a permitir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.*

7. *Pouco antes desta Emenda, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998¹, conhecida como Lei Geral de Previdência Pública, já havia estabelecido que a organização de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição Federal, deve ser baseada em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.*

¹ Resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.723, de 29 de outubro de 1998.

8. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 41 de 2003, reafirmou os princípios do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial como norteadores da organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

9. Considera-se Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) o sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal. Nos 3513 municípios que não instituíram RPPS (ou 63% do total de entes federativos, excluindo a União), todos os servidores vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social. Em regra, permanecem no RGPS os municípios brasileiros de menor porte: neste conjunto de municípios que não possuem RPPS vivem cerca de 30% da população brasileira.

Tabela 1 – Número de entes federativos e regime previdenciário adotado em dezembro de 2015.

RGPS	3.513	63%
RPPS	2.080	37%
Total	5.593	100%

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência (MF).

10. Estes RPPS instituídos pelos estados, DF e municípios, administram um patrimônio de cerca de R\$ 180 bilhões² e oferecem cobertura a cerca de 7,6 milhões de segurados³, entre 5,1 milhões de servidores ativos, 1,9 milhões de aposentados e 623 mil pensionistas. Desta população total, 4,6 milhões de pessoas estavam nos estados e Distrito Federal e 3 milhões nos municípios.

11. Nos termos do art. 9º da Lei nº 9.717/1998, compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência Social (MPS), agora com suas funções incorporadas ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência, a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, além do estabelecimento e publicação dos parâmetros e diretrizes gerais nela previstos⁴. A competência do Ministério da Previdência Social, agora incorporado ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência, para fiscalizar os RPPS não impede a atuação de outras entidades de controle e fiscalização, como os Tribunais de Contas de estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista que as receitas e despesas dos entes

² Dados elaborados pelo então Ministério da Previdência Social (MPS). Dados de investimento relativos a dezembro de 2015. Dados de pessoal relativos a dezembro de 2014 extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social. Neste texto, a palavra “segurados” será usada para designar todos aqueles que podem vir a receber benefícios de um plano de previdência, abrangendo assim os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas.

³ Se acrescidos a esses segurados e beneficiários diretos os componentes de seus grupos familiares, as estimativas do MPS são de que a proteção oferecida pelos RPPS alcance um número próximo de 30 milhões de brasileiros.

⁴ O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, estabeleceu que a fiscalização dos RPPS seria de competência dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, cargo cuja denominação foi posteriormente alterada para Auditor-Fiscal da Previdência Social. Com a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da carreira de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil - AFRFB, a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, previu em seu art. 11, §§ 2º a 5º, que os procedimentos de fiscalização dos RPPS permaneceriam sob a responsabilidade dessa carreira, com a manutenção de um contingente de AFRFB em exercício no Ministério da Previdência Social. Na estrutura regimental do MTPS (anteriormente MPS e MPAS, agora incorporado ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência), as atividades de orientação, supervisão e acompanhamento dos RPPS sempre foram de competência do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP (criado pelo Decreto nº 2.663, de 09 de julho de 1998, com a denominação inicial de Departamento dos Regimes de Previdência dos estados e municípios - DEPEM), vinculado à Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS.

federativos e dos Regimes Próprios de Previdência Social dos seus servidores estão sob a jurisdição desses órgãos.

12.A supervisão e a coordenação por parte da União sobre o sistema de RPPS de estados, DF e municípios se operacionaliza na prática por meio de um sistema de regulamentos e obrigações que, quando cumpridos, ensejam a obtenção de um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para o ente instituidor de determinado RPPS.

13. O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto nº 3.788/2001, é um documento fornecido pelo MPS que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/1998 pelo RPPS de um estado, do Distrito Federal ou de um município. Em linhas gerais, o CRP atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão e transparência, tanto no que toca a aspectos financeiros quanto atuariais, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados ao longo do tempo.

14.Sua validade é de 180 dias e para sua emissão deverão ser observados os critérios estabelecidos na Portaria MPS 204/2008. O conjunto de exigências abrange, entre outros, a observância do caráter contributivo do RPPS, do equilíbrio financeiro e atuarial, da cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares e seus respectivos dependentes; a manutenção de contas bancárias destinadas aos recursos financeiros do RPPS distintas das contas do tesouro do ente federativo; a concessão de benefícios de acordo com a Lei nº 9.717, de 1998 e a Lei nº 10.887; a elaboração de escrituração contábil de acordo com Plano de Contas aplicável aos RPPS; a observância de limites de contribuição previdenciária devida ao RPPS; a aplicação dos recursos do RPPS no mercado financeiro e de capitais de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional e o envio periódico de demonstrativos obrigatórios ao MPS pelos RPPS, entre eles o Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial - DRAA, o Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR e o Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR.

15.Não dispor de um CRP válido implica na imposição de severas punições ao ente federativo, pois este certificado é exigido nas seguintes situações: transferências voluntárias de recursos pela União, excetuando-se as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social; celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral da Previdência Social - RGPS, em razão do disposto na Lei 9.796/1999 (compensação previdenciária); e requerimentos para realização de operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos do art. 21, inciso VIII, da Resolução 43, de 2001, do Senado Federal.

16.Estes aspectos refletem a lógica de um arcabouço regulatório que reúne diversos elementos do que se poderia chamar “responsabilidade previdenciária”, segundo comandos da Constituição Brasileira, passando pela Lei 9.717/98, pelo Decreto 3.788/2001 e por diversas portarias do MPS.

17.O compromisso com a “responsabilidade previdenciária” é reforçado pelo mecanismo de punição, na forma de bloqueio ao acesso de canais importantes de financiamento e recebimento de recursos federais aos entes que não adotam práticas adequadas de gestão previdenciária, pois tal comportamento vai levar a desequilíbrios fiscais em algum momento do futuro. De fato, não só os comandos legais que sinalizam a estruturação do sistema de previdência pública de estados, DF e municípios, como os mecanismos de punição resultaram em aumentos de coordenação e estruturação de tal sistema.

1.2. Avaliação Atuarial dos RPPS

18.A avaliação atuarial serve para dimensionar os compromissos do plano de benefícios e estabelecer o plano de custeio para um determinado plano de previdência. Em outras palavras, permite estimar quanto custa ofertar um conjunto de benefícios previdenciários para uma dada população de segurados, determinando fontes de financiamento suficientes para assegurar a cobertura desses custos, ao longo do tempo.

19. O dimensionamento do plano de benefícios tem como fundamentos três conjuntos de elementos (Nogueira, 2012):⁵

- A Base Normativa de Benefícios, que identifica, com base na legislação que rege o plano de previdência, a relação dos benefícios abrangidos, suas regras de concessão, períodos de carência, metodologia de cálculo e fórmula de reajuste.
- A Base Cadastral, com informações sobre características biométricas, demográficas e financeiras individuais dos segurados do plano de previdência (no caso dos RPPS, dos servidores ativos e aposentados, seus dependentes e dos pensionistas dos RPPS).
- A Base Atuarial, entendida como a projeção futura para uma série de variáveis, tais como expectativas de mortalidade, taxas de inflação, taxas de juros, entre outras, seguindo as hipóteses atuariais. A base atuarial descreve o cenário futuro projetado.

20. As considerações apresentadas por Mascarenhas, Oliveira e Caetano (2004)⁶ ajudam a compreender a natureza estimativa da avaliação atuarial e a necessidade de dispor de informações que permitam realizar as projeções futuras com o máximo de precisão:

“As obrigações previdenciárias analisadas não apresentam valor conhecido e data certa para o pagamento. Ou seja, elas possuem incertezas ligadas ao momento de ocorrência e ao valor do benefício. A palavra incerteza (...) deve ser entendida num sentido lato e usual e não como um termo técnico da Ciência Atuarial, já que uma situação de incerteza se caracteriza pelo total desconhecimento de evidências que permitam inferir sobre eventos probabilísticos futuros, o que não é o caso. Incerteza, aqui, tem uma acepção equivalente à palavra risco, já que são conhecidas algumas informações sobre os eventos futuros que nos permitem calcular suas esperanças matemáticas e valores presentes atuariais.

As incertezas relativas ao momento de ocorrência decorrem de riscos biométricos, ou seja, a data da liquidação financeira dessas obrigações é indeterminada, pois depende de eventos probabilísticos de morte ou sobrevivência dos segurados e seus beneficiários, da sua entrada em invalidez e da sua retirada do emprego, cujas distribuições de probabilidades devem ser conhecidas”.

21. Conforme determina a Portaria MPS nº 403/2008, em seu art. 2º, as premissas, o conteúdo e os resultados da avaliação atuarial serão apresentados pelo atuário por meio dos seguintes documentos: Relatório da Avaliação Atuarial, Nota Técnica Atuarial (NTA), Parecer Atuarial e Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA):

“VII – Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

VII – Nota Técnica Atuarial: documento exclusivo de cada RPPS que descreve de forma clara e precisa as características gerais dos planos de benefícios, a formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos, contendo, no mínimo, os dados constantes do Anexo desta Portaria;

VIII – Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA: documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial;

IX – Parecer Atuarial: documento que apresenta, de forma conclusiva, a situação financeira e atuarial do plano, certifica a adequação da base de dados e das hipóteses utilizadas na avaliação e aponta medidas para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial”.

⁵ Nogueira, Narlon Gutierrez; “O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado”; Coleção Previdência Social. Série Estudos, vol. 34, Brasília, 2012.

⁶ Mascarenhas, Roberta de Aguiar Costa; Oliveira, Antônio Mário Rattes; Caetano, Marcelo Abi-Ramia; “Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público da União”; Coleção Previdência Social. Série Estudos, vol. 21, Brasília, 2004.

22.O art. 40 da Constituição estabelece em seu parágrafo 20 que em cada ente da federação será admitido um único RPPS e uma única unidade gestora do RPPS para os servidores públicos titulares de cargos efetivos, ressalvado os militares. Nesse ponto é importante firmar e distinguir os conceitos de RPPS, unidade gestora de RPPS, fundo previdenciário e plano previdenciário ou financeiro:

- RPPS é o sistema de previdência que assegura aos servidores públicos titulares de cargos efetivos pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte (art. 2º da Portaria MPS nº 402/2008).
- Unidade Gestora é a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização do RPPS (art. 10, § 1º da Portaria MPS nº 402/2008).
- Fundo Previdenciário é o conjunto de receitas, bens, direitos e ativos de qualquer natureza, vinculados por lei à finalidade previdenciária de assegurar recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões (art. 249 da Constituição);
- Plano Previdenciário é o sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para o pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo seu plano de custeio calculado segundo os diferentes regimes financeiros aplicados (art. 2º, XX da Portaria MPS nº 402/2008).
- Plano Financeiro é o sistema estruturado para o pagamento de benefícios, admitido apenas no modelo de segregação da massa, no qual as contribuições arrecadadas não têm objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências financeiras aportadas pelo ente federativo (art. 2º, XXI da Portaria MPS nº 402/2008).

23. A Portaria MPS nº 403/2008 estabelece parâmetros técnicos para a realização dos cálculos atuariais que atestam o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Caso a avaliação atuarial aponte déficit, este deverá ser equacionado por segregação da massa de segurados ou por um plano de amortização, que pode ser implementado com a instituição de alíquotas de contribuição suplementares ou com aportes periódicos preestabelecidos.

24.O equacionamento do déficit atuarial pela segregação da massa de segurados, na forma permitida pela Portaria MPS 403/2008, consiste na criação de dois planos previdenciários independentes, um financiado pelos entes patrocinadores em regime de caixa (regime financeiro de repartição simples), e outro capitalizado e equilibrado financeira e atuarialmente (regime financeiro de capitalização).

25.Esse mecanismo é uma forma de gerenciar o problema previdenciário e trazer maior transparência. Entretanto, como ressalta Nogueira, 2012 (pag. 196), “como o plano de benefícios dos RPPS não comporta a prática de grandes inovações para a redução de seu custo, dado que sua configuração é de ordem constitucional, não há solução possível para o déficit atuarial que não exija a destinação de maior volume de recursos para a previdência dos servidores”.

2. Objetivos da Auditoria Coordenada e aspectos metodológicos

26.A presente auditoria coordenada tem como principal objetivo aprofundar o diagnóstico sobre a sustentabilidade do sistema de previdência própria de estados, DF e municípios. Foi planejada para coordenar os esforços dos tribunais de contas de estados e municípios para identificar como se estruturam as unidades gestoras dos RPPS, quais são as principais atividades que desenvolvem e quais são as suas principais fragilidades institucionais.

27.O objetivo deste relatório é, a partir de informações previdenciárias produzidas pelos RPPS, e de análises produzidas pelas equipes dos tribunais de contas que participaram da auditoria coordenada, bem como dos dados sistematizados delas decorrentes, apresentar elementos que permitam avaliar:

- a) Se a qualidade das bases cadastrais dos RPPS compromete a confiabilidade da avaliação atuarial de seus entes instituidores a partir das suas seguintes características:

- a.1. Grau de cobertura para os diferentes poderes e órgãos autônomos de seus órgãos instituidores;
- a.2. Existência de um conjunto mínimo de variáveis demográficas e financeiras na sua estrutura;
- a.3. Consistência das informações disponíveis;
- a.4. Atualização das informações disponíveis;
- b) Se elementos mínimos de boa governança e transparência estão presentes na gestão de investimentos dos recursos financeiros dos fundos capitalizados dos RPPS;
- c) Se os seguintes elementos representam limitações quanto à institucionalidade e credibilidade das avaliações atuariais, enquanto instrumentos efetivos de planejamento fiscal de longo prazo:
 - c.1. Aderência da rentabilidade das carteiras de investimentos às taxas de juros projetadas nas avaliações atuariais passadas, factibilidade dos cenários futuros projetados;
 - c.2. Existência de estudos que embasem tecnicamente as estimativas de taxas anuais de crescimento real dos salários projetadas para o futuro;
 - c.3. Factibilidade e grau de institucionalização de planos de amortização propostos pelas avaliações atuariais em casos de déficits atuariais nos planos previdenciários;
 - c.4. Contabilização de provisões matemáticas nos demonstrativos contábeis dos RPPS e de seus entes instituidores em casos de existência de déficits atuariais;
- d) Se há riscos à sustentabilidade financeira do sistema de RPPS de estados, DF e municípios.

28. Para a realização da auditoria coordenada, foram firmados em 2015 acordos de cooperação, por intermédio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), com os Tribunais de Contas de estados, municípios e do DF, além de acordo direto entre o TCU e o Ministério da Previdência Social (MPS) para troca de informações, capacitação e implementação de ações conjuntas que possibilitem consolidar um modelo de supervisão integrada dos RPPS.

29. Dando execução ao que previam estes acordos, um curso à distância de 75 horas de duração foi ministrado entre agosto e novembro de 2015 para 149 profissionais, incluindo os membros das equipes de auditoria dos Tribunais de Contas de estados, municípios, DF e União, bem como de servidores do então MPS. Assim, a auditoria coordenada revela-se como instrumento e resultado de uma iniciativa estruturada de capacitação profissional e desenvolvimento institucional voltado para o aperfeiçoamento da fiscalização da previdência própria por parte dos tribunais de contas.

30. Entre os dias 7 e 11 de dezembro de 2015 foi realizado o workshop de planejamento, que contou com 84 participantes dos tribunais de contas de estados e de municípios e 7 participantes do TCU, coordenador dos trabalhos, além de palestrantes do então MPS, da Comissão de Valores Mobiliários e gestores de RPPS. Nesta ocasião foram consolidados os instrumentos de planejamento da auditoria coordenada, tais como matriz de planejamento e papéis de trabalho, bem como definidos os prazos de execução das auditorias nos tribunais de contas, envio de informações no formato de tabelas padrão e das matrizes de achado, para subsidiar a elaboração do relatório final consolidado.

31. Entre os dias 13 e 17 de julho foi realizado o workshop de consolidação e discussão de resultados, com 74 participantes dos tribunais de contas de estados e de municípios e 4 participantes do TCU, em que foram verificadas a consistência dos dados utilizados e a aderência das análises apresentadas pelas equipes às metodologias traçadas de forma coordenada na fase de planejamento. Foram discutidos estudos de casos e analisados padrões de resultados a serem explorados no presente resultado consolidado.

2.1. Representatividade da Amostra de Auditoria

32. Para a seleção da amostra foram priorizados os RPPS mais representativos em termos de número total de segurados, recursos geridos e resultado atuarial. Cada tribunal de contas definiu quantos e quais RPPS seria capaz de auditar, procurando respeitar a tais critérios de seleção. Foram auditados os RPPS de 23 Estados e 31 Municípios. Estes 54 RPPS dão cobertura a 63% do total de segurados dos RPPS de estados e municípios (representando 76%% do total de beneficiários – aposentados e pensionistas – e 57% do total de servidores ativos); o resultado atuarial acumulado dos RPPS da amostra representa 72% do resultado atuarial geral de estados e municípios (representa 72% do superávit acumulado entre os RPPS superavitários e representa 73% do déficit acumulado entre os RPPS deficitários). Dos 54 entes analisados nesta auditoria coordenada, 10 estados e 6 municípios nunca passaram por processo de auditoria direta do antigo MPS, atual MF, como demonstra a Tabela 2.⁷

– Estados: AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SP, TO;

– Municípios: Arapiraca - AL, Belém - PA, Belo Horizonte - MG, Boa Vista - RR, Campinas - SP, Campo Grande - MS, Cuiabá - MT, Curitiba - PR, Dourados - MS, Fortaleza - CE, Goiânia - GO, João Pessoa - PB, Londrina - PR, Macaé - RJ, Macapá - AP, Maceió - AL, Maringá - PR, Natal - RN, Niterói - RJ, Palmas - TO, Ponta Porã - MS, Porto Velho - RO, Recife - PE, Rio Branco - AC, Rio de Janeiro - RJ, Salvador - BA, São Luís - MA, Sinop - MT, Teresina - PI, Várzea Grande - MT, Vitória - ES.

Tabela 2 – Número de entes que compõem a amostra da presente auditoria coordenada classificados pela quantidade de vezes em que foram auditados pelo DRPSP ao longo do período 2010-2016.

Número de auditorias entre 2010-16	0	1	2	3	4
Estados	10	5	5	2	1
Municípios	6	16	5	3	1

Fonte: DRPSP/MF.

33. A seleção de RPPS a auditar pelo Ministério da Previdência, atribuição atualmente incorporada ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência com a extinção daquele em 2016, é feita com base em indicadores que combinam diferentes características dos RPPS. De 2011 a 2014 o processo de seleção seguiu a metodologia prevista na Orientação Interna nº 4/2010, seguindo o ranking criado a partir do Indicador de Planejamento de Auditoria (IPA), composto dos um conjunto de seis índices.

34. A Orientação Interna 1/2014 trouxe novas diretrizes para o processo de seleção, baseado em matriz de risco que considera duas análises: análise de indicadores (atraso na entrega do DIPR, existência de divergências entre o DIPR e o DRAA, tempo decorrido desde a última auditoria, indicador de equilíbrio atuarial, resultado financeiros DAIR x DIPR indicador de falta de repasse de recolhimento de contribuições de segurados) e o porte do RPPS. Uma descrição detalhada do processo de seleção e das motivações da estratégia de fiscalização exercida pelo Governo Federal é apresentada na peça nº 5, pgs. 4 a 9.

3. As bases cadastrais de servidores e beneficiários utilizadas nas avaliações atuariais

35. Um dos elementos fundamentais para a implementação de qualquer plano de previdência própria é o cadastro com informações financeiras e demográficas dos segurados vinculados ao seu ente instituidor: servidores ativos, aposentados e pensionistas. Ter um cadastro completo e

⁷ O Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP) possui outro tipo de fiscalização, denominado auditorias indiretas, que complementa as auditorias diretas. Foge aos objetivos das descrições avaliar a extensão deste tipo de fiscalização.

atualizado é pressuposto para a efetividade de qualquer sistema de gestão e controle de pagamentos de benefícios efetuados no presente e para a confiabilidade de todas as projeções atuariais.

36. As equipes de auditoria realizaram avaliações com o objetivo de verificar a qualidade das bases cadastrais dos RPPS analisados sob quatro perspectivas: o grau de cobertura ou completude, a suficiência da estrutura, a consistência das informações disponíveis e o grau de atualização das bases cadastrais.

37. A **completude ou grau de cobertura** das bases cadastrais foi medida pelo percentual de registros existentes nestas bases frente ao universo de segurados da previdência própria de estados, DF e municípios (seções 3.1 e 3.2). A cobertura foi medida separadamente para servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados às categorias de órgãos/poderes listados abaixo, seguidos das notações abreviadas utilizadas de agora em diante:

- Poder Executivo (Exec);
- Poder Legislativo (Leg);
- Poder Judiciário (Jud);
- Ministério Público (MP);
- Defensoria Pública (DP);
- Tribunal de Contas (TC);

38. A **suficiência da estrutura** das bases cadastrais foi avaliada a partir da verificação da existência de um conjunto mínimo de campos com informações mínimas necessários para a realização de uma avaliação atuarial confiável (seção 3.3). Os problemas de **consistência** das bases cadastrais foram medidos como o percentual de valores inválidos ou inconsistentes frente ao total de registros existentes nas bases para algumas variáveis selecionadas (seção 3.4).

39. A **atualização** das bases cadastrais foi medida verificando as datas de realização de censos e recadastramentos, pressupostos essenciais para qualquer ente atualizar e corrigir as informações de suas bases de dados, e registrando quantas vezes os gestores dos RPPS realizaram esses procedimentos no período de 2011 a 2015 (seção 3.5).

3.1. Cobertura das bases cadastrais mantidas ou utilizadas pelas unidades gestoras dos RPPS

40. O ponto de partida para medir a completude das bases do RPPS sob a perspectiva de percentual de registros existentes nas seis categorias descritas de órgão/poder foi buscar, junto ao órgão máximo responsável pela gestão de pessoal de cada ente instituidor (secretaria de administração ou gestão de pessoal de cada estado ou município), informações sobre o total de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a cada uma dessas seis categorias, refletindo a situação mais próxima da coleta de dados (março de 2016). Este universo de pessoas foi comparado com as quantidades de registros relativos a servidores ativos, aposentados e pensionistas bases de dados disponíveis nas unidades gestoras dos RPPS naquela mesma época⁸.

41. Antes de avaliar as dimensões de cobertura das bases de dados expressas em percentuais do universo total segurados é importante relatar que algumas equipes de auditoria tiveram dificuldade em obter os dados junto aos entes instituidores dos RPPS, os “jurisdicionados de primeira ordem” dos tribunais de contas, para dimensionar qual seria este universo de segurados em relação ao qual se pode avaliar a completude das bases cadastrais.

ESTUDO DE CASO: dificuldades para obter o quantitativo de servidores públicos de poderes e órgãos autônomos em um importante estado da Federação.

⁸ A informação sobre a quantidade de registros foi obtida a partir de informações prestadas pelas unidades gestoras. Como será visto à frente, sobre outras bases cadastrais foi feito um trabalho de contagem efetiva de registros.

Conforme previsto no roteiro da auditoria coordenada, por meio de ofício, foram solicitadas informações sobre a quantidade de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados aos poderes executivo, legislativo e judiciário, ao Ministério Público, Defensoria e Tribunal de Contas do Estado para a Secretaria de Planejamento e Gestão (órgão responsável pela gestão de recursos humanos do estado).

Em resposta da Unidade Central de Recursos Humanos (órgão que compõe a estrutura da secretaria) aquela instituição alegou que não era responsável pela gestão do quantitativo total de servidores públicos do estado e que tais informações deveriam ser solicitadas ao RPPS.

A unidade gestora do RPPS forneceu somente o quantitativo de pessoal do poder executivo e defensoria pública, justificando que não tinha gestão sobre as informações de outros poderes e órgãos autônomos.

Diante das dificuldades encontradas, a equipe de auditoria consultou outras fontes para levantar o total de servidores do estado. O quantitativo de servidores públicos do Ministério Público Estadual foi obtido por meio do portal da transparência, no próprio site do órgão. O quantitativo de servidores públicos dos poderes legislativo e judiciário foi obtido por meio de consulta interna no próprio TCE (nos setores da casa responsáveis por auditá-los), depois foi verificado que as mesmas informações estavam disponíveis também nos portais da transparência dos respectivos poderes.

42. Em muitos casos não foi possível contornar as dificuldades, o que resultou em lacunas nas informações sobre o número de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a algumas das seis categorias de poder/órgão descritas supra, descritas a seguir de forma abreviada entre parênteses:

- **Servidores Ativos:** AM (ausências: todos exceto Exec), ES (ausência: DP), MA (ausências: Judic, MP, TC, DP), PA (ausência: DP), SP (ausências: TC, DP);
- **Aposentados:** AL (ausências: Legis, DP), AM (ausências: todos exceto Exec), BA (ausência: DP), ES (ausências: Legis, TC, DP), PA (ausências: Exec, DP), RR (ausências: Legis, TC, DP), SP (ausências: todos exceto Exec);
- **Pensionistas:** AC (ausência: DP), CE (ausências: Judic, MP), PA (ausências: Exec, Legis, Judic, DP), PE (ausência: DP), PI (ausências: Legis, MP), RR (ausência: Legis), SP (ausência: DP) Os seguintes estados apenas apresentam dados de pensionistas vinculados ao Poder Executivo: AL, AM, BA, ES, MA, MG, RJ, RN e RS.

43. A existência destas lacunas é um importante achado de auditoria que retrata a falta de transparência existente na Federação Brasileira. Se os tribunais de contas não conseguiram obter informações completas sobre o número de servidores ativos, aposentados e pensionistas, mesmo com seu peso institucional junto aos entes jurisdicionados, é porque tais informações não estão disponíveis para os gestores responsáveis pela administração dos Entes Federativos. A ausência de tais informações impede a realização de diagnósticos fundamentais, como apresentar para a sociedade qual o número exato de servidores públicos e segurados da previdência vinculados a cada poder nas diferentes esferas e poderes da Administração Pública Brasileira.

44. Em um momento em que se debate sobre a necessidade de reformas na previdência no Brasil, não contar com informações fidedignas e completas sobre o número de segurados significa iniciar um debate sem ter a exata dimensão do problema que se busca compreender, condição essencial para poder apresentar soluções adequadas e equilibradas.

45. Uma vez reconhecidas as limitações das informações disponíveis sobre o total de segurados da previdência própria vinculados aos entes federativos instituidores dos RPPS analisados, pode-se passar ao próximo passo: compreender como foram obtidas as quantidades de registros existentes nas bases cadastrais dos RPPS. Tais quantidades foram informadas às equipes de auditoria pelas unidades gestoras dos RPPS, na mesma abertura solicitada para descrever o universo de segurados.

46. Os dados de quantidades de registros nas bases cadastrais, totais de pessoas vinculadas aos entes instituidores e cobertura da base cadastral foram compilados pela equipe de coordenação⁹ em tabelas detalhadas que estão disponíveis para consulta na seção **Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada. (Erro! Fonte de referência não encontrada. a Erro! Fonte de referência não encontrada.)**. Tais informações foram agregadas para permitir uma visão geral da situação, conforme apresentado na Tabela 3.

47. O número agregado de registros nas bases cadastrais disponíveis nas unidades gestoras dos RPPS representa 93% da população total mapeada. Entretanto, como será demonstrado à frente, há importantes inconsistências, lacunas e situações de superrepresentação (mais segurados nas bases cadastrais dos RPPS do que informados pelo próprio ente instituidor) nas bases de diversos RPPS. No caso de pensionistas, as inconsistências são tais que se refletem em uma superrepresentação desta categoria de segurados no agregado das bases dos RPPS.

Tabela 3 – Total de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados aos entes federativos que compõem a amostra de auditoria, nas bases cadastrais dos RPPS e percentual de cobertura das bases.

	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Total Ente	2.727.611	1.437.919	497.286	4.662.816
Base RPPS	2.459.156	1.350.116	524.636	4.333.908
Cobertura (%)	90%	94%	105%	93%

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo a março de 2016. Dados tratados por TCU.

48. Para compreender a natureza de tais inconsistências e lacunas, é necessário detalhar a análise de cobertura medida pelo número de registros nas seis categorias de poder/instituições mapeadas. As informações apresentadas na Tabela 4 demonstram a existência de um claro padrão de subrepresentação da população de segurados cujo vínculo não seja com o poder executivo.

49. O padrão de subrepresentação está associado ao número de casos de bases cadastrais sem informações sobre o número de segurados com vínculos a instituições dos outros poderes¹⁰. São 29 de 55 RPPS sem registros de segurados do poder legislativo e cerca 14 em 24 RPPS sem registros de segurados do poder judiciário, defensoria pública, ministério público e tribunais de contas.

Tabela 4 - Total de servidores ativos, aposentados e pensionistas (em mil pessoas) vinculados aos entes federativos que compõem a amostra de auditoria, nas bases cadastrais dos RPPS e percentual de cobertura.

	Ativos						Aposentados						Pensionistas					
	Exec	Leg	Jud	MP	TC	DP	Exec	Leg	Jud	MP	TC	DP	Exec	Leg	Jud	MP	TC	DP
Total Ente	2.568	15,5	106,4	21,8	9,3	6,6	1.411	6,2	14,6	1,8	3,7	1,0	479	3,8	11,6	1,0	1,7	0,3
Base RPPS	2.412	8,7	21,8	7,1	2,8	6,4	1.341	3,6	3,4	0,6	1,3	0,5	507	3,5	11,2	0,8	1,5	0,2
Cobertura (%)	94%	56%	20%	33%	31%	97%	95%	57%	23%	32%	35%	48%	106%	93%	97%	77%	91%	63%
brancos/zeros	4	29	14	14	14	11	2	30	15	14	15	13	0	29	13	15	13	16

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo a março de 2016. Dados tratados por TCU.

50. O padrão diagnosticado de ausência de dados é corroborado por meio das respostas ao questionário (peça 10) apresentado pelas equipes de auditoria às unidades gestoras: 22 RPPS auditados informaram que mantêm os dados cadastrais apenas de segurados do poder executivo de seus entes instituidores.

51. Apenas doze RPPS declararam ter acesso *on line* aos dados cadastrais, enquanto outros onze afirmaram receber relatórios mensais. Os demais RPPS auditados, segundo seus gestores, recebem

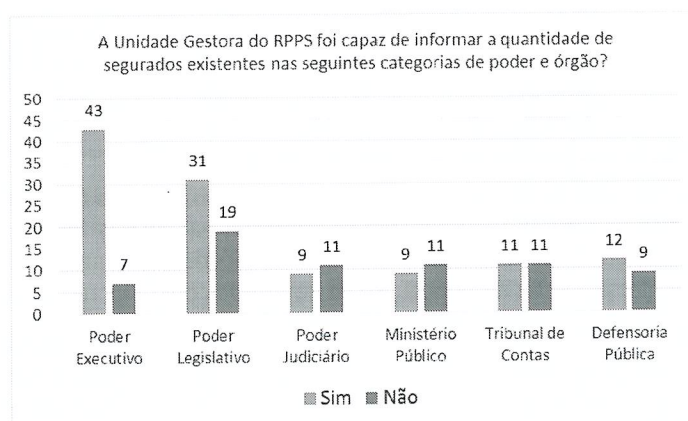
⁹ Embora a quantidade de entes auditados seja 54, o estado do Mato Grosso do Sul trabalha com duas bases diferentes, uma para o plano previdenciário e outra para o plano financeiro. Assim, foram realizadas duas análises em relação a esse ente, resultando em um total de 55 casos de bases cadastrais analisadas.

¹⁰ Não são contados os casos em que a categoria de instituição ou poder não existe no ente como, por exemplo, é o caso de poder judiciário nos municípios. Para uma visão de cada RPPS seção **Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada. (Erro! Fonte de referência não encontrada. a Erro! Fonte de referência não encontrada.)**.

relatórios em periodicidade maior que a mensal ou não recebem nenhum relatório, sendo que sete RPPS afirmaram não ter uma base cadastral adequada de seus segurados (peça 10). O reflexo imediato disto é o baixo nível conhecimento institucional sobre características básicas da população de segurados por parte da unidade gestora do RPPS.

52.Exemplo deste baixo nível de conhecimento é demonstrado por meio do gráfico a seguir (peça 9, pg. 12): inquiridas formalmente pelas equipes de auditoria sobre a quantidade de segurados proveniente das seis categorias de poder ou instituição mapeados, na maioria dos casos aplicáveis as unidades gestoras não foram capazes de prestar as informações¹¹ sobre o quantitativo de segurados provenientes de órgãos que não pertencem ao poder executivo. Além disso, em 14% das situações, não foram capazes nem mesmo de prestar tais informações sobre o poder executivo. Em todos estes casos as equipes de auditoria tiveram que buscar informações diretamente com os respectivos poderes ou órgãos.

Gráfico 2 – Situações em que a unidade gestora não foi capaz de informar a quantidade de segurados por poder ou órgão



Fonte: Formulários eletrônicos – respostas dos RPPS aos tribunais de contas. Dados tratados por TCU.

53.Assim, em função destas e de outras limitações, as equipes de auditoria verificam que em 25 dos RPPS auditados, a base cadastral do RPPS não apresenta elementos mínimos necessários para a realização das avaliações atuariais¹². Ao longo dos trabalhos de campo, foram relatadas diversas situações em que há uma diferença significativa entre a base de dados que fica com a unidade gestora do RPPS e a que efetivamente é utilizada nas avaliações atuariais (peça 9, pgs. 6-9). É prática entre tais unidades gestoras a solicitação de bases de dados em formatos especificados pelo atuário responsável pela avaliação atuarial a todos os órgãos vinculados aos entes, como parte da “preparação” para a realização da avaliação atuarial.

3.2. Cobertura declarada das bases cadastrais utilizadas nas avaliações atuariais de 2015

54.A partir desse diagnóstico sobre a precariedade das bases de dados disponíveis nos RPPS (“Base RPPS”) e tendo em vista o procedimento de coleta e repasse de informações para os atuários responsáveis, foi necessário centrar as análises sobre as bases de dados efetivamente utilizadas nas avaliações atuariais, de modo a poder cumprir com o objetivo traçado no planejamento: avaliar se

¹¹ Em todos os casos foi dado prazo para resposta, geralmente de 15 dias. Nos RPPS de municípios não há Defensoria Pública Ministério Público nem Tribunal de Contas (exceto Rio de Janeiro –RJ, que possui tribunal de contas).

¹² Outras informações consolidadas corroboram a constatação de inadequação das bases cadastrais disponíveis nos RPPS: 28 unidades gestoras não dispõem de banco de dados atualizado com informações cadastrais, funcionais e financeiras dos segurados do RPPS; em 38 unidades gestoras, há baixo nível de interação dos bancos de dados do RPPS com os dos entes;

os dados cadastrais utilizados nas avaliações atuariais comprometem a confiabilidade destes estudos. Tais bases dados, de agora em diante são denominadas “Base DRAA”.

55.É importante observar que as duas bases cadastrais referem-se a datas diferentes: a base RPPS é uma descrição da situação verificada na época dos trabalhos de campo da auditoria (1º semestre/2016) e a base DRAA é descrita na avaliação atuarial de 2015 de cada RPPS. Geralmente esta é mais antiga que aquela. Sendo assim, a descrição do universo de segurados foi realizada em datas diferentes, sempre refletindo a posição mais próxima para a qual haviam dados disponíveis¹³.

56.Ao analisar apenas os resultados agregados das quantidades declaradas pelos RPPS de segurados existentes nas bases enviadas aos atuários, tal como apresentado por meio da Tabela 5, o leitor verifica que o grau de cobertura das bases enviadas aos atuários é superior ao das bases de dados de posse dos RPPS (ver Tabela 4). Se as informações apresentadas pelos RPPS forem fidedignas, a base agregada representa a quase integralidade o universo de segurados. Do ponto de vista agregado, a inconsistência de superrepresentação de pensionistas desaparece, entretanto o este fenômeno de superrepresentação passa a ocorrer com os aposentados.

Tabela 5 - Total de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados aos entes federativos que compõem a amostra de auditoria, nas bases cadastrais utilizadas nas avaliações atuariais de 2015, e percentual de cobertura.

	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Total Entes	2.744.524	1.447.444	475.762	4.667.730
Base DRAA	2.688.882	1.519.950	471.412	4.680.244
Cobertura (%)	98%	105%	99%	100%

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015.

Dados tratados por TCU.

57.Entretanto, mesmo do ponto de vista agregado, quando a cobertura das bases é analisada para as seis categorias de poderes ou órgãos autônomos mapeados, é possível perceber que persistem os problemas de ausência de dados já detectados nas bases dos RPPS. Como demonstram as informações da Tabela 6, as bases de dados utilizadas nas avaliações atuariais de 2015 apresentam um padrão de subrepresentação de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a outros órgãos/poderes que não o executivo.

58.A não existência de informações sobre o poder Legislativo nas bases DRAA ocorre com frequência superior à duas vezes a de todas as outras categorias para todos os tipos de segurados. A contagem do número de RPPS em cujas bases cadastrais não há informações disponíveis para cada categoria de segurados demonstra uma das causas da subrepresentação agregada nestas categorias.

Tabela 6 - Total de servidores ativos, aposentados e pensionistas (em mil pessoas) vinculados aos entes federativos que compõem a amostra de auditoria, nas bases cadastrais utilizadas na avaliação atuarial e percentual de cobertura.

	Ativos							Aposentados							Pensionistas						
	Exec.	Leg.	Jud.	MP	TC	DP		Exec.	Leg.	Jud.	MP	TC	DP		Exec.	Leg.	Jud.	MP	TC	DP	
total	2556,3	16,3	128,8	26,0	10,5	6,7		1409,1	7,1	23,1	2,5	4,6	1,0		463,9	2,1	7,9	0,8	0,9	0,1	
base DRAA	2559,8	13,5	79,9	18,9	9,6	7,2		1484,7	5,9	21,6	2,3	4,5	1,1		457,0	3,3	9,2	0,9	0,9	0,2	
cobertura	100%	83%	62%	73%	91%	108%		105%	83%	94%	92%	97%	103%		99%	156%	116%	112%	100%	115%	
branco/zero	1	23	8	8	8	9		1	31	10	9	10	12		1	35	14	14	14	15	

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

59.A outra perspectiva de detalhamento dos dados, a cobertura das bases cadastrais por ente auditado, corrobora a conclusão de que a aparente situação de fidedignidade das bases do ponto de

¹³ Nas tabelas analíticas apresentadas na seção **Erro! Fonte de referência não encontrada.** (anexos), as datas a que se referem as bases são apresentadas. A diferença total de segurados informados pelos entes nas datas relativas às bases “DRAA” e “RPPS” é de menos de 4.914 segurados ou 0,1% do universo mapeado.

vista agregado não é real, pois não ocorre no nível individual das bases de dados: há 10 casos em 55 RPPS analisados com cobertura da base cadastral utilizada no DRAA inferior a 95% do total de segurados e seis casos com cobertura superior a 105%¹⁴. Os dados por ente são apresentados na Tabela 8, coluna “Declarado” e são comparados com contagens de registros na seção seguinte (para dados com detalhamento por tipo de segurado, ver **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, seção **Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

60. Há ainda que considerar os casos em que é possível que limitações na obtenção dos dados gerem uma aparente situação de cobertura total. Tome-se como exemplo o Estado do Amazonas: tanto no universo de servidores mapeados como na base cadastral só há dados do poder executivo. As situações específicas de cobertura de cada base cadastral estão sendo tratadas nos relatórios dos tribunais de contas que as auditaram.

61. Antes de seguir na apresentação do diagnóstico realizado é importante explorar as consequências das situações de sub e superrepresentação das bases cadastrais em termos de comprometimento da confiabilidade das projeções atuariais. As bases cadastrais são a base para as projeções mais importantes de receitas e despesas em uma avaliação atuarial. Caso o atuário conheça a quantidade exata de segurados (por exemplo, através de informações dadas diretamente pelo ente federativo que o contratou), caso a base cadastral não possua 100% dos registros de alguma destas categorias de segurados, o atuário procede à exclusão (no caso de superrepresentação) ou inclusão de registros (no caso de subrepresentação).

62. Por exemplo, caso seja informado ao atuário que há 100 mil servidores ativos e na base cadastral, o atuário cria 20 mil registros fictícios imputando a estes registros valores médios de salário, idade, etc. Estes 20 mil “servidores virtuais” ajudam a ter projeções que representem uma situação mais próxima do universo verdadeiro do que se forem feitas projeções apenas para os 80 mil servidores mapeados na base cadastral, situação em que haveria um problema geral de escala da ordem de 20% no resultado atuarial projetado.

63. Não dispor de informações precisas de segurados por órgão/poder limita a capacidade de imputar variáveis importantes como salário ou tempo para aposentadoria. No caso de salários médios, vale explorar a situação com dados da União. A despesa média mensal individual por tipo de vínculo para os servidores ativos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público é em média 47% maior que os do Executivo. Para aposentados é em média 218% superior naquelas 3 categorias que no Executivo e aposentados é 96% maior¹⁵.

3.2.1. Contagem de Registros das bases cadastrais

64. A metodologia definida no planejamento da auditoria previu mais uma etapa de conferência para aferir o grau de cobertura das bases cadastrais: a contagem de registros efetivamente existentes nas cópias dos arquivos que continham as bases enviadas aos atuários para elaboração das avaliações atuariais de 2015, encaminhadas para as equipes de auditoria.

65. O grau de cobertura medido pela contagem de registros existentes nos arquivos enviados aos atuários, ao ser comparado ao obtido com a descrição das bases, serve para aferir a fidedignidade das descrições oferecidas pelas unidades gestoras sobre o conteúdo das bases cadastrais. A análise realizada a partir da contagem de registros é a que revela a real cobertura das bases encaminhadas aos atuários. Em função de limitações nas bases de dados (ausências do campo que descreve o

¹⁴ A cobertura do DF é 94,5% e aparece com 95% por arredondamento. As duas bases do MS possuem cobertura inferior a 95% e são contadas separadamente.

¹⁵ A despesa média por poder corresponde à despesa por situação de vínculo (Ativo, Aposentados e Pensionista-Beneficiários) dividida pelo número de servidores por situação de vínculo. Enquanto a despesa média para o Poder Executivo em 2014 era, respectivamente para ativos, aposentados e pensionistas de R\$ 9.921, R\$ 6.535 e R\$ 8.748, no Ministério Público era R\$ 13.980, R\$ 17.659 e R\$ 15.608, no Poder Legislativo R\$ 14.725, R\$ 23.358 e R\$ 18.459 e no Poder Judiciário R\$ 14.981, R\$ 18.312 e R\$ 17.427. (peça 11, p. 41)

órgão a que o segurado está vinculado, como será demonstrado à frente). Assim, a contagem de registros não permite realizar a análise por órgão/poder como feito de forma detalhada nas etapas anteriores.

66.A Tabela 7 permite comparar, de forma agregada para estados e municípios que estão na amostra de auditoria, o número de segurados existentes nos entes segundo informado aos tribunais de contas (coluna “Ente”), o número de registros nas bases DRAA segundo declarado pelas unidades gestoras e por contagem de registros de cópias das bases de dados enviadas aos atuários para elaboração das avaliações atuárias de 2015.

Tabela 7 – Comparações com o número de segurados existentes nos entes segundo informado aos TCs.

	Servidores Ativos			Aposentados			Pensionistas			Total de Segurados			
	Ente	Declarado	Contagem	Ente	Declarado	Contagem	Ente	Declarado	Contagem	Ente	Declarado	Contagem	no DRAA
Estados	2.250.877	2.204.763	2.006.950	1.284.253	1.357.893	1.244.983	426.130	425.290	444.660	3.961.260	3.987.946	3.696.593	3.806.039
Municípios	493.647	484.119	436.619	163.191	162.057	171.483	49.632	46.122	44.746	706.470	692.298	652.848	656.349
Todos	2.744.524	2.688.882	2.443.569	1.447.444	1.519.950	1.416.466	475.762	471.412	489.406	4.667.730	4.680.244	4.349.441	4.462.388

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015.
Dados tratados por TCU.

67.Os números agregados apresentados por meio da Tabela 7 permitem comparar os totais agregados de tipos de segurados a partir das diversas fontes e métodos de apuração utilizados. Poderiam ser utilizados para medir o sub-dimensionamento geral da base de projeções para as avaliações atuárias, caso fosse efetivamente o resultado de uma base individual. Entretanto, por representarem os valores agregados de várias bases cadastrais, a subcobertura de algumas bases compensa a supercobertura de outras ao realizar uma soma agregada. Assim, há que se considerar a situação individual de supercobertura ou subcobertura por base cadastral para depois agregar os valores. A Tabela 8 apresenta a situação por ente analisado.

Tabela 8 – Total de segurados vinculados a cada ente federativo que compõe a amostra de auditoria, segundo informações prestadas aos Tribunais de Contas e quantidades que constam na avaliação atuarial. Grau de cobertura das bases cadastrais utilizadas nas avaliações atuariais de 2015: declarado e por contagem de registros.

Estados	total de segurados		
	Ente	Declarado	Contagem
AC	38.884	36.736	38.828
AL	72.879	70.627	70.400
AM	79.408	79.408	-
AP	27.480	27.410	27.462
BA	248.682	261.160	238.108
CE	74.208	139.901	140.812
DF	149.695	141.508	110.117
ES	74.777	74.355	33.922
MA	97.605	95.613	97.604
MG	477.592	477.592	437.738
MS	68.454	41.957	68.409
MT	81.861	82.535	82.536
PA	115.118	137.881	137.881
PB	95.832	93.155	96.019
PE	191.033	196.920	91.877
PI	89.482	87.621	87.632
RJ	454.260	454.260	454.260
RN	108.015	103.344	103.104
RO	55.223	59.005	59.005
RR	16.750	19.279	19.279
RS	331.508	331.491	331.491
SP	963.903	931.078	931.078
TO	48.611	45.110	39.031

Municípios	total de segurados		
	Ente	Declarado	Contagem
Arapiraca - AL	6.878	6.984	-
Belém - PA	21.439	21.231	21.231
Belo Horizonte - MG	48.960	48.960	53.354
Boa Vista - RR	6.104	5.796	5.796
Campinas - SP	23.139	23.755	23.755
Campo Grande - MS	21.145	21.031	21.145
Cuiabá - MT	11.821	11.830	11.830
Curitiba - PR	46.058	46.377	46.377
Dourados - MS	5.113	4.847	1.693
Fortaleza - CE	41.640	41.640	41.640
Goiânia - GO	37.113	37.113	37.178
João Pessoa - PB	14.212	14.111	14.114
Londrina - PR	12.394	12.267	12.267
Macaé - RJ	15.997	15.997	15.997
Macapá - AP	7.183	7.235	7.236
Maceió - AL	18.331	18.331	-
Maringá - PR	12.665	12.759	13.192
Natal - RN	16.817	17.515	16.803
Niterói - RJ	15.011	15.011	15.011
Palmas - TO	8.618	8.115	517
Ponta Porã - MS	2.365	2.365	2.365
Porto Velho - RO	12.108	13.476	7.763
Recife - PE	27.868	27.845	27.720
Rio Branco - AC	4.174	4.150	2.252
Rio de Janeiro - RJ	179.176	174.376	174.376
Salvador - BA	32.790	32.540	32.540
São Luís - MA	17.952	17.376	17.813
Sinop - MT	3.060	3.086	3.086
Teresina - PI	17.399	17.685	17.685
Várzea Grande - MT	4.600	4.092	4.092
Vitória - ES	14.340	4.402	4.020

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

68. A partir dos dados apresentados na Tabela 8, em que são apresentadas as supercoberturas e subcoberturas apuradas por ente, é possível computar a situação agregada para o conjunto das bases cadastrais. Como demonstram os resultados consolidados na Tabela 9, para descrever fidedignamente o universo de segurados tal como informado pelos entes aos tribunais de contas no âmbito desta auditoria coordenada a partir das bases cadastrais, seria necessário criar 366.528 registros (9% do total de segurados: incluir 239.962 servidores ativos, 113.673 aposentados, e 12.893 pensionistas) e excluir 152.856 registros (3% do total de segurados: excluir 10.495 servidores ativos, 109.263 aposentados e 33.098 pensionistas)¹⁶.

¹⁶ Por questões de conservadorismo, os casos de Amazonas, Maceió – AL e Arapiraca – AL não entram no cálculo de subcobertura, pois as bases não estavam disponíveis para contagem.

Tabela 9 – Totais de subcobertura e supercobertura calculados entre a quantidade de segurados informada pelos entes aos TCs e a contagem de registros nas bases DRAA.

	Informações dos Entes				Contagem de registros			
	ativos	apos	pens	total	ativos	apos	pens	total
Estados	2.250.877	1.284.253	426.130	3.961.260	2.006.950	1.244.983	444.660	3.696.593
Municípios	493.647	163.191	49.632	706.470	436.619	171.483	44.746	652.848
Todos	2.744.524	1.447.444	475.762	4.667.730	2.443.569	1.416.466	489.406	4.349.441

	sub-cobertura				super-cobertura			
	ativos	apos	pens	total	ativos	apos	pens	total
Estados	199.823	111.979	8.490	320.292	8.706	94.242	32.085	135.033
Municípios	40.139	1.694	4.403	46.236	1.789	15.021	1.013	17.823
Todos	239.962	113.673	12.893	366.528	10.495	109.263	33.098	152.856
Distorção (%)	9%	8%	3%	8%	0%	8%	7%	3%

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

69. Em que pesem as limitações das informações apresentadas pelos entes auditados aos tribunais de contas sobre o universo de segurados de sua previdência própria, como demonstrado nos itens 42 e **Erro! Fonte de referência não encontrada.** do relatório, tais informações são a descrição mais confiável possível de obter para este universo. Sendo assim, os valores de subcobertura e de supercobertura apresentados na Tabela 9 são a melhor medida possível de obter para estimar a limitação que as bases cadastrais apresentam para descrever de forma completa o universo de segurados da previdência própria dos entes auditados.

3.2.2. A quantidade de segurados informadas nas avaliações atuariais

70. Uma vez conhecidos os totais de segurados nos entes e a situação de cobertura das bases cadastrais em relação a tal universo, é possível verificar se as bases cadastrais são suficientes para descrever a quantidade de segurados informados nas avaliações atuariais. Como demonstra a Tabela 10, na maioria dos casos as quantidades totais de segurados situam-se dentro de uma faixa de 10% do total informado pelos entes aos tribunais de contas. Os seguintes entes situam-se fora desta faixa (após o ente apresenta-se, em parênteses, a razão entre a quantidade de segurados na avaliação atuarial e a informada pelos entes, expressa em percentual): CE (189%), Belo Horizonte –MG (15%), Salvador (65%), Várzea Grande – MT (77%), PA (120%), João Pessoa – PB (85%) e AM (115%).

Tabela 10 – Totais de segurados informados pelos entes aos TCs e que constam nos relatórios de avaliação atuarial de 2015. Razão entre estes valores e aqueles, em %.

				Municípios	Ente Avaliação		%
				Arapiraca - AL	6.878	6.400	93%
				Belém - PA	21.439	21.231	99%
				Belo Horizonte - MG	48.960	7.327	15%
				Boa Vista - RR	6.104	5.820	95%
				Campinas - SP	23.139	23.725	103%
				Campo Grande - MS	21.145	21.031	99%
				Cuiabá - MT	11.821	11.947	101%
				Curitiba - PR	46.058	46.377	101%
				Dourados - MS	5.113	4.847	95%
				Fortaleza - CE	41.640	40.170	96%
				Goiânia - GO	37.113	37.406	101%
				João Pessoa - PB	14.212	12.012	85%
				Londrina - PR	12.394	12.267	99%
				Macaé - RJ	15.997	15.996	100%
				Macapá - AP	7.183	7.235	101%
				Maceió - AL	18.331	18.331	100%
				Maringá - PR	12.665	12.759	101%
				Natal - RN	16.817	17.515	104%
				Niterói - RJ	15.011	15.045	100%
				Palmas - TO	8.618	8.115	94%
				Ponta Porã - MS	2.365	2.365	100%
				Porto Velho - RO	12.108	13.180	109%
				Recife - PE	27.868	27.663	99%
				Rio Branco - AC	4.174	4.202	101%
				Rio de Janeiro - RJ	179.176	174.376	97%
				Salvador - BA	32.790	21.283	65%
				São Luís - MA	17.952	17.952	100%
				Sinop - MT	3.060	3.086	101%
				Teresina - PI	17.399	17.746	102%
				Várzea Grande - MT	4.600	3.564	77%
				Vitória - ES	14.340	14.388	100%

Estados	Ente Avaliação		%
AC	38.884	38.869	100%
AL	72.879	66.627	91%
AM	79.408	91.297	115%
AP	27.480	27.410	100%
BA	248.682	242.133	97%
CE	74.208	139.902	189%
DF	149.695	141.508	95%
ES	74.777	74.174	99%
MA	97.605	107.663	110%
MG	477.592	477.592	100%
MS	68.454	68.429	100%
MT	81.861	83.664	102%
PA	115.118	137.881	120%
PB	95.832	93.152	97%
PE	191.033	191.033	100%
PI	89.482	88.913	99%
RJ	454.260	458.851	101%
RN	108.015	103.344	96%
RO	55.223	59.005	107%
RR	16.750	17.736	106%
RS	331.508	331.490	100%
SP	963.903	961.971	100%
TO	48.611	44.925	92%

Obs: para SP e RN os dados são da avaliação atuarial de 2014, pois não enviaram avaliação de 2015 ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência.

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

71. Uma vez descritas as quantidades de segurados que são utilizadas nas projeções realizadas nas avaliações atuariais, é possível apresentar uma medida objetiva do grau de supercobertura ou subcobertura existente nas bases cadastrais em relação às quantidades de servidores ativos, aposentados e pensionistas que efetivamente foram utilizados como base de projeção para os cálculos e estimativas realizados nas avaliações atuariais de 2015. Este valor é obtido de forma análoga ao da análise anterior, calculando a falta ou o excesso de registros por ente e consolidando as duas situações em separado, para evitar que supercoberturas em algumas bases compensem subcoberturas em outras.

Tabela 11 – Quantidades agregadas de servidores ativos, aposentados e pensionistas efetivamente utilizados nas avaliações atuariais de 2015 e número de registros contados nas bases DRAA.

	Avaliação Atuarial 2015				Contagem			
	ativo	apos	pens	total	ativo	apos	pens	total
Estados	2.223.351	1.381.652	442.566	4.047.569	2.006.950	1.244.983	444.660	3.696.593
Municípios	452.592	152.373	40.396	645.361	436.619	171.483	44.746	652.848
Todos	2.675.943	1.534.025	482.962	4.692.930	2.443.569	1.416.466	489.406	4.349.441

	sub-cobertura				super-cobertura			
	ativo	apos	pens	total	ativo	apos	pens	total
Estados	158.648	125.206	4.682	268.825	5.523	10.223	13.111	9.146
Municípios	32.215	1.383	834	29.802	34.769	25.413	6.468	62.020
Todos	190.863	126.589	5.516	298.627	40.292	35.636	19.579	71.166
Distorção (%)	7%	8%	1%	6%	2%	3%	4%	2%

Obs: para SP e RN os dados são da avaliação atuarial de 2014, pois não enviaram avaliação de 2015 ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência.

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

72. Assim, é possível concluir que foi necessário criar 298.627 registros (6% do total de segurados: incluir 190.863 servidores ativos, 126.589 aposentados e 5.516 pensionistas) e excluir 71.166 registros (2% do total de segurados: excluir 40.292 servidores ativos, 35.636 aposentados e 19.579 pensionistas) para descrever o universo de segurados utilizados como base para todas as projeções realizadas no âmbito das avaliações atuariais de 2015¹⁷.

73. Para compreender a situação de fidedignidade da base cadastral em cada avaliação atuarial deve-se trabalhar com as medidas por base e por tipo de segurados, utilizando os dados da **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, em anexo. Em termos agregados, os valores de subcobertura e de supercobertura apresentados na Tabela 11 são a melhor medida possível de obter para estimar a limitação que as bases cadastrais apresentam para descrever de forma completa o universo de segurados utilizados nas avaliações atuariais dos entes auditados. A “falta de completude” ou “falta de fidedignidade” global é da ordem de 8% do total de registros, sendo necessário criar 6% do total de registros e excluir 2%.

3.3. Estrutura das bases cadastrais utilizadas na elaboração das avaliações atuariais de 2015

74. A análise de cobertura apresentada até aqui considerou a existência de registros completos (ou o excesso de registros, que pode ocorrer em função de duplicidades nas bases de dados ou mesmo ser apenas aparente, em função de limitações na descrição do universo de segurados, apresentadas nos itens 42 e **Erro! Fonte de referência não encontrada.** do relatório). A partir deste ponto serão investigadas as situações em que não há variáveis com valores válidos nos registros existentes nos bancos de dados.

75. A primeira situação investigada foi a ausência de campos que descrevam algumas variáveis selecionadas nas bases de dados. O conjunto mínimo de variáveis demográficas e financeiras que devem constar das bases cadastrais utilizadas em uma avaliação atuarial completa e confiável foi definido considerando sugestões da DRPSP, a partir do modelo sugerido no sítio da Previdência Social (peça 8, disponível também por meio do link <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Layout-BaseDeDados.xls>), bem como estudo elaborado por servidores do Ministério da Previdência Social (peça 7, p. 21-28), com alguns acréscimos e supressões. Tal conjunto de informações é apresentado a seguir.

¹⁷ Ressalvados os casos de SP e RN, em que se utilizou a avaliação atuarial de 2014, pois estes não enviaram avaliação de 2015 ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência. Ressalvados os casos de AM, Arapiraca - AL e Maceió - AL, que não foram computados no cálculo de cobertura das bases cadastrais por não ter sido possível fazer contagem de registros para estas bases.

Tabela 12 – Informações verificadas na análise da estrutura das bases de dados

Base de Servidores	Base de Aposentados	Base de Pensionistas
S1: Órgão	A1: Órgão	P1: Órgão
S2: Matrícula	A2: Matrícula	P2: Matrícula do Instituidor
S3: Sexo	A3: Sexo	P3: Cargo do instituidor
S4: Estado civil	A4: Estado civil	P4: Matrícula do pensionista
S5: Data de nascimento	A5: Data de nascimento	P5: Sexo do pensionista
S6: Carreira	A6: Cargo	P6: Data de nascimento do pensionista
S7: Cargo	A7: Data de início do benefício	P7: Grau de parentesco com o instituidor
S8: Data de ingresso no ente	A8: Tipo do benefício	P8: Data de início do benefício
S9: Data de ingresso no cargo	A9: Condição do aposentado (válido/inválido)	P9: Valor da pensão
S10: Data de ingresso na carreira	A10: Valor do benefício	P10: Condição do pensionista (válido/inválido)
S11: Tempo de contribuição para o RGPS	A11: Data de ingresso no ente	
S12: Tempo de contribuição para outros RPPS	A12: Tempo de contribuição para o RGPS	
S13: Remuneração para efeito de contribuição	A13: Tempo de contribuição para outros RPPS	
S14: Data de nascimento do cônjuge	A14: Valor mensal da compensação previdenciária	
S15: Número de dependentes	A15: Data de nascimento do cônjuge	
	A16: Número de dependentes	

76. Para avaliar a estrutura da base cadastral, as equipes solicitaram aos RPPS que informassem quais campos desse conjunto mínimo estavam presentes nas bases de dados utilizadas para a avaliação atuarial (base DRAA), seguindo o mesmo detalhamento por poder ou órgão autônomo (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública) das análises anteriores.

77. Foram realizados dois processos de contagem de existência de campos. O primeiro, relacionado ao número de entes em cuja base DRAA há ao menos um dos poderes/órgãos que contém determinado campo. O segundo, relacionado ao número de total de registros que contém cada um dos campos descrevendo as variáveis apresentadas na Tabela 12: em cada base DRAA, sempre que um campo foi informado como existente em determinado órgão/poder, foi computado um número de registros equivalente ao número de pessoas a este vinculados. O total de registros que contém cada campo foi então somado para todas as bases.

78. Após realizadas as contagens agregadas, foi calculado o percentual de registros em relação ao total de segurados¹⁸ para os quais há campos que representam cada uma das variáveis investigadas e o percentual de entes (em relação ao total de 54) para os quais, em ao menos um dos órgãos/poderes analisados, há campos que representam cada uma das variáveis investigadas. Os resultados são apresentados na Tabela 13 em ordem crescente de ocorrência dos campos.

¹⁸ A quantidade total de segurados mapeados nos entes foi descrita por meio da Tabela 5: 2.744.524 ativos, 1.447.444 aposentados e 475.762 pensionistas.

Tabela 13 – Total de ocorrência de registros com campos para as variáveis indicadas nas bases DRAA, em relação ao total de segurados por categoria. Total de entes em cujas bases há campos existentes para cada variável.

Servidores Ativos total = 2.744.524				Aposentados total = 1.447.444				Pensionistas total = 475.562			
Registros	total	%	Entes	Registros	total	%	Entes	Registros	total	%	Entes
S15 - Número de dependentes	691.550	25%	30	A14 - Valor mensal compens. previd.	260.537	18%	16	P3 - Cargo do instituidor	154.672	33%	23
S12 - Tempo de contr. p/ outros RPPS	735.984	27%	22	A13 - Tempo de contrib. p/ outros RPPS	304.000	21%	18	P2 - Matrícula do instituidor	264.648	56%	40
S11 - Tempo de contrib. p/ o RGPS	894.072	33%	27	A12 - Tempo de contribuição para o RGPS	415.119	29%	21	P1 - Órgão	264.914	56%	30
S10 - Data de ingresso na carreira	947.222	35%	14	A16 - Número de dependentes	439.936	30%	30	P4 - Matrícula do pensionista	309.919	65%	40
S14 - Data de nascimento do cônjuge	1.197.418	44%	30	A-9 Condição do aposentado	723.419	50%	29	P7 - Grau de parentesco c/ instituidor	338.219	71%	23
S6 - Carreira	1.329.990	48%	22	A15 - Data de nascimento do cônjuge	830.046	57%	31	P10 - Condição do pensionista	359.855	76%	31
S7 - Cargo	1.751.366	64%	38	A11 - Data de ingresso no ente	852.609	59%	24	P8 - Data de início do benefício	397.944	84%	49
S9 - Data de ingresso no cargo	1.795.910	65%	30	A6 - Cargo	864.123	60%	26	P5 - Sexo do pensionista	420.573	88%	49
S4 - Estado civil	1.840.082	67%	39	A4 - Estado civil	1.106.589	76%	40	P6 - Data de nascim. do pensionista	420.731	88%	50
S8 - Data de ingresso no ente	2.065.146	75%	47	A-8 Tipo do benefício	1.218.744	84%	42	P9 - Valor da pensão	422.728	89%	54
S1 - Órgão	2.065.939	75%	42	A1 - Órgão	1.229.835	85%	33				
S13 - Remuneração p/ efeito contrib.	2.134.855	78%	48	A7 - Data de início do benefício	1.308.191	90%	46				
S2 - Matrícula	2.179.027	79%	48	A10 - Valor do benefício	1.313.224	91%	49				
S3 - Sexo	2.179.027	79%	49	A3 - Sexo	1.334.993	92%	50				
S5 - Data de nascimento	2.179.027	79%	49	A2 - Matrícula	1.335.097	92%	49				
				A5 - Data de nascimento	1.335.097	92%	50				

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo ao possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

79. Os dados permitem verificar, por exemplo que há entes em cujas bases não há campos para descrever a remuneração ou benefício pago aos segurados. As ausências de campos como “S13 – Remuneração para efeito de contribuição” (6 entes), “A10 – Valor do benefício” (5 entes), representam limitações à capacidade de um RPPS em implementar controles financeiros no presente, como aferir se os valores que estão sendo recolhidos como contribuições e pagos como benefícios pelos diferentes órgãos da administração situam-se dentro de faixas esperadas.

3.4. Consistência das bases cadastrais utilizadas na elaboração das avaliações atuariais de 2015

80. A análise de estrutura da base de dados foi uma etapa importante para compreender melhor a situação. Entretanto, depende da fidedignidade da descrição realizada pelas unidades gestoras e das informações sobre quantidade de segurados vinculados aos diferentes órgãos/poderes. Diante das evidências da fragilidade de algumas destas informações, a análise de estrutura foi importante como elemento prospectivo, mas não deve ser usada como medida objetiva para avaliar limitações na confiabilidade das avaliações atuariais.

81. A base de aferição para a análise de completude e consistência dos dados disponíveis tendo em vista a confiabilidade das avaliações atuariais é o total de registros existentes nas bases enviadas aos atuários, a contagem apresentada na Tabela 11 (contagem de registros por ente apresentada na Tabela 8). Assim, para cada uma das variáveis apresentadas na Tabela 12, foram contados a quantidade de registros, de um total contado de 4.349.441 registros, sendo 2.443.569 servidores ativos, 1.416.466 aposentados e 489.406 pensionistas em que o campo relativo a cada uma delas estava em branco, apresentava valores nulos ou inconsistentes¹⁹. Foram aplicados testes para detectar as seguintes inconsistências:

- S1: Salário de contribuição inferior ao salário mínimo federal;
- S2: Salário acima do teto constitucional;
- S3: Ativos com estado civil "casados" ou "união estável" sem data de nascimento do Cônjuge;
- S4: Admissão após a Constituição de 1988 e idade na posse inferior a 18 anos;
- S5: Admissão antes da Constituição de 1988 e idade na posse inferior a 14 anos;
- S6: Idade maior que 75 anos;
- S7: Idade maior que 75 anos na data de ingresso no ente;
- A1: Salário de benefício inferior ao salário mínimo federal;

¹⁹ Nulo equivale a um valor em formato diferente do definido para o campo. Um texto onde deveria ter uma data, por exemplo. Inconsistente é um valor que não descreve uma situação real. Por exemplo, a data de ingresso no cargo no ano de 1828 para um servidor ativo.

- A2: Salário de benefício superior ao teto constitucional;
- A3: Inativos com estado civil "casados" ou "união estável" sem data de nascimento do cônjuge;
- A4: Data de início do benefício anterior à data de ingresso no ente;
- A5: Data de início do benefício igual a data de ingresso no ente;
- A6: Aposentadoria compulsória com menos que 70 anos;
- A7: Aposentadoria por tempo de contribuição com menos que 50 anos;
- P1: Valor da pensão inferior ao salário mínimo federal;
- P2: Valor da pensão superior ao teto constitucional;
- P3: Pensionistas com grau de parentesco "filho" e na condição de "válido" com idade superior a 24 anos;
- P4: Cônjuge com menos de 18 anos na data de início do benefício;
- P5: Cônjuge com menos de 16 anos na data de início do benefício;

82. A quantidade de valores válidos para cada uma das variáveis foi obtida pela diferença entre os totais de registros contados para servidores ativos, aposentados e pensionistas com os respectivos totais de valores brancos, nulos ou inconsistentes. Para cada variável analisada, o número de registros em que há informação válida disponível tal como apresentado na Tabela 14, é a medida absoluta do número de casos em que há uma informação válida para ser utilizada em um cálculo ou estimativa em que seja necessário utilizar tal variável. A medida de valores válidos em termos percentuais é referente ao número de registros contados.

Tabela 14 – Total de ocorrências de valores válidos para as variáveis indicadas nas bases DRAA, e percentual em relação ao total de registros contados por categoria.

Servidores Ativos total = 2.443.569	Registros total %	Aposentados total = 1.416.466	Registros total %	Pensionistas total = 489.406	Registros total %
S10 - Data de ingresso na carreira	457.873 19%	A15 - Data de nascimento do cônjuge	67.161 5%	P3 - Cargo do instituidor	105.080 21%
S11 - Tempo de contrib. p/ o RGPS	509.552 21%	A14 - Valor mensal compens. previd.	130.442 9%	P4 - Matrícula do pensionista	182.170 37%
S14 - Data de nascimento do cônjuge	521.006 21%	A13 - Tempo de contrib. p/ outros RPPS	345.648 24%	P7 - Grau de parentesco c/ instituidor	222.715 46%
S12 - Tempo de contr. p/ outros RPPS	583.276 24%	A12 - Tempo de contribuição para o RGPS	385.107 27%	P1 - Órgão	226.352 46%
S6 - Carreira	963.749 39%	A-9 Condição do aposentado	403.975 29%	P8 - Data de início do benefício	309.981 63%
S15 - Número de dependentes	1.084.133 44%	A16 - Número de dependentes	555.897 39%	P10 - Condição do pensionista	315.601 64%
S7 - Cargo	1.983.597 81%	A6 - Cargo	922.013 65%	P6 - Data de nascim. do pensionista	449.725 92%
S4 - Estado civil	2.018.377 83%	A1 - Órgão	1.010.060 71%	P2 - Matrícula do Instituidor	457.243 93%
S8 - Data de ingresso no ente	2.071.270 85%	A11 - Data de ingresso no ente	1.053.852 74%	P9 - Valor da pensão	483.751 99%
S9 - Data de ingresso no cargo	2.095.622 86%	A4 - Estado civil	1.211.488 86%	P5 - Sexo do pensionista	485.445 99%
S1 - Órgão	2.170.674 89%	A7 - Data de início do benefício	1.223.081 86%		
S5 - Data de nascimento	2.273.558 93%	A-8 Tipo do benefício	1.259.706 89%		
S13 - Remuneração p/ efeito contrib.	2.383.348 98%	A5 - Data de nascimento	1.324.135 93%		
S2 - Matrícula	2.441.156 100%	A10 - Valor do benefício	1.389.628 98%		
S3 - Sexo	2.443.343 100%	A3 - Sexo	1.413.485 100%		
		A2 - Matrícula	1.415.510 100%		

Fonte: cópia dos arquivos enviados aos atuários pelos RPPS. Dados tratados por TCU.

83. Ao comparar o número absoluto de valores válidos para cada uma das variáveis analisadas, com a quantidade de registros que teriam campos para conter tais variáveis, é possível perceber que em diversas situações apresentadas na Tabela 14, foram contados mais valores válidos do que havia registros com campos para descrever as variáveis segundo a descrição da análise prospectiva de estrutura das bases (seção 3.4), feita a partir das informações apresentadas pelas unidades gestoras (Tabela 13).

84. Essa diferença é mais um dos elementos a corroborar o diagnóstico de fragilidade das informações sobre quantidade de segurados vinculados aos diferentes órgãos/poderes e a capacidade das unidades gestoras em descrever a estrutura das bases de dados enviadas aos atuários.

85. Retornando à análise, cabe apresentar elementos que permitam entender o que ocorre na prática, pois as informações a que se referem as variáveis apresentadas na Tabela 14 serão de alguma forma utilizadas nas avaliações atuariais. Assim, para cada registro de segurado em que não há valores válidos nos campos que correspondem a tal variável, o atuário precisa imputar valores.

86.A imputação de valores é um paliativo para minimizar a perda de confiabilidade para o cálculo atuarial. A título de exemplo, são exploradas algumas situações de imputação de dados para servidores ativos, buscando demonstrar as limitações que a ausência de valores válidos contados para diferentes variáveis podem apresentar para a confiabilidade das estimativas em uma avaliação atuarial. A análise tratará os efeitos sobre o agregado das bases aqui descritas como se fosse uma só base cadastral para explorar os efeitos e limitações de imputações de dados.

87.O campo “S13 – Remuneração” está disponível em 98% dos registros de servidores ativos. Este campo é fundamental para as projeções financeiras de um RPPS, mesmo no curto prazo, pois define a contribuição que o servidor deve realizar ao longo de sua vida laboral para o RPPS; é o ponto de partida para a definição do valor de aposentadoria que irá receber no futuro.

88.Para os 2% de registros em que não há informação de remuneração disponível, pode-se imputar o valor médio da remuneração do ente, por exemplo. Como visto no item 63, para a União a remuneração nos outros poderes é em média 47% maior que no Executivo. Assim, para imputar uma média mais próxima, é preciso saber o órgão de origem do servidor. O campo “S1 – Órgão” está disponível em 89% dos casos.

89.O campo “S3 – Sexo” está disponível em praticamente 100% dos casos. Isto permite estimar com precisão adequada a regra de aposentadoria a aplicar, pois os tempos a contar são diferentes para homens e mulheres. Nos 226 registros (0,01%) em que falta informação sobre o sexo do servidor, o atuário pode, por exemplo, imputar aleatoriamente metade dos 226 casos com valor “masculino” e metade com “feminino”. Certamente vai errar em várias situações e nestes casos irá aplicar regras de aposentadoria que não correspondem à realidade.

90.Professores e policiais, por exemplo, aposentam-se com menor tempo de serviço que outros servidores. O campo “S7 – Cargo” informa de forma direta ao atuário, para cada registro em que o conteúdo do campo cargo for “professor”, que deve aplicar as regras de aposentadoria especial para professores. O campo cargo está presente em apenas 81% dos registros.

91.Em cada caso (registro) em que não se disponha de um valor válido para a variável S7, para definir a regra de aposentadoria, o atuário poderia utilizar o campo “S6 – Carreira”, presente em 39% dos registros das bases agregadas, para fazer uma imputação com boas chances de acerto. Como há menos registros com valores válidos para carreira do que para órgão, vão ocorrer registros sem valores válidos para as duas variáveis. Nestes casos, é possível usar a informação “S1 – Órgão” presente, em 89% dos registros, para imputar com alguma chance de acerto o cargo do servidor e, em consequência a chance de acerto da regra de aposentadoria a aplicar. Mas neste último caso, para os servidores de limpeza que trabalham na secretaria de educação ou em escolas, por exemplo, iria aplicar a regra de forma errada.

92.O exemplo demonstra que quanto mais informações válidas houver em um determinado registro, maior a chance de realizar imputações com melhor precisão. Foge ao escopo da análise avaliar a qualidade das imputações efetivamente realizadas pelos atuários. A seguir, demonstra-se como avaliar a perda de confiabilidade nas situações em que é necessário dispor de duas ou mais variáveis ao mesmo tempo, a partir da medida de cobertura/consistência das variáveis de forma individual.

93.Para estimar a ocorrência dos eventos que definem as trajetórias possíveis para um servidor (tais como aposentação, morte com ou sem instituição de pensão) e que são determinantes para as projeções financeiras de um RPPS é preciso contar com um conjunto significativo das variáveis definidas no conjunto mínimo em análise. No caso da aposentação de um servidor, por exemplo: em termos financeiros, o servidor oferece uma receita líquida para o RPPS antes de se aposentar e demanda uma despesa após isso.

94.A seguir apresenta-se de forma simplificada as informações necessárias para estimar o momento da aposentação, registrando entre parênteses o percentual de registros para o qual cada campo com a variável citada está presente no agregado das bases DRAA. Para estimar o momento de aposentadoria, é preciso saber o sexo (100%) e o cargo (81%) para definir as regras a aplicar (idade mínima e o tempo de contribuição exigido, tempo mínimo no cargo). Para calcular em que

momento adquire o direito é preciso saber a data de nascimento (93%), a data de ingresso no ente (85%), a data de ingresso no cargo (81%) e se possui tempo de contribuição anterior para outro RPPS (24%) ou para o RGPS (21%).

95. Se todas estas informações estiverem disponíveis, a estimativa da data a partir da qual o servidor adquire o direito à aposentadoria é feita com o máximo de precisão possível. Assim, na melhor das hipóteses, a probabilidade de se realizar uma estimativa da data de aposentação para o agregado das bases DRAA é de 21%. É importante ressaltar que tempo de contribuição para outro RPPS e outro RGPS são dados extremamente difíceis de serem obtidos pela administração de pessoal dos entes federativos. Na prática, como veremos à frente, a falta destas informações é contornada com imputações de dados, o que pode ser feito de forma conservadora. O importante aqui é compreender a dinâmica de perda de confiabilidade em situações que demandam a disponibilidade simultânea de um conjunto de variáveis.

96. Tais contagens conjuntas de disponibilidade de valores válidos para as variáveis necessárias para estimar a ocorrência de eventos não foram previstas no planejamento original da auditoria e assim não foram realizadas pelas equipes de auditoria. Ainda que não seja mais possível realizar esta contagem. Para o caso analisado, foi possível fazer a simulação com um conjunto parcial de bases cadastrais que totalizam 1.370.074 registros, equivalendo a 56% da base agregada total, para realizar a contagem simultânea da existência de variáveis. Com uma distribuição semelhante de disponibilidades individuais de variáveis²⁰.

97. Para esta base parcial, a existência simultânea de valores válidos para todas as variáveis necessárias para estimar o momento da aposentadoria ocorre em apenas 88.370 registros, ou 6,5% do total de registros disponíveis. Para quaisquer situações em que seja necessário estimar a disponibilidade simultânea de um conjunto de variáveis, pode-se aplicar a lógica de utilizar o menor percentual de ocorrência de valores válidos entre as variáveis analisadas como sendo a melhor situação possível de disponibilidade simultânea de todas as variáveis.

98. Continuando com o exemplo da estimativa do momento da aposentação, caso se opte fazer uma estimativa sem considerar os tempos de contribuições para o RGPS ou para outro RPPS (o que traria imprecisões maiores que a estimativa com todas as variáveis, mas que estimaria momentos corretos para os servidores que só trabalharam no ente em que se aposentaram ao longo de toda sua vida laboral), a estimativa passa a ser limitada pela variável com menor ocorrência de valores válidos, no caso a data de ingresso no cargo (81%). Seguindo a simulação com a base parcial já descrita, a existência simultânea de valores válidos para as variáveis apresentadas (exceto os tempos de contribuição para o RGPS ou para outros RPPS) ocorre em 187.563 registros ou 13,7% do total de registros.

99. Assim, considerando o exemplo simplificado, conclui-se que para a base agregada seria possível fazer uma estimativa do tempo de aposentação sem recorrer à imputação de dados com todas as variáveis necessárias para o cálculo em não mais do que 21% dos registros disponíveis; seria possível fazer uma estimativa imputando dados para tempos de contribuição ao RGPS ou outro RPPS, ou mesmo desconsiderando estas variáveis em não mais do que 81% dos casos. Por esta razão, os atuários imputam valores nos registros em que não há valores válidos.

100. Além dos mapeamentos de valores válidos realizados para cada variável isoladamente, foram realizados alguns testes de consistências que envolvem a combinação de informações de dois ou mais campos. Os números absolutos e relativos de tais ocorrências estão destacados na Tabela 15. A constatação dessas inconsistências indica a existência de falhas cadastrais que prejudicam a confiabilidade das estimativas realizadas nas avaliações atuariais e demonstra a importância de realizar cruzamentos de dados para avaliar a consistência dos dados não apenas de forma individual, como feito por meio da Tabela 14. Tais análises fogem ao escopo deste trabalho.

²⁰ Foi possível Nesta base parcial a ocorrência de valores válidos era a seguinte: S1(87%), S2(99,8%), S3(99,9%), S4(84,3%), S5(86,9%), S6(19,5%), S7(83,4%), S8(77,1%), S9(85,6%), S10(16,9%), S11(31,2%), S12(32,9%), S13(99,9%), S14(28,4%), S15(45,7%).

Tabela 15 –Inconsistências identificadas que demandam duas ou mais variáveis para sua detecção.

Base	Inconsistência	quantidade	(% total)
Aposentados	Inativos com estado civil "casados" ou "união estável" sem data de nascimento do Cônjuge	478.505	34%
Aposentados	Aposentadoria compulsória com menos que 70 anos	231.140	16%
Servidores	Ativos com estado civil "casados" ou "união estável" sem data de nascimento do Cônjuge	393.966	16%
Pensionistas	Valor da pensão inferior ao salário mínimo federal	67.958	14%
Aposentados	Data de início do benefício anterior a data de ingresso no ente	185.480	13%
Aposentados	Salário de benefício inferior ao salário mínimo federal	52.974	4%
Servidores	Salário de contribuição inferior ao salário mínimo federal	62.324	3%
Pensionistas	Cônjuge com menos de 16 anos na data de início do benefício	8.716	2%

Fonte: cópia dos arquivos enviados aos atuários pelos RPPS. Dados tratados por TCU.

3.4.1. Outras fontes de risco à integridade das informações– um estudo de caso

101. A confiabilidade e exatidão das operações realizadas pelos atuários com a base cadastral, de modo a adequá-la para realizar as estimativas inerentes ao cálculo atuarial depende de uma efetiva interlocução com as unidades gestoras do RPPS e da integridade das bases de dados. Como já visto anteriormente, há claras evidências coletadas neste trabalho que demonstram a dificuldade das unidades gestoras dos RPPS em prestar informações fidedignas sobre a base cadastral.

102. As evidências já apresentadas são corroboradas pela percepção das equipes de auditoria sobre o papel das unidades gestoras, segundo questionário de consolidação (peça 9, pg. 19). Quando instadas a manifestarem o seu posicionamento frente à seguinte afirmação: “quanto ao tipo de interlocução entre a Unidade Gestora do RPPS e o atuário, as evidências são no sentido de que a UG do RPPS é mera repassadora de informações relativas à base cadastral”, equipes responsáveis por 50 RPPS responderam à questão. A contagem de respostas é por RPPS. Em 20 casos (40%) as equipes concordam totalmente com a afirmação e em 14 concordam parcialmente (28%).

103. Além disso, segundo as equipes de auditoria, apenas 16 de 50 RPPS²¹ enviam as bases cadastrais para os atuários em arquivos únicos. Ou seja, em 68% dos casos em que esta análise foi feita o envio é feito em múltiplos arquivos. Entretanto, o detalhamento e sistematização de evidências coletadas pelas equipes de auditoria sobre o grau de pulverização no envio de arquivos com registros das bases cadastrais atingiu apenas 24 dos 54 RPPS. Foram registrados 9 casos de RPPS em que as bases foram enviadas em mais de seis arquivos e 15 casos em que foram enviadas em “pacotes” de 2 a 5 arquivos (peça 9, pg. 39).

104. O baixo nível de interlocução das unidades gestoras com o atuário e a segmentação da base cadastral em diferentes arquivos, com eventual falta de padronização para algumas variáveis, são elementos de risco para o sucesso de uma avaliação atuarial. Em um caso concreto estes elementos ajudam a entender uma falha significativa nas avaliações atuariais do fundo previdenciário e do fundo financeiro de um importante estado da Federação.

ESTUDO DE CASO: erro na definição dos segurados do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário.

Ao analisar as bases de dados utilizadas para a realização da avaliação atuarial de 2015, verificou-se que a utilização de um critério equivocado para classificar os segurados como pertencentes ao Plano Financeiro ou ao Plano Previdenciário levou a consultoria atuarial a estimar 10% a menos de servidores no plano previdenciário que o entendimento oficial do Governo, o qual os vinculou ao plano financeiro.

Esta divergência tem como causa fundamental o fracionamento e as inconsistências da base cadastral, uma vez que a Unidade Gestora do RPPS não possui acesso online e permanente ao banco de dados dos segurados do RPPS. Dessa forma, o processo para obtenção dos dados necessários à Avaliação Atuarial é extenso e envolve diversos responsáveis em vários órgãos e entidades da estrutura administrativa do Estado.

²¹ Para esta análise, não foram disponibilizadas informações sobre 4 RPPS.

É necessária a autorização dos setores de RH dos Poderes/Órgãos autônomos para o recebimento dos dados, os quais são extraídos do sistema pela Empresa de Processamento de Dados do Estado. Após essa extração, os dados são enviados aos responsáveis das áreas de RH dos Poderes/Órgãos autônomos para conferência e homologação, com posterior envio para a Unidade Gestora e, desta, para a consultoria atuarial.

Nesse processo de obtenção de dados, a Unidade Gestora contata diversos responsáveis, com a disponibilização de mais de 50 arquivos, de diferentes tipos, os quais contêm os dados cadastrais dos segurados.

Considerando que os RPPS que instituíram a segregação de massa devem mensurar os compromissos de forma separada em Plano Financeiro e Previdenciário, os dados devem ser consolidados de acordo com os segurados vinculados a cada plano. Nesse ponto, quanto à divisão dos segurados entre os planos, a equipe de auditoria constatou divergências entre o quantitativo de segurados extraídos do Sistema de Recursos Humanos do Estado, bem como de sistemas próprios de folha de pagamento utilizados pela administração indireta, e o quantitativo que consta na Avaliação Atuarial 2015.

Cabe esclarecer que a extração dos dados realizada pelo Sistema de Recursos Humanos é obtida a partir da rubrica de desconto relativa à contribuição previdenciária do servidor. Sendo assim, considera-se que essa extração melhor representa o quantitativo real de servidores ativos em cada plano.

A equipe de auditoria detectou que 2.160 servidores ativos foram divididos de forma equivocada pela consultoria atuarial contratada. O critério utilizado para a separação dos servidores foi a data de ingresso no Ente. No entanto, não há uma padronização dessa informação entre os Órgãos/Poderes e Entidades, sendo necessário para efetuar a divisão dos segurados entre os planos, considerar a data de vinculação ao RPPS, a qual pode ser diferente da data de ingresso no Ente.

3.5. Atualização das bases cadastrais utilizadas na elaboração das avaliações atuariais de 2015

105. A Lei 10.887/2004, art. 9º, Inciso II, e a Orientação Interna MPS/SPS 02/2009, art. 15º, inciso II, são a base legal e normativa que define a obrigatoriedade da realização de censos previdenciários para aposentados e pensionistas:

Art. 9º A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal: [...]

II - procederá, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime;

106. O art. 3º da Lei 10.887/2004 estabelece que os entes federativos instituem sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos a servidores, aposentados e pensionistas, civis ou militares. Além disso, o art. 12 da Portaria MPS 403/2008 exige que a avaliação atuarial deve contemplar “todos os servidores ativos e inativos e pensionistas [...] de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo”.

107. Assim, pode-se definir censo previdenciário como a atualização de dados pessoais de servidores, aposentados e pensionistas de um regime próprio de previdência, com informações de todos órgãos e poderes do respectivo ente. Mesmo que os servidores não estejam incluídos no art. 9º da Lei 10.887/2004, é impossível realizar a avaliação atuarial de forma suficiente e adequada sem esse grupo de segurados.

108. Diante dessa premissa, as equipes de auditoria questionaram os gestores dos RPPS quanto a realização de censo e de recadastramento, ano a ano, no período de 2011 a 2015, para servidores, aposentados e pensionistas dos poderes e órgãos do ente auditado (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública). Para esse fim, foi considerado como recadastramento qualquer situação em que os segurados foram chamados a apresentar-se ao RPPS, incluindo procedimentos de prova de vida, por exemplo.

109. Para cada uma das 6 categorias de poder/órgão foi feita uma contagem do número de entes nos quais, ao longo do período houve ao menos um censo, ao menos um recadastramento, ou ao menos um destes (censo ou recadastramento). Os valores contados são apresentados como percentual do total de entes que possui cada categoria de poder/órgão.

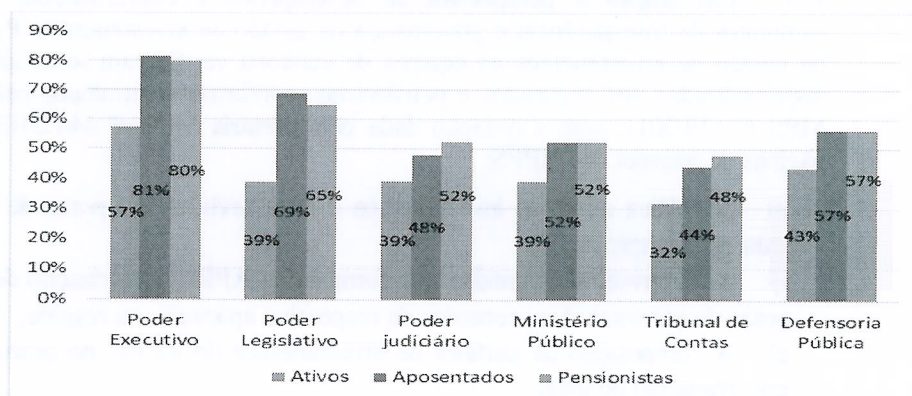
Tabela 16 – Ocorrências de censos, de recadastramentos ou um destes (censo ou recadastramento) em relação ao total de entes aplicáveis ao longo dos anos 2011-2015.

	Entes	servidores ativos			aposentados			pensionistas		
		censo	recad.	ou	censo	recad.	ou	censo	recad.	ou
Poder Executivo	54	22%	46%	57%	30%	74%	81%	31%	72%	80%
Poder Legislativo	54	17%	28%	39%	22%	59%	69%	24%	57%	65%
Poder judiciário	23	13%	30%	39%	9%	39%	48%	17%	43%	52%
Ministério Público	23	13%	30%	39%	13%	43%	52%	17%	43%	52%
Tribunal de Contas	25	12%	24%	32%	12%	36%	44%	16%	40%	48%
Defensoria Pública	23	13%	35%	43%	17%	48%	57%	17%	48%	57%

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

110. Os dados tabulados demonstram que os grupos que apresentam uma situação de maior ocorrência de iniciativas para atualizar os dados das bases cadastrais são os aposentados e pensionistas do poder executivo, em que houve ao menos um censo ou recadastramento em 81% (aposentados) e 80% (pensionistas) dos entes. Os censos ou recadastramentos são mais frequentes no Poder Executivo e nos aposentados e pensionistas, como podemos observar no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Percentual de entes que realizaram pelo menos um censo ou recadastramento no período de 2011 a 2015. Dados por categoria de poder/órgão e grupo de segurados



Fonte: Formulários eletrônicos – respostas dos RPPS aos tribunais de contas. Dados tratados por TCU.

111. A modalidade “censo” se mostra menos frequente. Enquanto o recadastramento foi realizado, em média, em 44% dos entes, o censo foi realizado, em média, em 18% dos entes, considerando a ocorrência de pelo menos um evento no período de 2011 a 2015. Os procedimentos realizados são, em sua maioria, de natureza mais superficial do que exige a norma. Assim, é possível concluir que os dados das bases cadastrais estão menos atualizados do que deveriam estar, tendo em vista as exigências normativas.

112. A não realização de censos ou recadastramento, consiste em afronta à previsão legal do art. 9º, Inciso II, da Lei 10.887/2004, e contribui para que as informações que constituem as bases cadastrais estejam incompletas e desatualizadas, o que reduz a confiabilidade das projeções financeiras e resultados apurados nas avaliações atuariais.

4. Gestão de investimentos

113. Um dos pilares do modelo de previdência para os RPPS é a capitalização dos fundos, o que demanda uma adequada gestão de investimentos. Como já demonstrado no Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016, os ativos totais dos RPPS são insuficientes para conferir ao sistema dos RPPS de estados e municípios uma sustentabilidade financeira adequada, há que se considerar que o total de recursos dos RPPS, R\$ 143,9 bilhões²² em dez/2015 deve ser adequadamente investido, de modo a

²² Do total de recursos, R\$ 102,5 bilhões estavam investidos em aplicações de renda fixa e R\$ 7,4 bilhões em renda variável).

oferecer uma rentabilidade compatível com as metas estipuladas pelos próprios RPPS e com as projeções realizadas nas avaliações atuariais. Caso as metas de rentabilidade não sejam atingidas, a sustentabilidade financeira dos RPPS fica ameaçada.

114. Por meio da Tabela 17 apresenta-se uma visão geral da situação de regularidade e desempenho da gestão de investimentos para o ano de 2015, a partir de análises realizadas pelos tribunais de contas para os 54 RPPS auditados: em 87% dos casos, a Política de Investimentos foi elaborada e aprovada, e em 67% dos casos a composição da carteira de investimentos obedeceu à estratégia de alocação definida nesta Política aprovada. Entretanto, em 85% dos casos o desempenho da carteira em termos de rentabilidade está abaixo da meta traçada por esta mesma Política. Na seção 5.1 a análise sobre a rentabilidade das carteiras é explorada mais a fundo.

Tabela 17 – Enquadramento dos ativos e desempenho da carteira.

	sim	não	n.d.
A Política Anual de Investimentos foi elaborada e aprovada pelo órgão superior de deliberação colegiada para o ano de 2015?	47	4	3
A composição da carteira de investimentos do RPPS obedeceu à estratégia de alocação definida na Política de Investimentos?	36	15	3
O desempenho da carteira do RPPS está abaixo da meta da Política de Investimentos?	46	4	4

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

115. Em adição à perspectiva de desempenho e conformidade, foram verificados alguns elementos de transparência e governança da gestão de investimentos. Para avaliar a transparência da gestão de investimentos as equipes de auditoria verificaram se as informações que devem ser disponibilizadas aos segurados e pensionistas, conforme determinado pelo art. 3º, VIII, da portaria MPS nº 519/2011, com a redação dada pela portaria MPS nº 440/2013, estavam disponíveis nas páginas de internet dos RPPS:

- e) A política anual de investimentos e suas revisões, no prazo de até trinta dias, a partir da data de sua aprovação;
- f) As informações contidas nos formulários APR - Autorização de Aplicação e Resgate, no prazo de até trinta dias, contados da respectiva aplicação ou resgate;
- g) A composição da carteira de investimentos do RPPS, no prazo de até trinta dias após o encerramento do mês;
- h) Os procedimentos de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas;
- i) As informações relativas ao processo de credenciamento de instituições para receber as aplicações dos recursos do RPPS;
- j) A relação das entidades credenciadas para atuar com o RPPS e respectiva data de atualização do credenciamento;
- k) As datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos;
- l) Os relatórios detalhados, no mínimo, trimestralmente, sobre a rentabilidade, os riscos das diversas modalidades de operações realizadas nas aplicações dos recursos do RPPS e a aderência à política anual de investimentos e suas revisões, submetidos às instâncias superiores de deliberação e controle;

116. Estas informações são elementos de transparência que permitem aos segurados verificarem a evolução das estratégias de investimento, sua forma de implementação e o desempenho da carteira ao longo do tempo. Como demonstra a tabela abaixo, a situação geral de transparência na amostra analisada é bastante precária: com base nos critérios apresentados, as equipes de auditoria concluíram que em 59% dos RPPS auditados a falta de informações sobre os investimentos do RPPS configura a falta de transparência sobre o tema.

Tabela 18 – Situação de transparência na gestão dos investimentos dos RPPS da amostra auditada.

	ESTADOS				MUNICÍPIOS				TODOS			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Há um conjunto de informações disponíveis nos sites do RPPS ou de seu ente instituidor que permitam concluir pela transparência na gestão dos investimentos do RPPS?	0%	39%	57%	4%	10%	26%	61%	3%	6%	31%	59%	4%
	0	9	13	1	3	8	19	1	3	17	32	2
A política anual de investimentos e suas revisões, no prazo de até trinta dias, a partir de sua aprovação;	10	13	0	0	15	16	0	0	25	29	0	0
As informações contidas nos formulários APR - Autorização de Aplicação e Resgate, no prazo de até trinta dias, contados da respectiva aplicação ou resgate;	5	18	0	0	8	23	0	0	13	41	0	0
A composição da carteira de investimentos do RPPS, no prazo de até trinta dias após o encerramento do mês;	10	13	0	0	10	21	0	0	20	34	0	0
Os procedimentos de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas;	7	15	0	0	7	21	0	0	14	36	0	0
As informações relativas ao credenciamento de instituições para receber os investimentos do RPPS;	5	16	0	0	6	22	0	0	11	38	0	0
A relação das entidades credenciadas para atuar com o RPPS e data de atualização do credenciamento;	5	16	0	0	6	21	0	0	11	37	0	0
As datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos;	3	20	0	0	7	23	0	0	10	43	0	0
Os relatórios (no mínimo trimestrais) sobre a rentabilidade, os riscos das modalidades de operações de investimentos com recursos do RPPS e a aderência destes à política anual de investimentos ;	5	18	0	0	6	24	0	0	11	42	0	0
Legenda:												
1	Todas as informações previstas em norma sobre investimentos do RPPS analisado estão disponíveis em sua página na internet, ou na página de seu ente instituidor.											
2	Nem todas as informações previstas em norma sobre investimentos do RPPS analisado estão disponíveis em sua página na internet, ou na página de seu ente instituidor, mas há um conjunto mínimo de informações disponíveis que permite ao interessado ter uma visão parcial sobre os investimentos do RPPS.											
3	A falta de informações sobre investimentos do RPPS analisado em sua página na internet e de seu ente instituidor, ou a ausência de página de ambos, configura a falta de transparência sobre o tema.											
4	Não se aplica											

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

117. A análise de governança foi limitada à verificação da existência de alguns pressupostos básicos para a existência de uma adequada gestão de investimentos. Além das questões propostas ao gestor do RPPS quanto à sua percepção no que toca à suficiência de estrutura de suporte à gestão e ao profissionalismo dos profissionais incumbidos da gestão de investimentos, o principal pressuposto verificado é a existência de um comitê de investimentos instalado e operante.

118. O Comitê de investimento é um órgão auxiliar de caráter consultivo, que tem por finalidade analisar e fornecer pareceres sobre as políticas e estratégias de alocação de portfólio de investimentos do RPPS, sempre observando os regulamentos e diretrizes gerais pertinentes e a Política de Investimento apresentada pelo gestor de recursos para posterior deliberação e aprovação do órgão superior.

119. Entre suas competências estão (i) analisar a conjuntura, cenários e perspectivas de mercado, (ii) avaliar as opções de investimento e estratégias que envolvam compra, venda e/ou renovação dos ativos das carteiras do RPPS, (iii) auxiliar a traçar estratégias de composição de ativos para alocação com base nos cenários vigentes, (iv) acompanhar e avaliar o desempenho dos investimentos já realizados, com base em relatórios financeiros, e até (v) propor mudanças ou redirecionamento de recursos aos gestores do RPPS.

120. Assim, seguindo uma lógica de divisão de responsabilidades com os gestores do RPPS, redução de riscos e aperfeiçoamento de controles, o comitê de investimentos propicia que os segurados tenham a oportunidade de participar, opinar e decidir sobre o destino dos seus ativos financeiros. Como demonstram as informações apresentadas por meio da Tabela 19, a partir dos critérios apresentados, as equipes de auditoria concluíram que em apenas 46% dos RPPS auditados o Comitê de Investimentos está instalado e operante.

Tabela 19 - Situação de funcionamento do comitê de investimentos dos RPPS da amostra auditada.

	ESTADOS				MUNICÍPIOS				TODOS			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
O comitê de investimentos é operante?	43%	39%	13%	4%	48%	35%	13%	3%	46%	37%	13%	4%
	10	9	3	1	15	11	4	1	25	20	7	2
Houve a instituição de Comitê de Investimento por meio de ato normativo?	19	3	0	0	28	3	0	0	47	6	0	0
Há membros que não mantêm vínculo com o ente federativo ou com o RPPS?	3	17	0	0	3	24	0	0	6	41	0	0
Há previsão de periodicidade das reuniões ordinárias e forma de convocação de	15	4	0	1	25	4	0	1	40	8	0	2
Há registro das deliberações e decisões do Comitê de Investimento em atas?	16	4	0	0	25	4	0	0	41	8	0	0
O Comitê de Investimento participa ativamente do processo decisório da política	14	4	0	0	21	8	0	0	35	12	0	0
Seus membros possuem certificação organizado por entidade autônoma?	15	5	0	0	18	10	0	0	33	15	0	0
Legenda:												
1	Sim, o comitê está instalado e operante.											
2	Sim, o comitê de investimentos foi instalado, mas há evidências concretas de que opera em situações precárias.											
3	O comitê de investimentos não foi instalado ou não está operante.											
4	Não se aplica											

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

121. Finalmente, as equipes de auditoria verificaram se existe nas carteiras dos RPPS investimentos que possuam elementos que possam caracterizar algum tipo de exposição excessiva ao risco. Em paralelo com esta iniciativa, foram feitas gestões da equipe de coordenação do TCU junto à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) para o compartilhamento de informações sobre os investimentos dos RPPS.

122. A Previc apresentou ao TCU uma base de dados (peça 18) em que listou o saldo existente relativo a investimentos dos RPPS em Fundos de Investimento que tenham sido objeto de auto de infração ou para os quais existam notas da Previc apontando indícios de irregularidades²³. Foram incluídos também fundos onde foram identificados, em análises prévias, indícios de irregularidades nas aplicações por parte das entidades fechadas de previdência complementar e que estão com processo de fiscalização em curso.

123. A partir destes cruzamentos, foram identificados 28 fundos de investimento onde há aplicações tanto dos regimes próprios como das entidades fechadas. O saldo total de investimentos dos RPPS em dezembro de 2015 era de R\$ 600,5 milhões, referentes a aplicações de 101 RPPS. Destes, nove RPPS eram da amostra de auditoria, e o saldo total de suas aplicações em dezembro de 2015 era de R\$ 40,4 milhões.

5. Sobre a confiabilidade das Avaliações Atuariais dos entes federativos auditados e a consistência das premissas utilizadas para sua elaboração

124. Na seção 3, foram apresentadas as limitações quanto à completude e atualidade das informações das bases cadastrais e buscou-se demonstrar como isso pode afetar a confiabilidade das estimativas de receita e despesa que compõem os fluxos financeiros do RPPS. Para que uma avaliação atuarial possa ser considerada confiável, além de uma base cadastral completa e com dados razoavelmente precisos, é necessário que as premissas demográficas e financeiras adotadas sejam consideradas razoáveis.

125. Nesta seção, são analisados a forma de estimativa e os valores estimados para duas das principais premissas financeiras adotadas nas avaliações atuariais de 2012 a 2015: a taxa de juros e o crescimento real dos salários. Como será demonstrado, tanto a falta de estudos que embasem as estimativas, quanto o padrão dos valores adotados para tais premissas apresentam implicações sobre a confiabilidade das avaliações de estados, DF e municípios.

126. A fixação ad hoc de parâmetros e premissas atuariais para favorecer a obtenção de resultados mais positivos, dentro dos limites permitidos pela norma, ainda que estes não reflitam a realidade dos fatos ou os cenários mais prováveis, é reflexo da urgência e do pragmatismo que move o Federalismo Fiscal no Brasil: diante de problemas fiscais crônicos, a preocupação com as projeções de longo prazo acabam ficando como missão para o próximo prefeito ou governador, enquanto a lei e as normas assim o permitirem.

5.1. As taxas de juros projetadas e as rentabilidades obtidas pelos RPPS analisados

127. A análise feita pelo TCU no âmbito do Acórdão Plenário nº 1.331/2016 demonstrou a existência de dois padrões claros de taxa de juros utilizados nas avaliações atuariais de estados, DF e municípios no ano de 2014: zero para os planos financeiros e 6% ao ano para os previdenciários. Mais precisamente, 214 dos 218 RPPS que operam em regime de repartição (ou 98% destes RPPS) utilizam taxa de juros zero, enquanto que 1706 dos 1867 RPPS que operam em capitalização (91% dos RPPS em capitalização) utilizam a taxa de juros real máxima permitida, de 6% ao ano (7% dos planos em capitalização utilizam taxas entre 4 e 6%).

128. Existe uma razão para a existência de padrões opostos: os limites estabelecidos em norma. A taxa de juros real máxima que pode ser utilizada para descontar os fluxos futuros de receitas e

²³ Os valores apurados referem-se a valores líquidos contabilizados, referentes a dezembro de 2015. Não significa que os valores aportados tenham sido o que está registrado pois, por exemplo, podem ter havido amortizações, provisionamentos, reavaliações, incorporação de juros, etc., situações em que os valores registrados são alterados sem que ocorram novos aportes.

despesas atuariais é regulamentada em 6% ao ano pelo art. 9º da Portaria MPS nº 403/2008 para os fundos capitalizados. Para os fundos organizados sob o regime financeiro de repartição simples, a taxa de juros real é fixada em zero na nova redação dada ao art. 21 pela portaria nº 21/2013, que altera a anterior.

129. Além dos aspectos metodológicos e conceituais relacionados ao uso da taxa de descontos em fluxos financeiros para o cálculo do valor presente, já abordados naquele Acórdão, existe um outro aspecto importantíssimo relacionado às taxas de juros utilizadas pelos planos organizados em regime de capitalização: a factibilidade dos cenários de juros apresentados nos DRAA e a sustentabilidade financeira destes fundos.

130. A taxa de juros que é utilizada para descontar os fluxos futuros de receitas e despesas deve ser uma só. Sendo assim, esta taxa de juros é idêntica à rentabilidade futura projetada para os investimentos do RPPS. Caso o gestor de investimentos não consiga obter rentabilidades iguais ou superiores aos projetados na avaliação atuarial, os ativos do plano de previdência não mais serão capazes de equilibrar seus passivos e o plano perde sustentabilidade financeira.

131. Neste trabalho, as equipes dos Tribunais de Contas solicitaram aos gestores dos RPPS que informassem as rentabilidades nominais de suas carteiras de investimentos para o período 2012-2015. A partir destes valores, foram calculadas as rentabilidades reais considerando a inflação medida pelo IPCA. Estes valores de rentabilidade foram comparados com as taxas reais de juros utilizadas nas avaliações atuariais para os anos de 2012 a 2015.²⁴

132. Antes de passar à análise destes dados por meio da Tabela 20, é necessário registrar que os valores de rentabilidade não foram auditados pelas equipes dos tribunais de contas, nem foi cobrado qualquer memorial de cálculo sobre os valores informados pelos RPPS. Avaliar a acurácia destes valores é um tema para próximas intervenções de fiscalização dos RPPS de estados, DF e municípios.

²⁴ Em que pese alguns RPPS expressarem em suas políticas de investimentos que utilizam outros índices de inflação para avaliar suas metas de investimento, tais como o INPC, para a presente análise o IPCA foi utilizado para todos os casos por padronização. Os valores de rentabilidade nominal informados não foram sujeitos a qualquer processo de verificação da validade dos cálculos os gestores dos RPPS.

Tabela 20 – Rentabilidades reais obtidas e taxa de juros reais projetadas nos DRAA

RPPS estaduais	Rentabilidade real dos investimentos (%aa)					Juros real no DRAA				
	2012	2013	2014	2015		2012	2013	2014	2015	2016
AC	16,9%	-12,2%	4,4%	-4,0%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
AL	12,4%	0,3%	-10,4%	2,0%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
AM	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
AP	15,8%	-12,5%	6,4%	-1,7%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
BA	7,9%	-1,6%	3,7%	1,8%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
CE	n.d.	n.d.	n.d.	-7,5%		n.d.	n.d.	4,5%	4,5%	4,5%
DF	13,4%	-9,6%	5,7%	0,5%		6,0%	6,0%	5,8%	5,5%	5,5%
ES	13,9%	-7,3%	6,1%	2,3%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
MA	18,0%	-9,8%	5,5%	2,5%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
MG	-5,5%	-5,6%	5,4%	6,6%		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
MT	-0,2%	1,2%	3,2%	1,5%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PA	17,2%	6,0%	6,0%	-0,2%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PB	n.d.	-2,3%	4,0%	1,7%		5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
PE	4,1%	0,3%	4,3%	1,9%		6,0%	6,0%	6,0%	n.d.	n.d.
PI	-4,8%	4,7%	4,0%	-0,9%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
RJ	n.d.	n.d.	n.d.	0,2%		6,0%	6,0%	5,0%	5,0%	5,0%
RN	6,7%	9,0%	-8,1%	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	n.d.	n.d.
RO	12,1%	-10,0%	4,7%	1,7%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
RR	n.d.	n.d.	n.d.	-1,9%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
RS	11,9%	-8,0%	5,8%	-1,3%		4,0%	4,0%	4,0%	4,5%	4,5%
SP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		6,0%	6,0%	5,0%	5,0%	5,0%
TO	3,6%	-8,4%	3,0%	-2,7%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%

RPPS municipais	Rentabilidade real dos investimentos (%aa)					Juros real no DRAA				
	2012	2013	2014	2015		2012	2013	2014	2015	2016
Arapiraca - AL	n.d.	0,6%	n.d.	2,9%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Belém - PA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Belo Horizonte - MG	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		n.d.	6,0%	6,0%	4,5%	4,5%
Boa Vista - RR	17,5%	-13,8%	6,6%	0,0%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Campinas - SP	4,0%	-11,2%	3,2%	3,0%		6,0%	6,0%	5,0%	4,0%	4,0%
Campo Grande - MS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Cuiabá - MT	8,0%	-12,5%	-0,9%	0,9%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Curitiba - PR	11,0%	-8,7%	5,9%	-1,3%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Dourados - MS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Fortaleza - CE	18,8%	-12,7%	5,3%	1,9%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Goiânia - GO	16,2%	-11,0%	5,7%	-2,8%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
João Pessoa - PB	n.d.	-13,4%	3,3%	0,8%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Londrina - PR	12,5%	-9,1%	3,6%	1,1%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Macaé - RJ	n.d.	n.d.	3,9%	0,3%		5,5%	5,5%	6,0%	n.d.	n.d.
Macapá - AP	11,2%	-5,5%	3,2%	-8,6%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Maceió - AL	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Maringá - PR	19,2%	-2,7%	2,6%	1,4%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Natal - RN	17,2%	17,9%	-13,7%	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Niterói - RJ	n.d.	n.d.	n.d.	0,3%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Palmas - TO	2,1%	-9,4%	6,6%	-0,9%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Ponta Porã - MS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Porto Velho - RO	13,9%	-15,3%	5,3%	-1,1%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Recife - PE	15,6%	-9,5%	3,3%	-0,4%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Rio Branco - AC	9,5%	-8,0%	5,7%	1,3%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Rio de Janeiro - RJ	3,7%	-0,3%	3,9%	2,0%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Salvador - BA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
São Luís - MA	n.d.	-11,2%	5,9%	1,5%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Sinop - MT	15,1%	-12,9%	5,4%	2,4%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Teresina - PI	12,9%	-13,7%	6,0%	-1,0%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Várzea Grande - MT	7,7%	-10,8%	2,6%	-0,7%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Vitória - ES	15,8%	-12,6%	6,8%	-1,2%		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

133. A cada ano, foi calculada uma média aritmética das rentabilidades para os RPPS que apresentaram informações. Assim, esta média não representa o que seria a rentabilidade agregada de todos os investimentos dos RPPS, pois não é ponderada pelo montante investido na carteira de cada RPPS. Expressa a média das taxas obtidas pelos RPPS que informaram tais valores a cada ano. Enquanto a taxa média de juros real utilizada nos DRAA foi de 5,8% ao longo do período 2012-2015, a rentabilidade média das carteiras de investimento em termos reais foi de 2,2% ao ano, abaixo da taxa Selic média em termos reais, cujo valor médio foi de 2,8% ao ano para o mesmo período.

Tabela 21 - Evolução das taxas em termos reais: rentabilidade média das carteiras dos RPPS, taxa usada nos DRAA e Selic.

	2012	2013	2014	2015	Média 2012-15
Valores válidos de rentabilidade	35	39	40	42	39
Rentabilidade média (%aa)	11,1%	-6,2%	3,4%	0,4%	2,2%
Selic em termos reais (%aa)	2,5%	2,2%	4,2%	2,4%	2,8%
Juros reais DRAA (%aa)	5,9%	5,9%	5,7%	5,6%	5,8%

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

134. Estes resultados demonstram que há descolamento entre as taxas de juros utilizadas nas avaliações atuariais e a rentabilidade das carteiras de investimentos dos RPPS para o período 2012-2015. Se por um lado é preciso reconhecer que em finanças as previsões futuras devem ser feitas em função do cenário projetado e não em função de valores passados, por outro lado fica claro que na grande maioria dos casos não há uma correção de expectativas futuras em função do descumprimento de metas passadas de rentabilidade.

135. Ainda que o período de quatro anos seja de certa forma limitado diante do horizonte de tempo de 30 anos ou mais de uma avaliação atuarial, já é suficiente para demonstrar que, de forma geral, as taxas de juros enquanto premissas atuariais, refletem expectativas otimistas e são utilizadas no

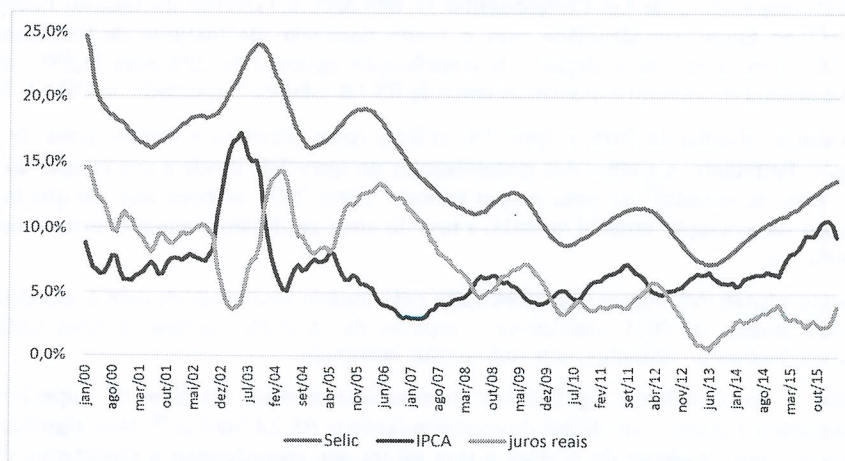
limite superior do permitido pelo arcabouço normativo. Esta conclusão é importante pois identifica um padrão de comportamento que irá se repetir para a outra premissa financeira analisada, a taxa de crescimento real dos salários, como será visto à frente.

136. Uma vez registrada a conclusão sobre o “padrão otimista” das taxas de juros nas avaliações atuariais vale comentar um pouco mais sobre as implicações deste comportamento. Como demonstra o gráfico a seguir, a economia brasileira logrou trazer as taxas de juros reais para patamares próximos a 5% a partir do ano de 2008 e desde 2010 conseguiu mantê-las abaixo deste patamar a maior parte do tempo.

137. Não se deve descartar a possibilidade de o País voltar a ter que praticar taxas de juros reais a patamares acima dos 5% ao ano, como já aconteceu na década de 90 e até o ano de 2008, se os fundamentos macroeconômicos não forem reestabelecidos. Entretanto, se a economia brasileira operar em relativa estabilidade não é de se esperar que os juros reais brasileiros mantenham-se elevados.

138. Pelo contrário, para que a trajetória dívida/PIB da economia brasileira seja gerenciável, é preciso trazer os juros reais para valores mais próximos aos praticados por países da OCDE, em patamares bem mais baixos. Diante deste cenário de convergência dos juros para valores mais razoáveis no longo prazo, considerando a concentração das carteiras de investimentos dos RPPS em fundos de investimento que operam com títulos públicos, é bastante questionável que tais carteiras venham a apresentar rentabilidades reais médias acima de 5% ao ano por longos períodos.

Gráfico 4 – Taxas de juros acumuladas em 12 meses.



Fonte: IBGE e Banco Central. Dados tratados por TCU.

139. É importante destacar dois elementos que reforçam o risco de persistência no futuro de não atingimento de rentabilidades reais tais como projetadas pelas avaliações atuariais, a partir do comportamento verificado ao longo do período 2012-15:

m) o desempenho médio da carteira dos RPPS foi inferior não só às taxas utilizadas nas avaliações atuariais, que refletem as suas metas de rentabilidade, mas também às taxas de juros pós-fixados (taxa Selic) verificadas para o período;

n) existiam, na maior parte do tempo decorrido ao longo deste período, títulos públicos com juros prefixados e indexados pela inflação, oferecendo rentabilidades e prazos de vencimento bastante compatíveis com as metas atuariais utilizadas pelos RPPS.

140. O diagnóstico de descolamento das taxas de juros nas avaliações atuariais e rentabilidades dos investimentos apresenta duas perspectivas quanto à sustentabilidade financeira dos RPPS. A primeira é com relação ao passado: é possível concluir que, na média, os planos previdenciários dos RPPS que informaram suas rentabilidades apresentam hoje uma carteira de investimentos capaz de cobrir uma quantidade de benefícios menores que os previstos em 2012, mantendo as outras variáveis inalteradas. A outra é com relação ao futuro: a cada ano em que as rentabilidades das carteiras não atingirem as metas, o efeito irá se acumular.

5.1.1. Descapitalização do sistema dos RPPS

141. A análise anterior tratou de demonstrar a situação de deterioração progressiva da sustentabilidade financeira de um plano de RPPS que opere sob o regime de capitalização e que persistentemente apresente rentabilidade real em sua carteira de investimento abaixo das taxas de juros projetadas nas avaliações atuariais. Como demonstrado, isto ocorreu de forma geral nos planos previdenciários dos RPPS analisados nessa auditoria coordenada ao longo do período 2012-2015.

142. Quando os responsáveis por um regime de previdência projetam, por vários anos, em avaliações atuariais, taxas de juros sistematicamente superiores à rentabilidade obtida por sua carteira de investimentos está repetindo um jogo de cenários cujo efeito é “retirar”, a cada ano, sustentabilidade financeira deste regime de previdência. Os efeitos de descapitalização gerados por esta diferença de taxas podem ser percebidos paulatinamente pela evolução do saldo de recursos capitalizados mas somente serão sentidos no futuro.

143. Entretanto, um fenômeno muito mais comprometedor começa a ocorrer: são as retiradas de recursos dos fundos previdenciários com base em superávits atuariais estimados com taxas de juros em patamares que sistematicamente não vem sendo alcançados. Nestas situações, o processo de descapitalização passa a ser evidente e reflete de forma clara uma trajetória de risco para a sustentabilidade financeira do RPPS.

O CASO DO DISTRITO FEDERAL

Em 2015, amparado pela Lei Complementar nº 899/2015, o Governo do Distrito Federal transferiu mais de R\$ 1,2 bilhões²⁵ do fundo previdenciário para o fundo financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores do DF – Iprev/DF, além de reduzir a alíquota de contribuição patronal de 22% para 16,55%, de 2015 a 2018. A autorização legal se baseou no superávit atuarial de cerca de R\$ 1,8 bilhões²⁶ apontado no DRAA 2015.

Na avaliação atuarial de 2015, o Iprev/DF utilizou como premissa a taxa de juros de 5,50% a.a. para um fluxo de 100 anos. Entretanto, a análise das rentabilidades do Iprev/DF, desde a sua criação até 2015, mostra que ele atingiu pouco mais da metade²⁷ da meta para o período. Entre 2009, primeiro ano em que houve aferição, e 2014, ano de realização da avaliação atuarial de 2015, a taxa de juros equivalente anual efetivamente alcançada pelo Instituto foi de 3,90% a.a.

Utilizando planilha eletrônica disponibilizada pelo atuário responsável, com a memória de cálculo que embasou o resultado atuarial de 2015, simulou-se o impacto da utilização da taxa de juros histórica de 3,90% no lugar dos 5,50% originalmente adotados, com tudo o mais inalterado.

O efeito foi uma mudança significativa no resultado atuarial: em lugar do superávit de R\$ 1,8 bilhão, o fundo previdenciário passou a um déficit de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões²⁸. Isso significa que, caso essa metodologia (ou outra forma prudente de estimar a taxa futura que considerasse a expectativa de juros de longo prazo e os desvios da rentabilidade obtida frente à meta) tivesse sido usada para o cálculo, possivelmente não haveria recursos que pudessem justificar qualquer transferência de valores como a que foi realizada.

Mais do que isso, caso adotasse a taxa de 3,90%, o atuário responsável deveria ter proposto alternativas para a adoção pelo DF de um plano de amortização para o equacionamento do déficit do fundo previdenciário, que consistiria ou em aportes periódicos do tesouro distrital, ou em alíquotas patronais suplementares. Para essa última opção, por meio de planilha disponibilizada no site do então MPS, calculou-se, por exemplo, que seriam necessárias alíquotas suplementares de 5,86% por 35 anos, além da contribuição antes vigente de 22%.

Em outras palavras, o DF não só estaria impedido de diminuir sua alíquota patronal, como teria de aumentá-la ou fazer aportes periódicos de recursos para restaurar o equilíbrio do fundo previdenciário do Iprev/DF.

²⁵ Segundo informações do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, o valor exato transferido foi de R\$ 1.201.043.817,00.

²⁶ O superávit atuarial apresentado no DRAA 2015 foi de R\$ 1.787.381.915,46.

²⁷ 52,24%.

²⁸ R\$ 2.385.710.054,79.

O CASO DO ESTADO DA BAHIA

Em 24 de março de 2016 foi publicada a Lei Estadual n.º 13.552 que autorizou a transferência de recursos decorrentes de superávit financeiro do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – BAPREV para pagamento de benefícios vinculados ao Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV. A autorização legal baseou-se no superávit atuarial de cerca de R\$602 milhões, apontado na avaliação atuarial de 2015. Em março e abril foram feitas duas transferências do BAPREV para o FUNPREV, totalizando R\$401,5 milhões, que foram totalmente utilizados para pagamento de benefícios.

Não obstante o Estado ter recebido o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) no dia 25 de agosto de 2016, observou-se que a SUPREV utilizou como premissa de juros para a avaliação atuarial de 2015, a taxa de 6% a.a. para um fluxo de 75 anos. Contudo, o histórico de rentabilidade real do BAPREV informa que a partir de 2013 os rendimentos obtidos ficaram abaixo da taxa de juros projetada (6%), dando destaque para o ano de 2013 em que a taxa de juros real foi negativa em -1,26%.

Utilizando planilha eletrônica disponibilizada pelo atuário responsável, com a memória de cálculo que embasou o resultado atuarial de 2015, a equipe de auditoria do Tribunal de Contas da Bahia simulou o impacto da utilização de diversas taxas. Com taxas de juros reais iguais ou inferiores a 5% o plano previdenciário já seria deficitário, e caso fosse adotada a taxa de juros equivalente aos valores médios da rentabilidade verificada entre 2013 e 2015, o déficit atuarial seria da ordem de R\$ 4 bilhões²⁹. Isso demonstra que a utilização de recursos do fundo previdenciário, se atendeu a necessidades prementes de caixa, não foi uma ação prudente do ponto de vista na sustentabilidade financeira da previdência própria do Estado da Bahia.

144. A situação mais grave de descapitalização ocorreu em 2013, sob a forma da extinção do fundo previdenciário de Minas Gerais e utilização integral dos recursos. Entretanto, como demonstra a tabela a seguir, chama a atenção a proliferação de novos casos de retirada de recursos dos fundos previdenciários em 2015, alguns deles com a justificativa de aparentes situações de folga financeira nos fundos destes planos, o que seria questionável, segundo a análise apresentada acima nos casos estudados.

Tabela 22 – Situações de retiradas de recursos dos planos previdenciários.

	Fundo previdenciário		Recursos (R\$ milhões)		Objeto de revisão
	Início	Alteração	antes da alteração	Saque	
MG	2002	2013	3.300	3.000	Extinção do fundo previdenciário
RN	2005	2014	954	589	Extinção do fundo previdenciário
PR	1998	2015	8.600	1.100	Revisão: transferência de 'vidas' para o fundo previdenciário
DF	2008	2015	3.300	326	Reversão de 75% do superávit atuarial
SC	2008	2015	825	345	Extinção do fundo previdenciário
PB	2012	2015	178	88	Transferência de recursos do fundo previdenciário para o financeiro
BA	?	2016	?	400	Reversão de parte do superávit atuarial

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS e Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência. Dados tratados por TCU.

5.2. Estimativas de taxas anuais de crescimento real dos salários

A estimativa de uma taxa futura de crescimento real dos salários ao longo do tempo deve ser feita a partir de estudos sobre a dinâmica observada nos últimos anos e projetar se há alguma perspectiva de mudança estrutural ou se o comportamento passado deve seguir sendo observado. Segundo instruções³⁰ do Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência (então Ministério da Previdência), em cada avaliação atuarial os RPPS devem informar os valores da taxa anual real de crescimento de salários verificados nos últimos três exercícios, compará-los com os valores projetados para o primeiro ano dos DRAA anteriores e apresentar justificativa técnica para eventuais discrepâncias. Após este passo, devem registrar a projeção desta taxa para o primeiro ano e para o longo prazo. Essa é uma forma bem simples de aferir a aderência dos valores propostos com o passado.

²⁹ R\$4.081.152.056,78.

³⁰ “Instruções para preenchimento do demonstrativo de resultados da avaliação atuarial – DRAA para o exercício de 2014 - retificação em 28/01/2014”, disponíveis em <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/demonstrativos-rpps/draa-ate-2014/>

145. Não há uma metodologia de cálculo obrigatória fixada pelo Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência para estimar o crescimento de salários em anos passados³¹, nem para estimar o comportamento dos salários no futuro. O desejável é que os entes possuam algum tipo de avaliação que permita sinalizar se há fatores estruturais que alterem o comportamento passado dos salários, com base em fontes de informação tais como planos de carreira que preveem a evolução do salário em função do tempo de serviço para os grupos mais representativos de servidores, de modo a embasar tecnicamente suas estimativas para o futuro.

146. Segundo o artigo 8º da Portaria MPS nº 403/2008, nas avaliações atuariais dos RPPS a taxa real mínima de crescimento da remuneração a ser utilizada deve ser de 1% ao ano. Na Tabela 23, são apresentados os valores de crescimento salarial previstos e realizados, segundo informado nos DRAA de 2015.

³¹ De forma geral, quando questionadas sobre o cálculo da taxa de crescimento salarial, as unidades gestoras dos RPPS informam que o cálculo é feito pelo atuário e demonstram não tratar do tema. Uma das equipes de auditoria conseguiu registrar a descrição do procedimento de cálculo com o atuário responsável. A metodologia utilizada foi a seguinte: o primeiro passo é calcular a diferença entre o valor total registrado na folha de pagamento de ativos como salário básico de contribuição acrescido das vantagens que vão pra aposentadoria (assim, neste cálculo não são computados auxílio moradia, transporte, etc) em um determinado mês do ano (V_t) com o valor total registrado no mesmo mês do ano anterior (V_{t-1}). O segundo passo é corrigir a diferença de gastos em um mês, em função de alterações no tamanho da base de servidores ativos: (+) aposentados no ano (+) pensões no ano (-) admitidos no ano (-) dísídio no ano. O terceiro passo é descontar a inflação. Este valor é o acréscimo real de salário (A_t). A taxa de crescimento real é estimada como a razão: $(A_t) / (V_{t-1})$.

Tabela 23 – Taxas de crescimento utilizadas nos DRAA dos anos 2013-2015.

	Previsto								Realizado					
	Previdenciário				Financeiro				Previdenciário			Financeiro		
	2013	2014	2015	L.P.	2013	2014	2015	L.P.	2013	2014	2015	2013	2014	2015
AC	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
AL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AM	2,9%	3,7%	3,7%	n.d.	3,7%	3,7%	n.d.	n.d.	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%
AP	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
BA	0,0%	0,0%	2,9%	n.d.	0,0%	2,9%	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	0,0%	2,9%
CE	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DF	1,0%	1,0%	1,2%	1,2%	1,0%	5,5%	5,5%	5,5%	n.d.	n.d.	7,3%	n.d.	n.d.	5,9%
ES	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
MA	1,0%	1,0%	1,5%	n.d.	1,0%	1,5%	n.d.	n.d.	1,0%	1,0%	1,5%	1,0%	1,0%	1,5%
MG	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	n.d.	n.d.	n.d.	1,7%	1,5%	1,4%
MS	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
MT	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.	n.d.
PA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
PB	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	0,6%	0,6%	0,7%
PI	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	9,5%	n.d.	0,0%	4,6%	n.d.
RJ	0,0%	0,0%	1,0%	1,0%	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	1,0%
RN	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.
RO	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	0,2%	0,7%	n.d.	0,2%	0,7%	n.d.
RR	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.
RS	3,5%	3,5%	3,5%	n.d.	3,5%	3,5%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SP	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TO	n.d.	1,0%	1,5%	n.d.	1,0%	1,5%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Arapiraca - AL	3,7%	3,7%	1,0%	n.d.	3,7%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Belém - PA	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Belo Horizonte - MG	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Boa Vista - RR	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Campinas - SP	1,0%	1,0%	1,0%	57,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Campo Grande - MS	1,4%	1,3%	1,6%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,6%	n.d.	n.d.	n.d.
Cuiabá - MT	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,9%	46,3%	0,0%	0,3%	1,7%	8,4%
Curitiba - PR	2,5%	2,0%	2,1%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,0%	2,1%	2,0%	n.d.	n.d.	n.d.
Dourados - MS	1,3%	1,2%	1,3%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,3%	n.d.	n.d.	n.d.
Fortaleza - CE	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Goiânia - GO	2,1%	2,1%	2,1%	n.d.	2,1%	2,1%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
João Pessoa - PB	0,0%	0,0%	0,0%	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Londrina - PR	2,2%	1,7%	1,8%	n.d.	1,7%	1,8%	n.d.	n.d.	1,7%	1,8%	1,9%	1,7%	1,8%	1,9%
Macaé - RJ	0,0%	0,0%	1,0%	n.d.	0,0%	1,0%	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	1,0%
Macapá - AP	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Maceió - AL	0,0%	0,0%	1,0%	3,5%	0,0%	1,0%	3,5%	3,5%	0,0%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	7,0%
Maringá - PR	1,7%	1,6%	1,5%	n.d.	1,6%	1,5%	n.d.	n.d.	1,6%	1,5%	1,3%	1,6%	1,5%	1,3%
Natal - RN	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Niterói - RJ	0,0%	0,0%	1,0%	1,0%	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	1,0%
Palmas - TO	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	1,0%	n.d.	n.d.	1,0%	n.d.
Ponta Porã - MS	1,4%	1,2%	1,3%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,3%	n.d.	n.d.	n.d.
Porto Velho - RO	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	-0,1%	-0,1%	n.d.	-0,1%	-0,1%	n.d.
Recife - PE	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rio Branco - AC	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rio de Janeiro - RJ	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	13,8%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Salvador - BA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.
São Luís - MA	n.d.	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	1,0%	n.d.	n.d.	1,0%
Sinop - MT	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.	n.d.
Teresina - PI	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	24,1%	2,7%	n.d.	n.d.	n.d.
Várzea Grande - MT	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	57,5%	2,7%	11,1%	n.d.	n.d.	n.d.
Vitória - ES	1,4%	1,4%	1,0%	n.d.	1,4%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

147. Chama a atenção a falta de informações sobre os valores realizados das taxas de crescimento de salários: em 25 dos RPPS (46% da amostra) não há valores disponíveis de

crescimento de salários verificados no ano de 2015, que é o ano com maior número de valores válidos³². Há também a repetição de valores exatos: em 2015, para 15% dos casos as taxas informadas foram iguais a zero e para 9% dos casos foram iguais a 1%. Assim, em 2015, para apenas 30% dos RPPS houve taxa de crescimento informada em um valor diferente de “n.d.”, zero ou 1%.

148. Após registrar o comportamento passado dos salários, os responsáveis pela avaliação atuarial devem registrar os valores projetados. Para 2015, ano com maior número de valores projetados válidos, verifica-se que em 61% dos casos (33 RPPS) foi adotada a taxa mínima para projeção de crescimento de salários pela Portaria MPS nº 403/2008, de 1% ao ano. Em apenas 28% dos casos foram projetadas taxas superiores a 1%. Já no caso das taxas projetadas de longo prazo, prevalecem as ocorrências de “n.d.”, que correspondem a 59% dos casos (32 ocorrências). Em 28% (15 ocorrências) dos casos a taxa projetada é de 1% e há apenas 4 ocorrências, que correspondem a 7% dos casos, projeta-se taxas superiores a este valor.

149. À parte da grande ocorrência de valores inválidos para a projeção de taxa crescimento real da remuneração, a estratégia verificada é análoga ao que se observa quanto ao processo de estabelecimento da taxa de juros: prevalece a utilização do valor que leva ao cenário mais positivo possível dentro da norma. Neste caso, entre os valores válidos, prevalece o valor de taxa mínima estabelecida em norma, que leva ao cenário de menor crescimento das despesas com benefícios e, *ceteris paribus*, maximiza o resultado atuarial (na maioria dos casos, isso significa minimizar o déficit).

150. A combinação de padrões de valores de premissas atuariais no limite do permitido em norma com a ausência de estudos ou parâmetros técnicos que justifiquem tais escolhas é mais um elemento que compromete a confiabilidade os relatórios de avaliação atuarial avaliados nesta auditoria coordenada enquanto ferramenta efetiva de planejamento fiscal de longo prazo.

151. É importante registrar que esta seção não se propõe a discutir se os valores fixados em norma para o crescimento de salários são prudenciais ou não. O foco da discussão aqui é a falta de elementos técnicos para embasar a projeção do crescimento real dos salários e a adoção sistemática de valores tão baixos quanto a norma assim o permitir, não só para as projeções, como para a prestação de valores realizados, em um padrão que apresenta-se pouco verossímil, a ponto de comprometer a confiabilidade das informações.

5.3. Sobre a factibilidade e a institucionalização de alguns planos de amortização propostos

152. Se o plano previdenciário de um ente federativo apresentar déficit atuarial, o arcabouço normativo permite a segregação da massa de segurados, que consiste na divisão dos segurados em Plano Financeiro/Repartição Simples e Plano Previdenciário/Capitalizado, conforme regras dos artigos 20 a 22 da Portaria 403/2008.

153. Nas situações em que já houver segregação de massa e ainda assim for identificado déficit atuarial em um plano previdenciário de RPPS é necessário prever na avaliação atuarial um plano de amortização para o equacionamento deste déficit. As regras de equacionamento estão dispostas na Portaria MPS nº 403/2008 (art.18 e 19) e consistem nas seguintes possibilidades, ambas com prazo máximo de 35 anos: uso de alíquota de contribuição suplementar ou de aportes periódicos (com valores pré-estabelecidos).

154. Dos 54 RPPS da amostra, há 51 planos previdenciários (PE, MG, e SP operam apenas em repartição, descumprindo o arcabouço legal e normativo). Dos 15 planos previdenciários que apresentaram déficit e já possuem segregação de massa, há 8 casos com alíquotas suplementares ou aportes previstos dentro de faixas razoáveis de valores, mas em 6 casos são propostos planos de amortização com alíquotas suplementares que chamam a atenção pelos seus valores. No caso do

³² As contagens de valores válidos na Tabela 23 foram realizadas considerando se há alguma taxa indicada no plano previdenciário ou no financeiro, dado que vários RPPS possuem apenas um plano de previdência.

Estado da Paraíba, apesar de haver déficit atuarial no plano previdenciário não há qualquer previsão de plano de amortização.

155. Não é objetivo deste trabalho fazer análises detalhadas sobre a viabilidade das alíquotas propostas em cada caso específico, nem estimar o impacto em termos de aumento no gasto total com pessoal que estas podem representar em um futuro próximo. Entretanto, não é necessário aprofundar a análise para registrar a aparente inexistência dos valores propostos, quando se considera o atual nível de comprometimento da receita com gasto de pessoal.

156. Em 3 capitais, são propostas alíquotas constantes a valer entre 2015 e 2045: Fortaleza – CE (31,6%), Rio de Janeiro – RJ (41,3%) e Salvador – BA (45,4%). Já em três estados são propostas alíquotas progressivas que partiriam de 33% e chegariam a 63,8% (Acre), de 17% a 63,3% (Maranhão) e de 20% a 40,4% (Mato Grosso).

157. Entretanto, em nenhum destes seis casos a solução proposta nas avaliações atuariais está aprovada por Lei e efetivamente implementada. Este é mais um exemplo de descolamento do que está informado nas avaliações atuariais com a realidade. Apenas no caso do Rio de Janeiro o poder Executivo já encaminhou a proposta de Lei para análise pelo Legislativo. Os outros casos, nem este envio ocorreu.

5.4. Sobre a contabilização das provisões matemáticas

158. Após verificados elementos relativos à aderência do processo de estabelecimento de premissas para o cálculo atuarial e de adequação de eventuais déficits à realidade, nesta seção apresenta-se um registro sobre inconsistências na forma de registrar os resultados das avaliações atuariais. Para tal, basta comparar os valores registrados como provisões matemáticas de longo prazo relativas às estimativas das avaliações atuariais na contabilidade dos RPPS e de seus entes instituidores. A Tabela 24 apresenta os valores agregados a partir da contabilidade dos RPPS e entes auditados, segundo apurado pelas equipes de auditoria.

159. Do ponto de vista agregado, chama a atenção a diferença entre os valores registrados nos DRAA como provisões matemáticas de longo prazo (R\$ 1,97 trilhões) e os efetivamente contabilizados pelos entes (R\$ 764,1 bilhões). Para entender a diferença entre o valor apresentado como provisões matemáticas nas avaliações atuariais e o que está contabilizado nos entes instituidores dos RPPS é preciso fazer uma análise caso a caso e avaliar a forma como entes e RPPS estão utilizando as contas analíticas.

160. As diferenças são provenientes de várias situações, entre elas omissões e erros de contabilização. Nesta seção será destacada a maior fonte de diferenças, relacionada a um erro na contabilização da cobertura para insuficiências financeiras nos fundos que operam em repartição. Os relatórios de cada tribunal de contas sobre os RPPS de sua jurisdição poderão detalhar cada situação.

Tabela 24 – Valores agregados da contabilização das reservas matemáticas para os entes que compõem a amostra de auditoria, em R\$ milhões.

Conta	Título	DRAA	RPPS	ENTE
2.2.7.2.0.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	1.967.525	832.992	764.119
2.2.7.2.1.01.00	Plano financeiro - provisões de benefícios concedidos	910.174	311.836	301.387
2.2.7.2.1.01.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do plano financeiro do RPPS	1.150.770	707.267	642.154
2.2.7.2.1.01.02	(-) contribuições do ente para o plano financeiro do RPPS	473	15.185	5.036
2.2.7.2.1.01.03	(-) contribuições do inativo para o plano financeiro do RPPS	87.583	21.330	18.210
2.2.7.2.1.01.04	(-) contribuições do pensionista para o plano financeiro do RPPS	5.761	4.123	3.764
2.2.7.2.1.01.05	(-) compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	9.862	8.174	6.602
2.2.7.2.1.01.06	(-) parcelamento de débitos previdenciários	0	46	46
2.2.7.2.1.01.07	(-) cobertura de insuficiência financeira	114.123	346.572	307.108
2.2.7.2.1.02.00	Plano financeiro - provisões de benefícios a conceder	934.569	251.789	238.144
2.2.7.2.1.02.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do plano financeiro do RPPS	1.354.708	1.038.784	899.130
2.2.7.2.1.02.02	(-) contribuições do ente para o plano financeiro do RPPS	208.244	144.973	106.723
2.2.7.2.1.02.03	(-) contribuições do ativo para o plano financeiro do RPPS	93.379	73.094	57.489
2.2.7.2.1.02.04	(-) compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	88.948	67.761	58.154
2.2.7.2.1.02.05	(-) parcelamento de débitos previdenciários	257	1.463	411
2.2.7.2.1.02.06	(-) cobertura de insuficiência financeira	222.557	499.704	438.209
2.2.7.2.1.03.00	Plano previdenciário - provisões de benefícios concedidos	76.535	65.114	56.764
2.2.7.2.1.03.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do plano previdenciário do RPPS	78.380	52.310	42.693
2.2.7.2.1.03.02	(-) contribuições do ente para o plano previdenciário do RPPS	0	776	6
2.2.7.2.1.03.03	(-) contribuições do inativo para o plano previdenciário do RPPS	2.637	653	301
2.2.7.2.1.03.04	(-) contribuições do pensionista para o plano previdenciário do RPPS	46	151	95
2.2.7.2.1.03.05	(-) compensação previdenciária do plano previdenciário do RPPS	2.771	261	120
2.2.7.2.1.03.06	(-) parcelamento de débitos previdenciários do plano previdenciário do RPPS	0	25	25
2.2.7.2.1.04.00	Plano previdenciário - provisões de benefícios a conceder	54.386	46.577	37.891
2.2.7.2.1.04.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do plano previdenciário do RPPS	148.323	130.230	96.193
2.2.7.2.1.04.02	(-) contribuições do ente para o plano previdenciário do RPPS	50.404	44.555	30.547
2.2.7.2.1.04.03	(-) contribuições do ativo para o plano previdenciário do RPPS	32.886	31.858	23.084
2.2.7.2.1.04.04	(-) compensação previdenciária do plano previdenciário do RPPS	11.808	7.276	4.615
2.2.7.2.1.04.05	(-) parcelamento de débitos previdenciários	81	116	56
2.2.7.2.1.05.00	Plano previdenciário - plano de amortização	39.967	49.963	36.767
2.2.7.2.1.06.00	Provisões atuariais para ajustes do plano financeiro	0	0	0
2.2.7.2.1.07.00	Provisões atuariais para ajustes do plano previdenciário	2.155	2.951	2.517

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

161. As rubricas “2.2.7.2.1.01.07” e “2.2.7.2.1.02.06” registram a cobertura de insuficiências financeiras relativas ao valor presente dos fluxos projetados de benefícios concedidos e a conceder, respectivamente³³ que será aportada pelos entes instituidores para o regime de previdência própria. Com a utilização destas contas redutoras, as contas de totalização de provisões do plano financeiro “2.2.7.2.1.01.00 – Benefícios Concedidos” e “2.2.7.2.1.02.00 – Benefícios a Conceder” já contabilizam as provisões descontando os aportes previstos pelos Entes instituidores, segundo o regime de repartição.

162. A existência dessas rubricas redutoras permite que a contabilidade expresse uma situação de equilíbrio contábil no RPPS, que reflete um equilíbrio atuarial verificado apenas e tão somente considerando os aportes futuros dos entes instituidores dos RPPS. Isso permite que as provisões relativas ao valor presente dos fluxos projetados de benefícios concedidos e a conceder não apareçam na contabilidade do RPPS, porque serão cobertas pelos aportes dos entes.

163. Entretanto, a contabilização nas rubricas “2.2.7.2.1.01.07” e “2.2.7.2.1.02.06” não pode ser feita nos entes, pois se estes irão cobrir as insuficiências financeiras, e já possuem a estimativa do valor presente de tais insuficiências, devem, por questões de prudência e transparência, provisionar tais valores em sua contabilidade.

164. As equipes de auditoria detectaram que, em onze entes, há valores registrados na rubrica “2.2.7.2.1.01.07 - Plano financeiro - provisões de benefícios **concedidos**” totalizando R\$ 307,1

³³ A orientação que conta do PCASP, para estas contas é idêntica: “registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das insuficiências financeiras futuras do plano financeiro, considerando o §1º do artigo 2º da Lei nº 9.717/98”.

bilhões e em nove entes há valores registrados em “2.2.7.2.1.02.06 - Plano financeiro - provisões de benefícios a conceder” totalizando R\$ 438,2 bilhões, relativas à cobertura de insuficiência financeira dos RPPS. O total registrado de forma incorreta nessas contas é de R\$ 745,32 bilhões. Ou seja, apenas este erro representa 62% de uma diferença de R\$ 1,2 trilhões verificada entre as provisões matemáticas previdenciárias previstas nos DRAA e na contabilidade de seus entes instituidores na conta 2.2.7.2.0.00.00 – Provisões matemáticas de longo prazo.

165. Em seus relatórios, os tribunais de contas terão a oportunidade de explorar em detalhes as diferenças entre os valores efetivamente provisionados pelos entes federativos, em relação ao que está registrado nas avaliações atuariais. Este é um ponto que pode, inclusive ser explorado na análise das contas de governo de estados e municípios, no âmbito da avaliação da integridade do balanço geral de cada ente.

5.5. Inconsistências entre o DRAA e o relatório de avaliação atuarial

166. Para sistematizar o formato de apresentação das informações previdenciárias e dos resultados obtidos por meio da avaliação atuarial, existe o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA). Os valores apresentados no DRAA devem refletir integralmente o que consta dos relatórios de avaliação atuarial.

167. O envio das informações atuariais por parte dos RPPS, por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, contempla a Nota Técnica Atuarial - NTA e o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA. Quanto ao DRAA, o primeiro passo é o cadastramento em um aplicativo local. Após o cadastramento, deve ser gerado e enviado o arquivo “.xml” no Cadprev-módulo internet.

168. O arquivo ao ser processado, primeiramente é objeto de validação da sua integridade e ao ser processado com sucesso, passa por uma crítica automática de consistência das informações, de modo que, ao se constatar erro ou ausência de preenchimento de campos obrigatórios, divergência ou inconsistência de informações, bem como outras situações de descumprimento da norma geral, o ente federativo é notificado para que possa corrigir a informação no DRAA ou apresentar justificativas em relação à inconsistência apontada na notificação.

169. O processo de envio do DRAA se completa com o preenchimento e envio dos fluxos atuariais por plano (abertura dos compromissos atuariais a partir da projeção das receitas e despesas), do envio do certificado digitalizado do DRAA e por fim, por meio do envio do arquivo digitalizado do relatório da avaliação atuarial. As informações prestadas no DRAA devem corresponder àquelas constantes do relatório da avaliação atuarial, pois objetivam estruturar os principais dados da avaliação atuarial realizada por aquele RPPS para determinar, dentre outros, os valores dos compromissos e do plano de custeio necessário.

170. Tanto é assim que, apesar de ambos documentos serem citados como fontes de informação no planejamento desta auditoria, os procedimentos fazem referência ao DRAA pela facilidade que a apresentação de informações sistematizadas representa. Entretanto, já na etapa final de análise dos dados, em que a equipe de coordenação realizou algumas análises de consistência, foram verificadas discrepâncias entre alguns valores apresentados no DRAA e no relatório de avaliação atuarial.

171. A seguir são apresentados apenas alguns fatos estilizados para demonstrar a existência de inconsistências, sem o objetivo de apresentar uma avaliação sistemática da integridade das informações do DRAA, tarefa que foge ao escopo desta auditoria.

172. Em consulta ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência (MF), para realizar as análises sobre a base cadastral (seção 3.2), foi solicitado que informasse a quantidade de segurados que constam dos DRAA de 2015. Diante de discrepâncias muito grandes em alguns casos, foi solicitado ao MF que informasse a quantidade de segurados que constam dos relatórios de avaliação atuarial de 2015. Como demonstrado por meio da Tabela 25, de fato há situações de graves inconsistências.

Tabela 25 – Comparação entre totais de segurados informados pelos entes aos tribunais de contas, nos relatórios de avaliação atuarial e no DRAA DE 2015.

Estados	Total de Segurados			DRAA / Relat.
	Ente	Relat.	DRAA	
AC	38.884	38.869	68.477	176%
AL	72.879	66.627	66.610	100%
AM	79.408	91.297	93.702	103%
AP	27.480	27.410	27.410	100%
BA	248.682	242.133	287.643	119%
CE	74.208	139.902	139.902	100%
DF	149.695	141.508	141.508	100%
ES	74.777	74.174	74.174	100%
MA	97.605	107.663	96.963	90%
MG	477.592	477.592	477.594	100%
MS	68.454	68.429	41.957	61%
MT	81.861	83.664	83.664	100%
PA	115.118	137.881	137.882	100%
PB	95.832	93.152	93.152	100%
PE	191.033	191.033	191.033	100%
PI	89.482	88.913	88.913	100%
RJ	454.260	458.851	458.851	100%
RN	108.015	103.344	103.344	100%
RO	55.223	59.005	59.005	100%
RR	16.750	17.736	35.012	197%
RS	331.508	331.490	213.260	64%
SP	963.903	961.971	961.971	100%
TO	48.611	44.925	44.925	100%

Municípios	Total de Segurados			DRAA / Relat.
	Ente	Relat.	DRAA	
Arapiraca - AL	6.878	6.400	6.400	100%
Belém - PA	21.439	21.231	21.231	100%
Belo Horizonte - MG	48.960	7.327	48.960	668%
Boa Vista - RR	6.104	5.820	5.820	100%
Campinas - SP	23.139	23.725	23.530	99%
Campo Grande - MS	21.145	21.031	21.031	100%
Cuiabá - MT	11.821	11.947	11.948	100%
Curitiba - PR	46.058	46.377	46.623	101%
Dourados - MS	5.113	4.847	4.847	100%
Fortaleza - CE	41.640	40.170	40.170	100%
Goiânia - GO	37.113	37.406	37.406	100%
João Pessoa - PB	14.212	12.012	14.210	118%
Londrina - PR	12.394	12.267	12.267	100%
Macaé - RJ	15.997	15.996	15.779	99%
Macapá - AP	7.183	7.235	7.118	98%
Maceió - AL	18.331	18.331	18.331	100%
Maringá - PR	12.665	12.759	12.759	100%
Natal - RN	16.817	17.515	17.515	100%
Niterói - RJ	15.011	15.045	15.045	100%
Palmas - TO	8.618	8.115	8.115	100%
Ponta Porã - MS	2.365	2.365	2.365	100%
Porto Velho - RO	12.108	13.180	13.180	100%
Recife - PE	27.868	27.663	27.663	100%
Rio Branco - AC	4.174	4.202	4.202	100%
Rio de Janeiro - RJ	179.176	174.376	174.376	100%
Salvador - BA	32.790	21.283	32.173	151%
São Luís - MA	17.952	17.952	17.952	100%
Sinop - MT	3.060	3.086	3.153	102%
Teresina - PI	17.399	17.746	17.746	100%
Várzea Grande - MT	4.600	3.564	4.007	112%
Vitória - ES	14.340	14.388	14.387	100%

Fonte: Entes federativos e Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência (a partir de informações dos RPPS). Dados tratados por TCU.

173. Uma das equipes de auditoria decidiu investigar se o DRAA apresentava fielmente as informações trazida no relatório de avaliação atuarial, após verificar que o DRAA informava que havia um superávit projetado para o plano financeiro, fato que é absolutamente improvável. Como descrito no estudo de caso, para dois RPPS auditados, foram encontradas diversas informações inconsistentes. Não há como avaliar a situação para os demais casos. Entretanto, o nível de divergências sugere o grave problema encontrado.

174. Assim, prever estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos DRAA nos processos de contas por parte dos tribunais de contas parece ser bastante oportuno e recomendável. É um dos temas que pode ser levado adiante como objeto de cooperação institucional no âmbito da Atricon.

Estudo de caso – divergências entre DRAA e Avaliação Atuarial

O DRAA de 2015 do RPPS-1 aponta um superávit atuarial no Plano Financeiro de R\$ 1,28 bilhões referente ao pessoal civil e R\$ 11,2 milhões em relação ao pessoal militar. Para entender como esta situação absolutamente improvável foi estimada, a equipe de auditoria analisou o relatório de avaliação atuarial desse plano e verificou que este documento não apresenta a composição do resultado atuarial.

Também foram verificadas divergências no tocante ao valor do Plano Previdenciário deste mesmo RPPS. De acordo com o DRAA de 2015, o resultado atuarial do plano capitalizado desse regime correspondeu a um déficit de R\$ 41,6 milhões, enquanto o relatório de avaliação atuarial estima a um déficit de R\$ 50,5 milhões (R\$ 54,7 milhões, quando considerados os auxílios e despesas administrativas).

Como era de se esperar, como há diferenças entre os resultados apresentados no DRAA e no relatório de avaliação atuarial, os fluxos financeiros projetados também são diferentes entre os dois documentos. Para os anos de 2015 a

2019 foi observada uma diferença média de 14% entre as receitas projetadas por um e outro documento para o Plano Financeiro e de 13% entre as despesas; diferença média de 2% entre as receitas projetadas para o Plano Previdenciário e 0% entre as despesas.

	RPPS 1 - Plano Financeiro							RPPS 1 - Plano Previdenciário					
	Receitas			Despesas				Receitas			Despesas		
	DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.		DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.
2015	1.544	1.880	18%	1.628	1.880	13%	2015	36,2	36,8	2%	0,0	0,0	0%
2016	1.686	1.939	13%	1.686	1.939	13%	2016	36,6	37,2	2%	0,1	0,1	0%
2017	1.750	2.003	13%	1.750	2.003	13%	2017	36,9	37,6	2%	0,2	0,2	0%
2018	1.810	2.064	12%	1.810	2.064	12%	2018	37,2	38,0	2%	0,5	0,5	0%
2019	1.865	2.121	12%	1.865	2.121	12%	2019	37,5	38,3	2%	0,7	0,7	0%

	RPPS 2 - Plano Financeiro							RPPS 2 - Plano Previdenciário					
	Receitas			Despesas				Receitas			Despesas		
	DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.		DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.
2015	71	80	11%	147	172	15%	2015	9,2	18,7	51%	2,3	2,5	6%
2016	70	83	16%	150	186	20%	2016	9,3	21,6	57%	2,4	2,8	12%
2017	68	86	21%	154	203	24%	2017	9,3	24,9	62%	2,6	3,1	17%
2018	66	89	25%	158	220	29%	2018	9,4	28,6	67%	2,7	3,5	22%
2019	65	92	30%	161	238	33%	2019	9,5	32,8	71%	2,9	4,0	27%

Para o outro RPPS auditado (RPPS-2), também foram encontradas diferenças entre os fluxos projetados no DRAA E no relatório de avaliação atuarial para o período investigado (2015 a 2019): foi observada uma diferença média de 21% entre as receitas projetadas por um e outro documento para o Plano Financeiro e de 24% entre as despesas; diferença média de 62% entre as receitas projetadas para o Plano Previdenciário e 17% entre as despesas.

A equipe de auditoria também constatou divergências entre os valores para as provisões matemáticas previdenciárias indicados no DRAA e os apresentados no respectivo documento da avaliação atuarial para os dois RPPS. Para o RPPS-2, o total consolidado das provisões matemáticas previdenciárias (planos financeiro e capitalizado) a ser provisionado segundo o DRAA de 2015 foi de R\$ 5,34 bilhões e o apresentado nos documentos das avaliações atuariais foi de R\$ 62,8 milhões. Para o RPPS-1 o montante consolidado dessas provisões (planos financeiro e capitalizado) registrado no DRAA de 2015 foi de R\$ 94,5 milhões e o constante nas avaliações atuariais foi de 2015 R\$ 103,4 milhões.

6. Notas finais sobre a sustentabilidade do sistema dos RPPS de estados, DF e municípios

175. As seções anteriores deste trabalho trataram de sintetizar as informações apresentadas pelos tribunais de contas para responder às questões de auditoria formuladas no processo de planejamento da auditoria coordenada. Ao longo do trabalho de compilação e discussão dos resultados, alguns pontos sobressaíram-se como elementos de risco à sustentabilidade do sistema dos RPPS de estados, DF e municípios, de tal maneira que são apresentados em separado.

6.1. A evolução das despesas com benefícios nos planos financeiros

176. Como visto anteriormente, quando há segregação de massa como forma de equacionar a questão atuarial da previdência própria de um ente, são instituídos dois planos: o plano previdenciário, operando sob o regime de capitalização e o plano financeiro, sob repartição. Segundo a lógica das reformas da previdência social no Brasil, estes planos financeiros são projetados para se extinguir, projetando no futuro apenas a existência de planos previdenciários equilibrados e sustentáveis financeiramente.

177. No regime de repartição é o tesouro do ente instituidor que arca com as despesas de benefícios. As contribuições de servidores ativos e, dependendo das leis de cada estado ou município, de aposentados e pensionistas, contam como ingressos para o tesouro, ajudando a custear parcialmente as despesas de benefícios. Em alguns casos do conjunto de RPPS auditados, tais receitas não são apresentadas nos DRAA. Ainda que não se disponha das projeções de receitas dos planos financeiros dos RPPS, deve-se considerar que para um grupo fechado estas receitas são não crescentes ao longo do tempo.

178. Isso ocorre pois com o passar do tempo há 4 possibilidades em termos de trajetória para um servidor ativo: manter-se na ativa, demitir-se deste grupo, aposentar-se ou morrer. Em todas as hipóteses em que não manter-se como servidor ativo contribuirá com um valor igual ou menor ao que contribui atualmente, pois a contribuição de aposentados é sempre menor ou igual a dos

servidores ativos e nas outras duas hipóteses não haverá receita de contribuição para o RPPS pois não haverá salário a pagar ao servidor.

179. Sendo assim, a partir da projeção das despesas futuras dos planos financeiros é possível fazer um exercício de diferenças em relação às despesas existente hoje para compreender se a previdência própria de estados e municípios irá demandar mais recursos dos orçamentos futuros em relação à situação verificada no presente. Este exercício serve para demonstrar o quanto a situação projetada está evoluindo em qualquer instante do tempo para um cenário mais positivo ou mais negativo. Dado que em um plano fechado a receita é não crescente, a diferença entre as despesas com benefícios será sempre maior ou igual em módulo à diferença entre os valores que o tesouro deverá aportar.

180. Antes de iniciar a análise é importante considerar que os dados de despesa com benefícios dos planos financeiros apresentados nas avaliações atuariais expressam o resultado de projeções feitas a partir de informações e de premissas que, como apresentado neste relatório, apresentam suas fragilidades. Para demonstrar a ordem de magnitude de tais fragilidades, como forma de avaliar as projeções atuariais para cada estado que compõe a amostra de auditoria, a despesa com benefícios dos planos financeiros foi comparada com o gasto total com inativos para 2015. O esperado é que o primeiro valor seja menor que o segundo.

181. O gasto total com inativos e pensionistas informado é o que consta no Relatório de Gestão Fiscal do Sistema de informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (RGF-SICONFI), que é a fonte de informações para o cálculo de todos os indicadores de gasto de pessoal utilizados para verificação dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³⁴. A princípio, espera-se que a despesa projetada com benefícios dos planos financeiros seja inferior ao gasto total com inativos e pensionistas.

182. Ocorre que há diferentes interpretações quanto a aplicação dos limites da LRF por parte dos tribunais de contas dos estados, e assim os dados do RGF-SICONFI, que são declaratórios, não seguem um padrão único. Cada estado declara as rubricas contábeis que considera pertinentes em função do entendimento dado pelo tribunal de contas que o fiscaliza.

183. Diante da falta de outras fontes confiáveis de informação, apresenta-se ao lado três medidas do custo dos regimes de previdência para os tesouros estaduais: o apurado a partir da execução orçamentária dos estados com ajustes feitos pela STN e os declarados pelos estados por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e por meio da Declaração de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR).

184. Estes valores não são diretamente comparáveis com a despesa, pois são “contas de resultado”, ilustram o custo líquido para o tesouro. Entretanto, servem para balizar eventuais inconsistências: é de se esperar que o valor projetado de despesa com benefícios dos planos financeiros apresentados nas avaliações atuariais seja maior que o déficit financeiro (exceto em casos de aportes do tesouro para os planos previdenciários, em que seria necessário aprofundar as comparações para cada caso).

³⁴ Os dados do RGF-SICONFI foram informados pela Secretaria do Tesouro Nacional (peça 16). A comparação foi feita apenas para os estados, pois alguns dados não estavam disponíveis para municípios.

Tabela 26 – Despesas de benefícios do plano financeiro dos RPPS apresentadas no DRAA e despesas com inativos e pensionistas declaradas no RGF-SICONFI para o ano de 2015. Custo do regime de previdência para o tesouro estadual (Programa de Ajuste Fiscal – PAF), Déficit previdenciário segundo informações do RREO e DIPR. Valores em R\$ milhões.

	Despesa com Inativos			Custo PAF	Déficit Financeiro	
	DRAA	RGF	%		RREO	DIPR
AC	-	520	0%	283	-	211
AL	2.355	982	240%	937	589	934
AM	1.487	1.280	116%	947	722	751
AP	133	2	7417%	63	-	-
BA	6.107	4.782	128%	2.196	1.843	2.985
CE	2.689	1.756	153%	1.222	1.218	1.289
DF	5.030	4.151	121%	-	1.842	3.233
ES	1.297	1.895	68%	1.652	1.581	1.471
MA	885	1.452	61%	585	552	552
MG	10.194	16.307	63%	13.903	10.065	4.474
MS	1.780	1.680	106%	1.434	1.439	1.026
MT	-	1.930	0%	636	554	57
PA	3.212	2.785	115%	2.071	2.118	1.549
PB	1.628	1.499	109%	951	915	1.034
PE	4.434	4.681	95%	1.847	1.791	2.238
PI	1.407	1.326	106%	1.384	626	421
RJ	11.977	13.307	90%	10.841	542	3.850
RN	2.394	1.754	136%	566	539	806
RO	306	291	105%	-	5	15
RR	26	18	145%	-	-	-
RS	10.199	15.260	67%	8.971	7.595	7.486
SP	26.108	40.863	64%	15.860	15.983	16.157
TO	555	509	109%	508	-	71
Estados	94.203	119.030	79%	66.856	50.519	50.608

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência e DRAA de 2015 dos RPPS dos estados auditados. Dados tratados por TCU.

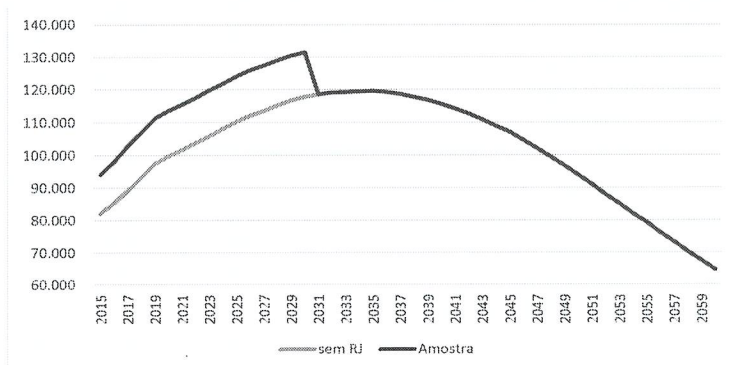
185. A primeira conclusão que se pode tirar da análise diz respeito à dificuldade de dispor de informações confiáveis, que permitam descrever o gasto de pessoal para os diferentes entes da Federação Brasileira seguindo os mesmos critérios. Por conseguinte, os dados agregados apresentam as mesmas limitações. Esses problemas não são triviais quando se consideram os desafios de coordenação e de reformas estruturais que a necessária recuperação dos fundamentos macroeconômicos impõe ao País.

186. Quanto às projeções atuariais para o ano de 2015, a comparação apresentada permite visualizar algumas discrepâncias individuais que chamam a atenção. Em que pesem as inconsistências e limitações das informações observadas em alguns casos, no agregado os valores comportam-se dentro de faixas esperadas: a despesa agregada para 2015 projetada pelas avaliações atuariais é menor que a despesa total com aposentados e pensionistas e maior que o custo líquido para os tesouros estaduais.

6.1.1. O crescimento da despesa

187. Uma vez apresentadas as limitações das projeções para o primeiro ano do fluxo financeiro que consta das avaliações atuariais, pode-se interpretar o que as projeções apresentadas sinalizam. Por meio do Gráfico 5 é possível visualizar o comportamento do fluxo agregado de despesa com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros dos Estados que compõem a amostra de auditoria segundo projetado nas avaliações atuariais de 2015. Permite visualizar que a partir do ano de 2031 estas despesas são nulas para o estado do Rio de Janeiro. Para os estados da amostra, o pico de despesas projetadas ocorre no ano de 2030. O pico seria em 2035 para uma amostra sem o RJ.

Gráfico 5 – Fluxo agregado de despesa com benefícios previdenciários dos planos financeiros dos estados que compõem a amostra de auditoria segundo projetado nas avaliações atuariais de 2015, em R\$ milhões.



Fonte: DRAA de 2015 dos RPPS dos estados auditados. Dados tratados por TCU.

188. A partir dos valores da despesa com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros (apresentados na Tabela 27 a cada 5 anos para o período 2015-2035), é possível apresentar um exercício simples para demonstrar o quanto as finanças de cada estado estarão pressionadas por estes gastos. Os valores da despesa, a cada 5 anos são expressos como percentual da Receita Corrente Líquida de 2015 (RCL2015) e, na tabela à direita, apresenta-se a diferença entre este percentual a cada ano com o percentual verificado em 2015.

189. Estes valores correspondem à variação que a despesa projetada a cada ano apresenta em relação à despesa projetada de 2015, expressa em termos de pontos percentuais da RCL de 2015. Seguindo o raciocínio apresentado nos itens 177 a 179, para concluir que em um plano fechado a receita é não crescente, e assim a diferença entre as despesas com benefícios será sempre maior ou igual em módulo à diferença entre os valores que o tesouro deverá aportar, o exercício pode ser apresentado para a despesa em Reais ou em pontos percentuais da RCL de 2015.

190. Essa diferença em pontos percentuais expressa se a pressão adicional às finanças de cada estado caso a RCL se mantenha constante, em termos reais. O conjunto das avaliações atuariais de 2015 analisadas neste trabalho projeta para 2030 uma despesa agregada com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros de R\$ 131,5 bilhões, um crescimento de 39,6% em termos reais em relação aos R\$ 94,2 bilhões em 2015. Este aumento da despesa corresponde a 8% da RCL verificada em 2015 e é uma estimativa conservadora para o aumento dos aportes por parte dos tesouros estaduais que serão necessários para honrar o pagamento das aposentadorias e pensões de suas previdências próprias.

Tabela 27 – Despesa agregada com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros dos Estados que compõem a amostra de auditoria segundo projetado nas avaliações atuariais de 2015, em R\$ milhões; Receita Corrente Líquida (RCL) de 2015 (RGF-SICONFI); despesa expressa como percentual da RCL de 2015 e variação deste índice.

	2015	2020	2025	2030	2035	RCL 2015	2015	2020	2025	2030	2035		2015	2020	2025	2030	2035
AC	-	-	-	-	-	3.949	0%	0%	0%	0%	0%	AC	0%	0%	0%	0%	0%
AL	2.355	2.629	2.751	2.722	2.632	6.312	37%	42%	44%	43%	42%	AL	0%	4%	6%	6%	4%
AM	1.487	1.960	2.405	2.605	2.657	10.999	14%	18%	22%	24%	24%	AM	0%	4%	8%	10%	11%
AP	133	214	357	480	524	3.876	3%	6%	9%	12%	14%	AP	0%	2%	6%	9%	10%
BA	6.107	6.310	6.209	5.763	4.931	27.208	22%	23%	23%	21%	18%	BA	0%	1%	0%	-1%	-4%
CE	2.689	4.110	4.527	4.472	4.206	15.176	18%	27%	30%	29%	28%	CE	0%	9%	12%	12%	10%
DF	5.030	6.528	7.899	8.706	8.630	18.461	27%	35%	43%	47%	47%	DF	0%	8%	16%	20%	20%
ES	1.297	1.296	1.396	1.519	1.481	11.952	11%	11%	12%	13%	12%	ES	0%	0%	1%	2%	2%
MA	885	1.446	1.558	1.546	1.430	10.712	8%	13%	15%	14%	13%	MA	0%	5%	6%	6%	5%
MG	10.194	10.866	11.585	12.616	12.788	51.643	20%	21%	22%	24%	25%	MG	0%	1%	3%	5%	5%
MS	1.780	2.254	2.381	2.452	2.408	8.321	21%	27%	29%	29%	29%	MS	0%	6%	7%	8%	8%
MT	-	-	-	-	-	11.644	0%	0%	0%	0%	0%	MT	0%	0%	0%	0%	0%
PA	3.212	3.542	3.853	3.879	3.487	16.790	19%	21%	23%	23%	21%	PA	0%	2%	4%	4%	2%
PB	1.628	1.911	2.101	2.170	2.164	7.973	20%	24%	26%	27%	27%	PB	0%	4%	6%	7%	7%
PE	4.434	4.932	5.270	5.181	4.908	19.648	23%	25%	27%	26%	25%	PE	0%	3%	4%	4%	2%
PI	1.407	1.719	1.776	1.765	1.682	6.600	21%	26%	27%	27%	25%	PI	0%	5%	6%	5%	4%
RJ	11.977	13.767	13.752	13.732	-	51.224	23%	27%	27%	27%	0%	RJ	0%	3%	3%	3%	-23%
RN	2.394	2.899	3.256	3.310	3.123	7.997	30%	36%	41%	41%	39%	RN	0%	6%	11%	11%	9%
RO	306	771	969	1.148	1.249	5.825	5%	13%	17%	20%	21%	RO	0%	8%	11%	14%	16%
RR	26	36	54	161	278	2.825	1%	1%	2%	6%	10%	RR	0%	0%	1%	5%	9%
RS	10.199	10.250	9.770	8.971	7.850	30.139	34%	34%	32%	30%	26%	RS	0%	0%	-1%	-4%	-8%
SP	26.108	35.392	40.979	46.295	50.458	140.399	19%	25%	29%	33%	36%	SP	0%	7%	11%	14%	17%
TO	555	737	1.198	2.006	2.742	6.305	9%	12%	19%	32%	43%	TO	0%	3%	10%	23%	35%
Amostra	94.203	113.568	124.047	131.496	119.628	475.979	20%	24%	26%	28%	25%	Amostra	0%	4%	6%	8%	5%

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência e DRAA de 2015 dos RPPS dos estados auditados. Dados tratados por TCU.

191. É desejável que informações como estas estejam disponíveis para os congressistas no momento em que são discutidas reformas constitucionais para a aplicação de tetos de despesa e a reforma da previdência. A pressão adicional sobre as finanças dos estados é resultado das estimativas atuariais e reflete a aplicação dos direitos já adquiridos pelos servidores. Muito possivelmente, mesmo com mudanças nas regras de aposentadoria, grande parte dessa pressão fiscal continuará a existir, dado que os planos financeiros são geralmente compostos por segurados com vínculos mais antigos.

192. As informações aqui apresentadas podem ajudar a verificar os casos em que apenas propor limites para o gasto não resolve a situação fiscal do ente federativo, bem como avaliar propostas como as trazidas por alguns governadores, que defendem a necessidade de criar fontes adicionais de receitas, tais como os aumentos na contribuição dos servidores e a criação da contribuição dos aposentados onde ela ainda não está implementada.

193. Em outras palavras, a menos que o País consiga voltar a crescer, e por consequência as receitas dos estados cresçam em termos reais, as projeções das avaliações atuariais de 2015 demonstram claramente que o pior ainda está por vir, ao menos para o conjunto de todos os estados (e o DF) que compõem a amostra. É importante lembrar que estas projeções foram feitas sob uma lógica de “jogar com a regra”, buscando apresentar cenários tão positivos quanto o possível, dentro do permitido pelas normas para elaboração de uma avaliação atuarial de um RPPS. Como descrito nas seções 5.1, 5.2 e 5.3, as premissas utilizadas para taxas de juros e crescimento real dos salários são improváveis e/ou apresentadas sem suporte técnico razoável.

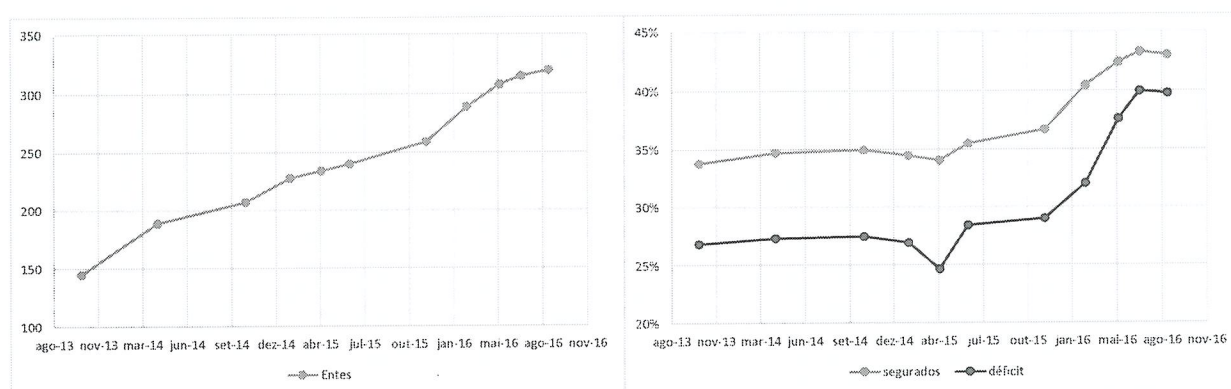
6.2. A Judicialização do processo de obtenção dos Certificados de Regularidade Previdenciária

194. Como demonstrado no relatório que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016, “diante de uma eventual capacidade de obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), há entes que recorrem ao Poder Judiciário questionando a constitucionalidade da Lei nº 9.717/1998 e a competência da União para estabelecer as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, sob a alegação de ofensa ao pacto federativo e à autonomia dos entes. Existem decisões favoráveis aos entes instituidores de RPPS e também contrárias, porém, como

nenhuma delas tem efeito vinculante e *erga omnes*, a discussão judicial sobre o tema continua em aberto”.³⁵

195. Neste relatório são apresentadas novas análises para corroborar as conclusões do diagnóstico que acompanha o citado Acórdão, no sentido de que “o fenômeno da judicialização é crescente (...). Em primeiro lugar, pelo efeito de aprendizagem, na medida em que determinado ente tem acesso à informação de que outros entes conseguiram obter decisões favoráveis e na medida em que há uma oferta por serviços de consultoria e assessoramento judicial que prometem um resultado prático desejado: um CRP válido. Em segundo lugar, em função da improbabilidade de reversão de decisões liminares, diante da complexidade jurídica do tema, da ausência de decisão judicial com efeito vinculante e *erga omnes*, diante dos recursos protelatórios disponíveis e tendo em vista o objetivo dos serviços contratados: a manutenção de um CRP válido”.

Gráfico 6 – Número de entes com CRP emitido por decisão judicial ao longo do tempo, percentual do total de segurados e do total do déficit atuarial que o agregado destes entes representa.



Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência. Dados tratados por TCU.

196. Os dados atualizados demonstram que o crescimento do número de entes com CRP emitido por decisão judicial continua a crescer. A nova perspectiva, demonstrada pelo gráfico da direita, é que ao longo de 2016 novos entes de grande porte estão buscando esta via. Isto é demonstrado pelo crescimento acentuado do percentual de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total. O mesmo fenômeno ocorre com a evolução do percentual do déficit total em RPPS com CRP emitido com decisão judicial.

197. O patamar de 43% de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total pode ser considerado um número para qualificar como alto o risco já apresentado à sociedade por meio do diagnóstico que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016: “se o quadro institucional de crescente judicialização continuar a se verificar, é apenas uma questão de tempo para que a parcela dos entes cuja situação passe a ser definida no âmbito do Poder Judiciário seja grande o suficiente para colocar em cheque a efetividade do sistema de obrigações e sanções já descritas anteriormente, bem como a autoridade do MPS³⁶, na qualidade de órgão responsável pela supervisão, orientação e coordenação dos RPPS”.

7. Conclusões e Proposta de Encaminhamento

³⁵ Continua em aberto mesmo no Supremo Tribunal Federal (STF). Nogueira (2014) apresenta duas decisões paradigmáticas proferidas STF, ambas em caráter liminar, que vão em direções opostas: a primeira, na Ação Cível Originária (ACO) nº 830, do Estado do Paraná, na qual foi reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 9.717/1998 e do controle exercido pela União sobre os RPPS; a segunda, na ACO nº 890, proposta pelo Estado de Santa Catarina, na qual senegou o pedido de tutela antecipada, por não se reconhecer a alegada inconstitucionalidade.

³⁶ Leia-se agora Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência, com a incorporação das funções ora atribuídas ao MPS.

198. O diagnóstico que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016 demonstrou a rápida deterioração da situação atuarial dos estados e municípios da Federação. Novas estimativas disponíveis demonstram a continuidade do crescimento do déficit para estados, DF e Municípios. Ao longo do período de 2011 a 2015, o déficit atuarial agregado dos estados mais que dobrou em valores correntes, superando os 50% do PIB. Se o problema mais grave está nos estados, nos municípios o déficit já é superior a 10% do PIB, frente a uma menor capacidade de geração de receitas.

199. A presente auditoria permitiu coordenar os esforços dos tribunais de contas de estados e municípios para identificar quais são as principais atividades que as unidades Gestoras dos RPPS desenvolvem e quais são as suas principais fragilidades institucionais. Foram auditados os RPPS de 23 Estados e 31 Municípios. Destes, 10 estados e 6 municípios nunca haviam passado por processo de auditoria direta do Ministério da Previdência Social, atribuição agora desempenhada pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, em que pese haver outros mecanismos de acompanhamento. Os 54 RPPS auditados dão cobertura a 63% do total de segurados dos RPPS de estados, DF e municípios.

200. Dispor de um cadastro com informações financeiras e demográficas de todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas é obrigação de cada ente federativo, pois tal cadastro é elemento fundamental para a sua gestão. A unidade gestora de cada RPPS é corresponsável pela manutenção e atualização deste cadastro. Deve também ter acesso completo às informações nele contidas, pois de sua utilização depende a efetividade de qualquer sistema de gestão e controle de pagamentos de benefícios previdenciários efetuados no presente e a confiabilidade de todas as projeções atuariais.

201. O ponto de partida para medir a completude das bases de dados a que as unidades gestoras dos RPPS tem acesso, foi a solicitação feita ao órgão máximo responsável pela gestão de pessoal de cada ente instituidor (secretaria de administração ou gestão de pessoal de cada estado ou município) para que enviasse informações sobre o total de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados às seguintes categorias de poder ou órgão autônomo: poderes executivo, legislativo e judiciário, ministério público, tribunal de contas e defensoria pública.

202. Várias equipes de auditoria relataram dificuldades em obter os dados junto aos entes instituidores dos RPPS, os “jurisdicionados de primeira ordem” dos tribunais de contas. Para dez estados não foi possível obter o total de servidores ativos, aposentados ou pensionistas para alguma das seis categorias de poder ou órgão autônomo mapeados. Em nove dos dez casos, as lacunas de informação ocorrem para mais de uma daquelas categorias institucionais.

203. A existência destas lacunas é um importante achado de auditoria que retrata a falta de transparência existente na Federação Brasileira. Se os tribunais de contas não conseguiram obter informações completas sobre o número de servidores ativos, aposentados e pensionistas, mesmo com seu peso institucional junto aos entes jurisdicionados, é porque tais informações não estão disponíveis para os gestores responsáveis pela administração dos Entes Federativos. A ausência de tais informações impede a realização de diagnósticos fundamentais, como apresentar para a sociedade qual o número exato de servidores públicos e segurados da previdência vinculados a cada poder nas diferentes esferas e poderes da Administração Pública Brasileira.

204. Há diversas inconsistências, lacunas e situações de superrepresentação (mais segurados informados pelas unidades gestoras dos RPPS do que informados pelo próprio ente instituidor) nas bases de dados utilizadas pelas unidades gestoras dos RPPS. As inconsistências são tais que para o agregado das bases dos RPPS analisados há uma superrepresentação de pensionistas.

205. Há um claro padrão de subrepresentação da população de segurados cujo vínculo não seja com o poder executivo. Este padrão decorre dos casos de bases cadastrais sem informações sobre o

número de segurados com vínculos a instituições dos outros poderes³⁷. São 53% de casos de cadastros dos RPPS sem registros de segurados do poder legislativo e mais de 58% de casos sem registros de segurados do poder judiciário, defensoria pública, ministério público e tribunais de contas.

206. Apenas doze RPPS declararam ter acesso *on line* aos dados cadastrais, enquanto outros onze afirmaram receber relatórios mensais. Sete unidades gestoras de RPPS afirmaram não ter uma base cadastral adequada de seus segurados. O reflexo imediato de todos os elementos relatados é o baixo nível de conhecimento institucional sobre características básicas da população de segurados por parte da unidade gestora do RPPS.

207. Em função destas e de outras limitações, as equipes de auditoria verificaram que em 25 dos RPPS auditados, a base cadastral a que as unidades gestoras dos RPPS têm acesso não apresenta elementos mínimos necessários para a realização das avaliações atuariais. Ao longo dos trabalhos de campo, foram relatadas diversas situações em que há uma diferença significativa entre a base de dados que fica com a unidade gestora do RPPS e a que efetivamente é utilizada nas avaliações atuariais. É prática entre tais unidades gestoras a solicitação de bases de dados em formatos especificados pelo atuário responsável a todos os órgãos vinculados aos entes, como parte da “preparação” para a realização da avaliação atuarial.

208. A partir desse diagnóstico sobre a precariedade das bases de dados disponíveis nos RPPS, tendo em vista o procedimento de coleta e repasse de informações para os atuários responsáveis, foram avaliadas as bases de dados efetivamente utilizadas nas avaliações atuariais a partir de informações solicitadas às unidades gestoras dos RPPS. O grau de cobertura das bases enviadas aos atuários é superior ao das bases de dados de posse dos RPPS. Entretanto, persiste o padrão de subrepresentação de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a outros órgãos/poderes que não o executivo.

209. Em função das limitações nas informações apresentadas pelos entes aos tribunais de contas sobre o total de servidores ativos, aposentados e pensionistas a eles vinculado, diante da incapacidade de algumas unidades gestoras de RPPS em descreverem fidedignamente o conteúdo das bases cadastrais enviadas aos atuários para realizar as avaliações atuariais de 2015, foi realizada uma contagem de registros existentes nestas bases de dados. O grau de cobertura das bases cadastrais foi medido em relação ao total de segurados que constam dos relatórios de avaliação atuarial.

210. A subcobertura ocorre quando há menos registros na base cadastral do que informado no relatório de avaliação atuarial, a supercobertura quando há mais registros na base cadastral do que informado no relatório de avaliação atuarial. A “falta de completude” ou “falta de fidedignidade” é definida como a soma da subcobertura com a supercobertura. Os valores de subcobertura e de supercobertura são a melhor medida possível de obter por esta auditoria para estimar a limitação que cada base cadastral apresenta para descrever de forma completa o universo de segurados utilizados em uma avaliação atuarial.

211. Os valores de sub e super cobertura apurados por ente foram agregados para definir a situação do total das bases. A falta de fidedignidade global apurada foi de 8% do total de registros, sendo 6% de subcobertura (faltam 298.627 registros, sendo: 190.863 servidores ativos, 126.589 aposentados e 5.516 pensionistas), e 2% de supercobertura (sobram 71.166 registros, sendo: 40.292 servidores ativos, 35.636 aposentados e 19.579 pensionistas).

212. Em adição à falta de confiabilidade originada pela incompletude das bases medida pela existência de registros, é preciso ainda considerar as situações em que existem registros incompletos, que não possuem informações válidas nos campos de variáveis que precisam ser

³⁷ Não são contados os casos em que a categoria de instituição ou poder não existe no ente como, por exemplo, é o caso de poder judiciário nos municípios. O estado de Mato Grosso do Sul possui duas bases cadastrais separadas (uma para o plano previdenciário, outra para o plano financeiro), assim foram contadas 55 bases cadastrais de 54 entes.

utilizadas para a realização do cálculo atuarial. A partir de análises de consistência, foi verificada a existência de valores válidos para um conjunto mínimo de informações de natureza demográfica e financeira, que foram também expressos em relação ao total de registros disponíveis nas bases de dados. As contagens foram feitas por ente, para serem utilizadas nos relatórios de cada tribunal de contas, e agregadas para análise neste relatório consolidado.

213. Para algumas variáveis, tais como sexo e remuneração do segurado, o grau de consistência das bases é extremamente satisfatório, com valores válidos para praticamente 100% dos registros. Entretanto, há variáveis com baixo grau de consistência: apenas em 44% dos registros de servidores ativos há informações válidas sobre número de dependentes, em 89% sobre o órgão de origem, em 21% sobre tempo de contribuição para o RGPS.

214. Não foi feita uma contagem de ocorrências simultâneas de valores válidos para conjuntos de variáveis necessárias para realizar as estimativas atuariais. Para quaisquer situações em que seja necessário estimar a disponibilidade simultânea de um conjunto de variáveis, pode-se aplicar a lógica de utilizar o menor percentual de ocorrência de valores válidos entre as variáveis analisadas como sendo a melhor situação possível de disponibilidade simultânea de todas as variáveis.

215. Em uma simulação com uma base parcial (com 56% do total de registros de todas as bases) foi possível demonstrar, para o caso da estimativa do momento da aposentadoria de um servidor civil, que a disponibilidade simultânea de um conjunto de sete variáveis foi cerca de um quarto do menor valor de disponibilidades individuais entre as variáveis do conjunto. Esse exercício serve para ilustrar a perda significativa de confiabilidade nas estimativas e demonstrar a necessidade de imputar valores para um grande conjunto de casos sem valores válidos disponíveis. Analisar a qualidade das imputações de dados realizadas é tarefa extremamente complexa e foge ao escopo desta auditoria.

216. Os dados das bases cadastrais estão menos atualizados do que deveriam estar, tendo em vista as exigências normativas: a realização de censos e recadastramento não segue a periodicidade prevista pelo art. 9º, Inciso II, da Lei 10.887/2004. A norma prevê a periodicidade mínima para os aposentados e pensionistas, critério que foi aplicado por analogia para os servidores ativos, ainda que sem previsão legal. A verificação de realização de ao menos um censo ou recadastramento entre 2011 e 2015 foi feita em separado para as seis categorias de poder/órgão.

217. O padrão de ocorrência de ao menos um censo ou recadastramento entre 2011 e 2015 é maior no poder executivo: 57% dos entes realizaram ao menos um censo ou recadastramento de servidores ativos, 81% de aposentados e 80% de pensionistas. O percentual de entes é menor quando se considera censos ou recadastramentos nos outros poderes. Para o poder judiciário, por exemplo há 39% de entes com censo ou recadastramento para servidores ativos, 48% para aposentados e 52% para inativos. A realização de censos se mostra menos frequente que os recadastramentos.

218. Ainda que não seja possível consolidar quantitativamente as limitações das bases cadastrais apresentadas quanto ao grau de completude (excesso ou falta de registros nas bases cadastrais), consistência (registros com valores válidos para um conjunto de variáveis) e atualidade das bases cadastrais, foi possível apresentar a extensão dos problemas existentes, que demonstram a necessidade de uma ação coordenada para que efetivamente se disponha de informações confiáveis sobre os servidores ativos, aposentados e pensionistas de estados, DF e municípios.

219. Tendo em vista a importância de dispor de tais informações para a gestão e controle do gasto com pessoal, que já responde em 2015 por mais de 50% da Receita Corrente Líquida dos Estados e DF, segundo a “1ª edição do Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais”, publicado em outubro de 2016 pelo Ministério da Fazenda, este é um tema que poderia ser considerado como objeto para a cooperação entre os tribunais de contas para o futuro próximo.

220. Uma vez demonstrado que as bases cadastrais possuem limitações que prejudicam a confiabilidade das avaliações atuariais, foi possível concluir que há outras fragilidades que afetam negativamente a confiabilidade das estimativas atuariais dos RPPS. Existe um claro descolamento entre o valor das taxas de juros utilizadas nas avaliações atuariais e a rentabilidade das carteiras de

investimentos dos RPPS para o período 2012-2015. Enquanto a taxa média de juros real utilizada nos Demonstrativos de Resultado das Avaliações Atuariais (DRAA) foi de 5,8% ao longo do período, a rentabilidade média das carteiras de investimento em termos reais foi de 2,2% ao ano, abaixo da taxa Selic medida em termos reais, cujo valor médio foi de 2,8% ao ano para o mesmo período.

221. É importante destacar dois elementos que reforçam o risco de persistência no futuro de não atingimento de rentabilidades reais tais como projetadas pelas avaliações atuariais, a partir do comportamento verificado ao longo do período 2012-15:

- a) o desempenho médio da carteira dos RPPS foi inferior não só às taxas utilizadas nas avaliações atuariais, que refletem as suas metas de rentabilidade, mas também às taxas de juros pós-fixados (taxa Selic) verificadas para o período;
- b) existiam, na maior parte do tempo decorrido ao longo deste período, títulos públicos com juros prefixados e indexados pela inflação, oferecendo rentabilidades e prazos de vencimento bastante compatíveis com as metas atuariais utilizadas pelos RPPS.

222. O diagnóstico de descolamento das taxas de juros nas avaliações atuariais e rentabilidades dos investimentos apresenta duas perspectivas quanto à sustentabilidade financeira dos RPPS. A primeira é com relação ao passado: é possível concluir que, na média, os planos previdenciários dos RPPS que informaram suas rentabilidades apresentam hoje uma carteira de investimentos capaz de cobrir uma quantidade de benefícios menores que os previstos em 2012, mantendo as outras variáveis inalteradas. A segunda é com relação ao futuro: a cada ano em que as rentabilidades das carteiras não atingirem as metas, a falta de rentabilidade em relação à meta irá se acumular.

223. Ainda que o período de quatro anos seja de certa forma limitado diante do horizonte de tempo de uma avaliação atuarial, já é suficiente para demonstrar que, de forma geral, as taxas de juros atualmente empregadas nas avaliações atuariais, enquanto premissas atuariais, refletem expectativas otimistas e são utilizadas no limite superior do permitido pelo arcabouço normativo. O mesmo padrão de comportamento otimista e sem fundamentação razoável ocorre para outra importante premissa financeira das avaliações atuariais: a taxa de crescimento real dos salários.

224. Em 46% dos Demonstrativos de Resultado das Avaliações Atuariais (DRAA) do ano de 2015, não há informações sobre os valores realizados das taxas de crescimento de salários verificados para aquele ano. Este percentual é ainda maior para os DRAA dos anos de 2012 a 2014. Após registrar o comportamento passado dos salários, os responsáveis pela avaliação atuarial devem registrar os valores projetados. Para 2015, ano com maior número de valores projetados válidos, verifica-se que em 61% dos casos (33 RPPS) foi adotada a taxa mínima para projeção de crescimento de salários pela Portaria MPS nº 403/2008, de 1% ao ano.

225. A fixação *ad hoc* de parâmetros e premissas atuariais para favorecer a obtenção de resultados mais positivos, dentro dos limites permitidos pela norma, ainda que estes não reflitam a realidade dos fatos ou os cenários mais prováveis, é reflexo da urgência e do pragmatismo que move o Federalismo Fiscal no Brasil: diante de problemas fiscais crônicos, a preocupação com as projeções de longo prazo acabam ficando como missão para o próximo prefeito ou governador, enquanto a lei e as normas assim o permitirem.

226. Do ponto de vista dos valores registrados como provisões matemáticas de longo prazo relativas às estimativas das avaliações atuariais na contabilidade dos RPPS e de seus entes instituidores, chama a atenção a diferença entre os valores registrados nos DRAA (R\$ 1,97 trilhões) e os efetivamente contabilizados pelos entes (R\$ 764,1 bilhões). A diferença pode decorrer de várias situações, entre elas omissões e erros de contabilização. Os relatórios de cada tribunal de contas sobre os RPPS de sua jurisdição poderão detalhar cada situação.

227. Não obstante, foi possível identificar que um único erro de contabilização da cobertura de insuficiência financeira dos planos financeiros de onze RPPS (referente ao valor presente de benefícios concedidos e a conceder) responde por R\$ 745,3 bilhões de uma diferença de R\$ 1,2 trilhões verificada entre as provisões matemáticas previdenciárias previstas nos DRAA e na

contabilidade de seus entes instituidores na conta 2.2.7.2.0.00.00 – Provisões matemáticas de longo prazo.

228. Existem ainda problemas de inconsistência entre as informações apresentadas nos DRAA e nos relatórios de avaliação atuarial, o que configura um sério problema de integridade das informações previdenciárias em alguns casos isolados. Assim, prever estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos DRAA nos processos de contas por parte dos tribunais de contas parece ser bastante oportuno e recomendável. É mais um tema que pode ser levado adiante como objeto de cooperação institucional entre os tribunais de contas.

229. Com relação à gestão de investimentos, em 87% dos RPPS analisados, a Política de Investimentos foi elaborada e aprovada no ano de 2015, e em 67% dos casos a composição da carteira de investimentos obedeceu à estratégia de alocação definida nesta Política aprovada. Entretanto, em 85% dos casos o desempenho da carteira em termos de rentabilidade está abaixo da meta traçada por esta mesma Política. Com base em critérios normativos, as equipes de auditoria concluíram que em 59% dos RPPS auditados a falta de informações sobre os investimentos do RPPS configura a falta de transparência sobre o tema. Concluíram também que em apenas 46% dos RPPS auditados o Comitê de Investimentos está instalado e operante.

230. Finalmente, em que pese haver limitações nas avaliações atuariais, estas ainda são uma das principais fontes de informações para projetar cenários futuros da previdência de estados, DF e municípios. Os fluxos de despesa com benefícios previdenciários dos planos financeiros dos 23 estados que compõem a amostra de auditoria foram utilizados para apresentar um exercício que permite dimensionar a pressão que as aposentadorias e pensões dos segurados vinculados a estes planos exercerão no futuro sobre os orçamentos dos estados.

231. Como as projeções são feitas seguindo a metodologia de grupos fechados e o exercício apresentado é para os planos financeiros, o cálculo é uma estimativa que considera que todos os novos servidores contratados desde 2015 estarão com sua situação previdenciária equilibrada. Sendo assim, é uma estimativa ainda otimista. O exercício consiste em calcular a diferença entre a despesa com benefícios em cada ano futuro em relação à despesa de 2015. Esta diferença será sempre maior ou igual em módulo à diferença entre os valores que o tesouro deverá aportar em cada ano, medida em relação à 2015.

232. O conjunto das avaliações atuariais de 2015 analisadas neste trabalho projeta para 2030 o pico da despesa agregada com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros, no valor de R\$ 131,5 bilhões, um crescimento de 39,6% em termos reais em relação aos R\$ 94,2 bilhões registrados para 2015. Este aumento da despesa corresponde a 8% da Receita Corrente Líquida (RCL) verificada em 2015. Representa uma estimativa conservadora para o aumento dos aportes por parte dos tesouros estaduais que serão necessários para honrar o pagamento das aposentadorias e pensões de suas previdências próprias.

233. É desejável que informações como estas estejam disponíveis para os congressistas no momento em que são discutidas reformas constitucionais para a aplicação de tetos de despesa e a reforma da previdência. A pressão adicional sobre as finanças dos estados é resultado das estimativas atuariais e reflete a aplicação de direitos parcial ou totalmente adquiridos pelos servidores. Muito possivelmente, mesmo com mudanças nas regras de aposentadoria, grande parte dessa pressão fiscal continuará a existir, dado que os planos financeiros são geralmente compostos por segurados com vínculos mais antigos.

234. Em outras palavras, a menos que o País consiga voltar a crescer e, por consequência, as receitas dos estados cresçam em termos reais, as projeções das avaliações atuariais de 2015 demonstram claramente que o pior ainda está por vir, ao menos para o conjunto de todos os estados (e o DF) que compõem a amostra.

235. Os dados atualizados que permitem analisar a evolução do número de entes com Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido por decisão judicial demonstram que o fenômeno da judicialização continua a crescer. A nova perspectiva demonstrada neste trabalho é que ao longo de

2016 novos entes de grande porte estão buscando esta via. Isto é demonstrado pelo crescimento acentuado do percentual de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total.

236. O patamar de 43% de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total pode ser considerado um número para qualificar como alto o risco já apresentado à sociedade por meio do diagnóstico que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016, de que se não forem propostas alterações no quadro normativo e institucional, é apenas uma questão de tempo para que a parcela dos entes cuja situação passe a ser definida no âmbito do Poder Judiciário seja grande o suficiente para colocar em cheque a efetividade do sistema.

237. Finalmente, é importante destacar que as fragilidades identificadas na gestão dos RPPS ocorrem nos entes de maior porte. A amostra de auditoria buscou priorizar os entes de maior porte para cobrir um universo de segurados mais significativo. Para os pequenos municípios, dado que o modelo prevê a descentralização de uma grande quantidade de responsabilidades, algumas das quais impõem a criação de estruturas institucionais para desenvolver tarefas de elevada complexidade, é de se esperar que as fragilidades sejam ainda maiores.

238. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, conjuntamente, proponham um plano de ação que preveja estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria de estados, DF e municípios, considerando a possibilidade de adequar o nível das normas tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo, considerando o diagnóstico de fragilidades em suas diferentes dimensões:

a.1) falta de fidedignidade das bases cadastrais de pessoal (seção 3);

a.2) dificuldades na gestão de investimentos (seção 4);

a.3) uso de premissas atuariais sem o devido suporte técnico (seção 5);

b) Dar ciência ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Conselho Nacional de Justiça do diagnóstico de riscos à sustentabilidade dos regimes de previdência própria de estados e municípios que representam os achados e conclusões apresentados no âmbito da presente auditoria coordenada, enviando cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório;

c) Dar ciência, enviando cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório;;

d) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório aos tribunais de contas de estados, do Distrito Federal e de municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para propor a criação de uma resolução da Atricon que permita consolidar o sistema integrado de acompanhamento dos regimes próprios, tendo como possíveis pontos a avançar nas fiscalizações:

d.1) atualização e padronização de bases de dados cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas;

d.2) convergência da interpretação dos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal;

d.3) estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos DRAA nos processos de contas por parte dos tribunais de contas;

d.4) verificação dos valores efetivamente provisionados pelos entes federativos em seus documentos contábeis, em relação ao que está registrado nas avaliações atuariais.



2. O Diretor manifestou sua concordância com a proposta da equipe de auditoria (peça 20), sugerindo, adicionalmente, a supressão da letra “c” da proposta de encaminhamento em face de erro formal, que contou com a anuência do dirigente da unidade técnica (peça 21).

É o relatório.